



NK.II.MF.0911-13/10

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 1 pkt 3 uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 7 kwietnia 2010 r. nr XXXII/190/10 zmieniającej uchwałę nr XXXII/209/06 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bolesławiec w części dodającej do § 4 pkt 7 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.).

### Uzasadnienie

Rada Gminy Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 7 kwietnia 2010 r. uchwałę nr XXXII/190/10 zmieniającą uchwałę nr XXXII/209/06 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bolesławiec.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 kwietnia 2010 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXII/190/10 organ nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 3 uchwały w zakresie, w jakim dodaje do § 4 pkt 7, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, z późn. zm. – dalej: ustawa).

Uchwała nr XXXII/190/10 została podjęta m. n. na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy zawiera zamknięty katalog zagadnień, które podlegają szczegółowemu uregulowaniu przez radę gminy w formie regulaminu i stanowi: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) <sup>(3)</sup> prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
  - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
  - b) liczby osób korzystających z tych urządzeń;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.”.

Mocą § 1 pkt 3 uchwały nr XXXII/190/10 dodano do § 4 uchwały nr XXXII/209/06 pkt 7 w brzmieniu: „składowania materiałów budowlanych, gruzu, pisaku itp. poza nieruchomością, w szczególności na terenie pasa drogowego bez uzgodnienia z zarządcą drogi;”, który dotyczy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnię innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Zakwestionowana regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 ustawy. W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 naruszenie 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 dnia 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 (...)*”.

Kwestionowany fragment dodanego do § 4 uchwały nr XXXII/209/06 punktu 7 przedmiotowej uchwały wykracza poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ustawy. Mocą tego zapisu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki, których nałożenie jest równoznaczne z przekroczeniem przez radę gminy zakresu kompetencji, o których mowa w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań i obowiązków określonych w pkt 1–8 tegoż przepisu. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dlatego też organ stanowiący gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, iż 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. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Wskazać również należy, że kwestie zajmowania pasa drogowego uregulowane zostały w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), a więc akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:  
Zdzisław Średniawski  
Wicewojewoda