



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 438 /09

Lublin, dnia 30 grudnia 2009 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/144/2009 Rady Gminy Krzczonów z dnia 26 listopada 2009 r. 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 na terenie Gminy Krzczonów w całości.

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 XXVIII/144/2009 Rady Gminy Krzczonów z dnia 26 listopada 2009 r. 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 na terenie Gminy Krzczonów w całości.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/144/2009 Rady Gminy Krzczonów została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2009 r.

Przedmiotową uchwałą podjętą na podstawie 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.) Rada Gminy Krzczonów określiła 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 na terenie Gminy Krzczonów stanowiące załącznik Nr 1 do uchwały. Przepis cyt. stanowi, że rada gminy określi w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych 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.

Podejmując uchwałę Rada nie wypełniła dyspozycji wynikających z pkt 2 tego przepisu, tj. nie określiła miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

Pomięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie przedmiotowego zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały uznać należy, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 7a ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości...

Ponadto uchwała obarczona jest innymi wadami prawnymi.

W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że prowadzenie działalności winno odbywać się z zachowaniem należytej higieny i czystości, w sposób nienaruszający środowiska, zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w tym zakresie w szczególności: z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku oraz wymaganiami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krzczonów i niniejszej uchwale.

W § 1 ust. 2-5 załącznika do uchwały Rada postanowiła:

§ 1 ust. 2. Odbiór odpadów komunalnych stałych i ciekłych od właścicieli nieruchomości może odbywać się wyłącznie na podstawie pisemnej umowy zawartej z właścicielem nieruchomości lub na podstawie doraźnego zlecenia w zakresie wywozu odpadów budowlanych lub wielkogabarytowych.

§ 1 ust. 3. Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie Wójt Gminy Krzczonów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, obejmujące niesegregowane odpady komunalne, jest zobowiązany również do odbierania wszystkich rodzajów selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów biodegradowalnych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i odpadów z remontów.

§ 1 ust. 4. Potwierdzenie wykonywania usług odbioru odpadów wystawieniem dokumentu, który powinien zawierać co najmniej imię, nazwisko, adres właściciela oraz adresy nieruchomości, z której dokonano odbioru, ilość odebranych odpadów oraz datę wykonanej usługi.

§ 1 ust. 5. Przedsiębiorca jest zobligowany do ewidencjonowania ilości odpadów, w tym również zbieranych selektywnie.

W § 1 ust. 9-11 i ust. 13 załącznika do uchwały Rada postanowiła:

§ 1 ust. 9. Przedsiębiorca zobowiązany jest do udostępnienia ewidencji umów i dowodów świadczenia usług pracownikom Urzędu Gminy w Krzczonowie.

§ 1 ust. 10. Przedsiębiorca zobowiązany jest do comiesięcznego przekazywania do Urzędu gminy w Krzczonowie wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi

w poprzednim miesiącu zawarł umowy oraz wykaz właścicieli, z którymi umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły.

§ 1 ust. 11. Przedsiębiorca zobowiązany jest do sporządzania i przekazywania do Urzędu Gminy w Krzczonowie, w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy, informacji dotyczącej prowadzonej działalności, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

§ 1 ust. 13. Minimalna częstotliwość odbioru odpadów komunalnych musi być zgodna z postanowieniami Regulaminu o utrzymaniu czystości i porządku.

W § 4 załącznika do uchwały Rada Gminy Krzczonów postanowiła, że Wójt odmawia wydania zezwolenia, o którym mowa w § 1, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami komunalnymi stałymi lub ciekłymi jest niezgodny z wymaganiami uchwały o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy Krzczonów oraz niniejszą uchwałą, lub mógłby powodować zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi i w jakikolwiek sposób pogorszyć stan środowiska, a także jest niezgodny z innymi przepisami.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje naruszają w sposób istotny art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Art. 7 ust. 3a zmieniony został przez art. 11 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 752) z dniem 1 sierpnia 2009 r.

Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu rada gminy określi w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych uwzględniając:

- 3) opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań,
- 4) 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.

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

W kwestionowanych wyżej zapisach uchwały Rada Gminy określiła obowiązki dla przedsiębiorców, którzy już uzyskali wymagane zezwolenie i prowadzą działalność na jego podstawie, nie określiła zaś wymogów, o których mowa w art. 7 ust 3a pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

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). Akty te kompleksowo regulują obowiązki przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane zezwolenie, zaś uchwała Rady Gminy winna regulować obowiązki osób ubiegających się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług.

Regulacjami § 1 ust. 1, 4, 5, 9, 10, 11, 13 i § 4 Rada Gminy przekroczyła zakres przyznanego przez ustawodawcę upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – przyjęła je bez podstawy prawnej.

Wymagania określone przez Radę Gminy powinny objąć jedynie opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej i miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów, do których odpady mają być przekazywane (wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami).

Kwestie uregulowane w art. 1 ust. 2 i ust. 3 reguluje wprost ustawa o utrzymaniu czystości odpowiednio w art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 2b.

W § 2 i § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła, co winien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia, zaś w § 3 uchwały określiła co należy dołączyć do tego wniosku.

I tak w § 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać:

- 1) nazwę oraz siedzibę przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie,
- 2) określenie podmiotu i obszaru działania,
- 3) określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem, w tym także posiadanej bazy magazynowo-sprzętowej,
- 4) informację o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem,
- 5) proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności,
- 6) określenie terminu podjęcia działalności oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia,
- 7) podanie rodzaju odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości wraz z kodami oraz podanie sposobu postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów,
- 8) podanie sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji składanych na składowisku odpadów.

W § 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do wniosku należy dołączyć:

- 1) zaświadczenie o nadaniu NIP,
- 2) zaświadczenie o nadaniu REGON,
- 3) zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej w przypadku jednoosobowych podmiotów gospodarczych,
- 4) zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej i umowa spółki w przypadku spółki cywilnej,
- 5) aktualny wypis z Krajowego Rejestru Sądowego w przypadku spółek prawa handlowego,
- 6) udokumentowane prawa do terenu służącego jako zaplecze techniczno-parkingowe,
- 7) prawo do dysponowania specjalistycznymi pojazdami do zbierania i transportu odpadów komunalnych wraz z kserokopią aktualnych przeglądów technicznych pojazdów,
- 8) dokumenty poświadczające prawo do składowania odpadów bądź dostarczania nieczystości płynnych do oczyszczalni ścieków wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane,
- 9) posiadanie zezwolenia na przewozy drogowe na potrzeby własne samochodami asenizacyjnymi i do transportu lub odbioru odpadów komunalnych,

10) zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób enumeratywny wymienia poszczególne elementy wniosku i nie ma potrzeby powtarzania jego treści w uchwale.

Wyliczenie to ma charakter zamknięty, co oznacza, że nie ma podstaw prawnych do tego, by zobowiązać przedsiębiorcę do zawarcia we wniosku jeszcze innych, niewskazanych przez ustawodawcę elementów, tak jak to uczyniono w § 2 i § 3 załącznika do uchwały.

Ponadto zgodnie z § 137 (w zw. z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie powyższego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustaw powoduje nieważność tych zapisów.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r. sygn. akt: III SA/Ka/183/02 niepublikowany, wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt: II SA/Ka/508/02 niepublikowany).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 1999 r. sygn. akt: II SA/Wr/1779/98-OSS/200/1/17) stwierdził, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

Zatem zdaniem organu nadzoru zapis § 2 i § 3 zał. do uchwały został podjęty bez podstawy prawnej z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zapis § 2 i § 3 zał. do uchwały nie dotyczy bowiem wymagań, jakie musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, a dotyczy wymagań formalnych wniosku wynikających z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kwestia kontroli prawidłowości wniosku o uzyskanie zezwolenia należy do kompetencji organu wydającego zezwolenie.

Art. 8a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego składającego wniosek, którego celem jest ustalenie, czy przedsiębiorca spełnia warunki wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem, które ma być wydane.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/144/2009 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.

wz. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) **Wójt Gminy Krzczonów**
- 2) **Przewodniczący Rady Gminy Krzczonów**