



## **WOJEWODA LUBELSKI**

NK.II.0911/439 /09

Lublin, 2009-12- 30

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/193/09 Rady Gminy Puławy z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w części obejmującej § 2 ust. 1 i 3, § 3, § 4, § 5, §9 załącznika Nr 1 oraz § 2, § 3 ust. 1 i 2 załącznika Nr 2 do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn.zm.)

**stwierdzam nieważność**  
**uchwały Nr XXXVI/193/09 Rady Gminy Puławy z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w części obejmującej § 2 ust. 1 i 3, § 3, § 4, § 5, §9 załącznika Nr 1 oraz § 2, § 3 ust. 1 i 2 załącznika Nr 2 do uchwały.**

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXVI/193/09 Rady Gminy Puławy została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2009 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy ustaliła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie:

- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Puławy - załącznik Nr 1,

- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Puławy - załącznik Nr 2.

Jak stanowi § 2 ust. 1 załącznika Nr 1, działalność przedsiębiorcy, będąca przedmiotem wniosku, powinna być prowadzona zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Gminy Puławy zatwierdzonym uchwałą Nr XIX/115/04 Rady Gminy Puławy z dnia 13 sierpnia 2004 r.

Analogiczny zapis dotyczący świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wprowadzony został w § 3 ust. 1 załącznika Nr 2.

W § 3 ust. 2 załącznika Nr 2 postanowiono, iż przedsiębiorca ma obowiązek przekazywania nieczystości ciekłych wyłącznie do stacji zlewnych.

Zgodnie z § 3 załącznika Nr 1, przedsiębiorca ma obowiązek ograniczania masy składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (ust. 1).

Maksymalny dopuszczalny poziom składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji odebranych przez przedsiębiorcę z terenu Gminy Puławy określa się zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Gminy Puławy, przyjmując za podstawę docelowe ilości odpadów dopuszczonych do składowania w latach: 2010, 2013, 2020 oraz udział przedsiębiorcy w rynku w roku poprzednim (ust. 2).

Udział przedsiębiorcy w rynku usług stanowi iloraz masy niesegregowanych odpadów komunalnych odebranych przez przedsiębiorcę i łącznej masy tych odpadów odebranych z terenu Gminy Puławy w danym roku (ust. 3).

Przedsiębiorca ma obowiązek przedstawienia sposobu realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 1 (ust. 4).

Zgodnie z § 4 ust. 2 załącznika Nr 1, Przedsiębiorca jest zobowiązany do wystawiania dowodów korzystania z usług z podaniem daty odbioru, ilości i rodzaju odebranych odpadów oraz ceny za wykonaną usługę.

Stosownie do § 5 załącznika Nr 1, przedsiębiorca prowadząc działalność będącą przedmiotem wniosku, zobowiązany jest do przestrzegania przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Puławy ustalonego uchwałą Nr XXXIII/181/05 Rady Gminy Puławy z dnia 29 grudnia 2005 r. (ust. 1).

Przedsiębiorca ma obowiązek odbierania odpadów komunalnych, o których mowa w § 2 ust. 2, z częstotliwością określoną w § 9 ust. 2 regulaminu (ust. 2).

Jak stanowi § 9 załącznika Nr 1, przedsiębiorca zobowiązany jest prowadzić działalność będącą przedmiotem wniosku w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców.

W ocenie organu nadzoru wprowadzając powyższe regulacje Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 3a 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 tego przepisu, rada gminy określi w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając:

- 1) opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań,
- 2) w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – również miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane.

Przywołany przepis upoważnia Radę Gminy do określenia warunków, jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby uzyskać stosowne zezwolenie.

W kwestionowanych zapisach uchwały Rada Gminy Puławy określiła obowiązki dla przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie i prowadzą już działalność gospodarczą na jego podstawie. Obowiązki prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określa art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.). Akty te kompleksowo regulują obowiązki przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie, zaś uchwała Rady Gminy w przedmiotowej sprawie winna regulować obowiązki osób ubiegających się o wydanie zezwolenia.

Wymagania określone przez Radę Gminy powinny objąć jedynie 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.

Czym innym jest bowiem wykonywanie działalności gospodarczej od uzyskania zezwolenia na tę działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia (art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach) są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności.

Odnosząc się jeszcze do regulacji § 3 załącznika Nr 1, podnieść należy, iż kwestię ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji regulują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy, przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien we wniosku dodatkowo określić sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów. W świetle art. 9 ust. 1 a pkt 3 ustawy, udzielone zezwolenie powinno zawierać dopuszczalny do składowania poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Z kolei z treści art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika, iż ustalenie maksymalnego poziomu odpadów komunalnych zostało zastrzeżone dla rady gminy i musi się znaleźć w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

A zatem, ewentualna regulacja dotycząca ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji powinna zostać szczegółowo określona w zezwoleniu, a rada gminy nie ma prawa na jej dookreślenie w uchwale. Ustalenie zaś maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji rada gminy określa w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Tym samym, regulacja § 3 załącznika Nr 1 do uchwały wykracza poza zakres przedmiotowej uchwały i stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto, odnosząc się do regulacji § 3 ust. 2 załącznika Nr 2, podnieść należy, iż kwestię dotyczącą obowiązku przekazywania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych reguluje szczegółowo rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 188 poz. 1576) i Rada Gminy nie ma upoważnienia do powtarzania tych regulacji w treści przedmiotowej uchwały.

Jak stanowi § 2 ust. 3 załącznika Nr 1, przedsiębiorca przed przekazaniem odebranych odpadów komunalnych do miejsc, o których mowa w ust. 2 może, zgodnie z art. 8 ust. 4 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.) prowadzić sortowanie lub kompostowanie tych odpadów w instalacjach, do których posiada tytuł prawny na podstawie odrębnych przepisów.

W ocenie organu regulacja ta stanowi nieuprawnione powtórzenie art. 8 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powtarzanie zapisów ustawowych w treści zarządzenia jest niezgodne z § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zgodnie z niniejszym paragrafem w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W świetle orzecznictwa, powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji ( *por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02*).

Stosownie do § 4 ust. 1 załącznika Nr 1, świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości może być realizowane wyłącznie na podstawie umowy i warunkach w niej określonych.

Analogiczny zapis, dotyczący świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wprowadzony został w § 2 ust. 1 załącznika Nr 2.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia cytowanego wyżej art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *o organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa* Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję organ 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 jakiemuś 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/193/09 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w.z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska  
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Puławy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Puławy