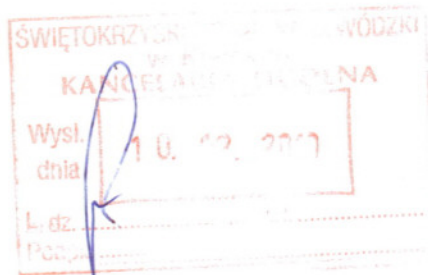




## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Kielce, 2010-02-10

Znak: PNK.I – 0911/11/ 2010

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111/

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XXXV/278/2009 Rady Gminy Lipnik z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 grudnia 2009 r. Rada Gminy Lipnik podjęła uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Przeprowadzona przez Organ Nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie m.in. odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 3a wymienionej ustawy rada gminy określa wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie.

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych na podstawie cytowanego upoważnienia ustawowego ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Przedmiotowe uchwały stanowią akty prawne, które w sposób generalny i abstrakcyjny normują warunki niezbędne do uzyskania przez przedsiębiorcę zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Uchwały te stanowią normatywną podstawę do orzekania o udzieleniu (bądź odmowie udzielenia) zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie. Tym samym akty te, obok przepisów ustawowych i rozporządzeń wykonawczych, kształtują sytuację prawną przedsiębiorcy ubiegającego się o udzielenie odpowiedniego zezwolenia.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały podjęte na podst. art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ustalenie przedmiotowego charakteru prawnego tych uchwał rodzi określone konsekwencje odnośnie ich treści.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu

terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zakres prawotwórczych kompetencji rady gminy do regulowania kwestii prowadzenia przez przedsiębiorców działalności dotyczącej odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych został określony w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powołany przepis upoważnia organ stanowiący gminy do określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie. Jednocześnie przepis ten wskazuje jakie kwestie organ ten jest zobowiązany uwzględnić określając te wymagania. I tak, w odniesieniu do obydwu tych rodzajów działalności- opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, a w odniesieniu do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości- ponadto miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

Stanowiąc prawo w tym zakresie rady gminy powinny uwzględniać również przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz. U. z 2006r. Nr 5, poz. 33). Przepisy wymienionego rozporządzenia różniących wymagania dotyczące zezwoleń na:

- 1) odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
  - 2) opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.
- Przepisy § 2 i § 3 rozporządzenia wskazuje na elementy wspólne dla obydwu wymienionych zezwoleń, do których należą: opis wyposażenia technicznego, uwzględniający bazę transportową oraz zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami. Przepisy te wskazują ponadto na elementy dodatkowe dotyczące zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli, do których należą wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Cytowana wyżej norma kompetencyjna upoważniająca radę gminy do określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, nie może stanowić podstawy do przyjęcia, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określania warunków wykonywania działalności objętej wymienionymi zezwoleniami.

Należy bowiem zwrócić uwagę na różnice między warunkami wykonywania działalności gospodarczej a warunkami uzyskania zezwolenia. Warunki jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia są inne od warunków, jakim podlega samo wykonywanie tej działalności. Zakres przedmiotowy uchwały, w której rada określa wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych wskazują przepisy art. 7 ust. 3a ustawy oraz wymienionego rozporządzenia wykonawczego. Natomiast warunki wykonywania przedmiotowej działalności należy określić w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności, zgodnie z art. 9 i art. 9a ustawy.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż norma kompetencyjna stanowiąca podstawę prawa materialnego do wydania przez Radę Gminy kwestionowanej uchwały nie upoważnia do zawarcia w akcie prawa miejscowego obowiązków przedsiębiorców wymienionych w § 2 ust. 5, § 3 ust. 6, 7 i 8, § 4 ust. 1, 2 i 3, § 5 ust. 5 lit. a)-h), ust. 6 oraz § 7 załącznika do uchwały. Wymienione obowiązki dotyczą bowiem warunków wykonywania działalności, a nie warunków uzyskania zezwolenia na wykonywanie tej działalności, do czego rada gminy została upoważniona w art. 7 ust. 3a ustawy.

Należy również zauważyć, iż określając w § 3 ust. 1-3 załącznika do uchwały dodatkowe warunki jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych Rada Gminy przekroczyła zakres cytowanej delegacji ustawowej do stanowienia aktów prawa miejscowego. Regulując przedmiotowe kwestie Rada Gminy nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji. Jest to bowiem materia szczegółowo uregulowana

przepisami art. 8 ust. 1, 2 i 4 ustawy, które określają wymagania formalne wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Uchwała w części określonej w § 2 ust. 1-4 załącznika również została podjęta bez upoważnienia ustawowego. Wszystkie bowiem wymienione w tych przepisach uchwały, warunki jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia zostały uregulowane przepisami ustaw. Wymienić należy w szczególności art. 8 ust.1a, ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 14 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż Rada Gminy w kwestionowanej uchwale nie określiła wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, obejmujących:

- 1) opis wyposażenia technicznego uwzględniający wymagania dotyczące pojemników lub worków na odpady oraz bazy transportowej,
- 2) zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami.

Obowiązek uregulowania przedmiotowych kwestii wynika z przepisów art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach oraz § 2 i § 3 rozporządzenia wykonawczego.

Mając na uwadze zakres i wagę przedstawionych naruszeń prawa, którym przypisać należało cechę istotności, uznać należy, iż uchwała w całości dotknięta jest wadą nieważności. Zaistniały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały określone w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.