



NK.II.0911-17/583/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 4 i pkt 5; ust. 2; ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Niemczy z dnia 27 listopada 2009 r. nr XXXV/202/09 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 o opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Niemczy na sesji w dniu 27 listopada 2009 r. podjęła między innymi uchwałę nr XXXV/202/09 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 o opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 grudnia 2009 r., przekazana pismem o sygn. BR-0136/47-V/09.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 1 pkt 4 i pkt 5; ust. 2; ust. 4 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. 2005, Nr 236, poz. 2008).

Podstawę prawną pozwalającą Radzie na unormowanie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych stanowi art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl tego przepisu 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 miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

Przepis powyższy, przyznając kompetencję do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, stanowi tym samym podstawę do wydania aktu administracyjnego określającego w sposób władczy szczegółowe kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych), oraz ingerującego w zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody wyboru zawierania umów. Pamiętać bowiem należy, że działalność w zakresie odbierania odpadów, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest działalnością prawnie reglamentowaną. Do jej wykonywania potrzebne jest bowiem uzyskanie zezwolenia wydanego przez wójta w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Tak więc określone przez radę wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca **ubiegający się o wydanie zezwolenia**, składają się na normatywną podstawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia.

W pierwszym rzędzie należy zauważyć, iż czym innym jest **wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tą działalność**. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Zakres przedmiotowy uchwały określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wskazuje art. 7 ust. 3a ustawy. Natomiast warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie **w zezwoleniu** na wykonywanie tej działalności zgodnie z art. 9 i 9a ustawy.

Nadto wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy, należy odróżnić **od wymagań formalnych wniosku** określonych w art. 8 ustawy. W szczególności trzeba mieć na względzie, że wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Paragraf 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia wskazuje, że wymagania, o których mowa w § 1, obejmujące:

- 1) *opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej,*
- 2) *zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami,* 3) *miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.*

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

Natomiast brak podstaw do umieszczenia w niniejszym zarządzeniu postanowień dotyczących warunków i sposobu wykonywania zezwolenia, wymagań dotyczących wniosku i innych zapisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki, które nie mieszczą się w art. 7 ust. 3a ustawy o czystości i porządku w gminach. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
Rafał Jurkowlaniec