

Rada Gminy
Górzycy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność, doręczonej w dniu 2 marca 2011 r., uchwały Nr VI.31.2011 Rady Gminy Górzycy z dnia 24 lutego 2011r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2011r. Rada Gminy Górzycy podjęła uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 7 ust. 3a oraz art. 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.).

W myśl przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uwzględniając:

- 1) opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań;
- 2) w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – również wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

miejsce odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

Z powyższego wynika, że na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 7 ust. 3a nie można interpretować w oderwaniu od wydanego w dniu 30 grudnia 2005r. przez Ministra Środowiska, na podstawie upoważnienie przewidzianego w art. 7 ust. 7 ustawy, rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz. U. z 2006 r., Nr 5, poz. 33). Rozporządzenie to wydane zostało przed nowelizacją art. 7 ust. 3 oraz 3a ustawy, która w tych przepisach wskazywała wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jako osoby określające wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 92, poz. 753 ze zm.), uprawnienia przysługujące dotychczas wymienionym wyżej osobom przekazała do kompetencji rady gminy. W ten sposób wymieniona ustawa wskazała jednoznacznie podmiot uprawniony do określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rozporządzenie należy powiązać ze znowelizowaną ustawą skoro jego treść pozostaje w zgodzie z ustawą w obecnym jej brzmieniu z tym jedynie zastrzeżeniem, że jego adresatem obecnie stała się rada gminy. Zatem, dokonując oceny dochowania w badanej uchwale upoważnienia ustawowego, należy jej treść rozpatrywać w świetle ustawy jak również rozporządzenia wydanego na mocy zawartej w niej delegacji.

W powołanym rozporządzeniu w zakresie dotyczącym wymagań, jakie winien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (§ 2) jest mowa o:

- 1) opisie wyposażenia technicznego, uwzględniającym wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej,
- 2) zabiegach sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami,
- 3) miejscach odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,

a w odniesieniu do zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (§ 3):

- 1) opisie wyposażenia technicznego zawierającym wymagania odnośnie do bazy transportowej,
- 2) zabiegach sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami,

które to elementy należy określać w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi.

Wymagania określone przez radę gminy w uchwale powinny zatem objąć wyłącznie opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej; zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami; miejscach odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Podjęta przez Radę Gminy w Górzycy uchwała nie spełnia wyżej wskazanych wymogów. Brak jest również podstaw do umieszczenia w uchwale postanowień dotyczących warunków wykonywania zezwolenia i innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki nie mieszczące się w art. 7 ust. 3a ustawy. Zwrócić należy ponadto uwagę, iż szereg zapisów uchwały stanowi powtórzenie zapisów ustawy, lub ich modyfikację.

Wymagania nałożone na przedsiębiorców w § 3 ust. 1, § 5, § 6 i § 9 uchwały dotyczącej obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera katalog wymagań, jaki winny zostać określone przez radę gminy w uchwale. Określenie innych wymagań, a w szczególności tych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3a ustawy. Obowiązki, jakie przedsiębiorca winien spełniać przy wykonywaniu usług objętych zezwoleniem określa na podstawie obowiązujących przepisów prawa organ wykonawczy gminy w zezwoleniu (art. 9 ustawy). Określenie tych obowiązków przez radę gminy w uchwale stanowi zatem przekroczenie jej ustawowych kompetencji, a tym samym czyni to badaną uchwałę w tej części sprzeczną z prawem (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 355/10).

Ponadto zapisy zawarte w § 5 pkt 4 uchwały stanowią powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 9a ustawy, co jest zabiegiem niedopuszczalnym. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach

nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni rozszerzającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie wskazane wyżej zapisy kwestionowanej uchwały naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na różnice pomiędzy warunkami uzyskania zezwolenia, wymaganiami formalnymi wniosku o wydanie zezwolenia oraz warunkami wykonywania działalności gospodarczej. Warunki, jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia są inne od wymogów formalnych wniosku oraz warunków, jakim podlega samo wykonywanie tej działalności. Zakres przedmiotowy uchwały, w której rada określa wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia wskazuje przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wymogi formalne wniosku określone zostały w art. 8 ustawy. Natomiast warunki wykonywania przedmiotowej działalności należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności, zgodnie z art. 9 i 9a ustawy.

Norma kompetencyjna stanowiąca matrialnoprawną podstawę do podjęcia przez radę gminy uchwały dotyczy - poza wymienionymi w jej pkt 2 – wymagań materiałowo – technicznych i sanitarnych, a więc nie daje możliwości zawarcia w tym akcie prawa miejscowego zapisów obligujących ubiegającego się o zezwolenie przedsiębiorcę do spełnienia dodatkowych wymogów formalnych, jeśli chodzi o wniosek o udzielenie zezwolenia lub załączniki do tego wniosku, w tym do udokumentowania w formie umowy gotowości przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów i to umowy zawartej co najmniej na zamierzony czas prowadzenia działalności przez ubiegającego się o zezwolenie przedsiębiorcę (wyrok WSA

w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 535/10). Wobec tego, za niezgodny z prawem, należy uznać zapis § 3 ust. 2 uchwały, w którym rada gminy postanowiła, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia winien spełniać następujące wymagania: nie posiadać zaległości podatkowych oraz zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, posiadać wpis do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym lub wpis do ewidencji działalności gospodarczej, posiadać wstępną umowę z Zakładem Utylizacji Odpadów lub Oczyszczalnią Ścieków potwierdzającą gotowość przyjęcia odpadów stałych lub nieczystości ciekłych, posiadać tytuł prawny do dysponowania specjalistycznymi pojazdami samochodowymi, którymi mają być wykonywane usługi, spełniającymi wymagania techniczne określone w przepisach regulujących warunki techniczne pojazdów oraz innych przepisach szczegółowych, a także posiadać tytuł prawny do terenu, na którym znajduje się baza przedsiębiorcy.

Jak już wcześniej wskazano wymagania określone przez radę gminy w uchwale powinny uwzględniać: opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej, zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami oraz miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Zdaniem organu nadzoru zapisy § 7, § 8 i § 10 uchwały tego obowiązku nie spełniają. Przez opis techniczny należy rozumieć rodzaje sprzętu, w jaki przedsiębiorca powinien się wyposażyc i jego liczbę. Przez opis wyposażenia technicznego przyjęto również uznawać wymagania sprzętowe i systemowe na potrzeby przesyłania w formie elektronicznej informacji pomiędzy podmiotem mającym zezwolenie a wójtem (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz „Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”). Dodatkowo wymagania te, w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, powinny być określone w taki sposób, żeby uwzględniały wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, do których odpady mają być przekazywane.

Ponadto istotnym naruszeniem prawa jest zapis § 11 uchwały, zgodnie z którym niewypełnienie któregokolwiek z wymagań zawartych w uchwale stanowi podstawę do odmowy udzielenia zezwolenia. Uchwalając powyższy zapis rada gminy przekroczyła kompetencję przyznaną jej przez przepis art. 7 ust. 3a ustawy. Przepis ten przewiduje jedynie możliwość określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy, a nie stanowienia o konsekwencjach ich niespełnienia. Rada ponadto wkroczyła w kompetencje wójta, do którego należy ocena czy dany przedsiębiorca spełnia określone prawem wymagania i który w tym zakresie wydaje decyzję. Dodatkowo kwestię odmowy udzielenia zezwolenia reguluje

przepis art. 9 ust. 1c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem nie można uznać, że materia ta została powierzona radzie gminy do uregulowania przez ustawodawcę.

Uchwała organu stanowiącego gminy, która nie wypełnia całości zakresu upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy do ubiegania się o uzyskanie zezwolenia. Jeżeli ustawodawca zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny zostać wprowadzone do obrotu prawnego określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

W niniejszej sprawie rada gminy nie określiła wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a zatem nie wypełniła delegacji zawartej w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co skutkuje wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w całości.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Jan Swirepo
Wicewojewoda Lubuski

Otrzymują:

1. adresat

2. a/a

RADCA PRAWNY

Angelika Zielińska
nr RZG-G-288

Krzysztof Brodowski
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzysztof Brodowski
Starszy Inspektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
w Wydziale Nadzoru i Kontroli