



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 marca 2006r.

PN.II.0911-18/466/06

**BIURO**  
**Rady Gminy Męcinka**

Wpł. dnia 21.03.06

Nr - podpis Kocher

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

- § 3 pkt 2-8, 11-15,
- § 4 pkt 7, 10-12,
- § 5 pkt 9,
- § 19,
- § 23 ust. 2,
- § 24 zd. 2,
- § 40 ust. 5 zd. 2,
- § 41 ust. 2,
- § 44 ust. 3 zd. 2,
- § 48 pkt 1 lit. e,
- § 56,
- § 58,

uchwały Nr XLI/198/2006 Rady Gminy Męcinka z dnia 24 lutego 2006r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Męcinka.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka podjęła na sesji w dniu 24 lutego 2006r., m. in. uchwałę Nr XLI/198/2006 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Męcinka.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 marca 2006r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 pkt 2-8, 11-15 z naruszeniem § 146, § 147 ust. 1 oraz § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 Nr 100, poz. 908),
- § 4 pkt 7, 10-12 oraz § 5 pkt 9 przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późniejszymi zmianami) oraz naruszeniem art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz

- § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,
- § 19 przedmiotowej uchwały z naruszeniem art. 5 ust 3-5 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz naruszeniem art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,
- § 23 ust. 2 przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 24 zd. 2 z naruszeniem art. 45 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. 2005 r. Nr 108 poz. 908, z późn. zm.) oraz naruszeniem art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,
- § 40 ust. 5 zd. 2 przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 oraz z naruszeniem art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 41 ust. 2 oraz § 44 ust. 3 zd. 2 przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 48 pkt 1 lit. c przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 56 przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 58 przedmiotowej uchwały z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I. W § 3 Rada wprowadziła definicje normatywne pojęć, które ustawy bądź już definiują, bądź też posługują się nimi bez ustalenia legalnego ich znaczenia. I tak następujące pojęcia znalazły się w uchwale Rady, jak i również w ustawie: § 3 pkt 2 *nieczystości ciekłe* – art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; § 3 pkt 4 *odpady komunalne* – art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; § 3 pkt 6 *odpady niebezpieczne* – art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz. U. nr 62, poz. 628 ze zm.); § 3 pkt 8 *odpady ulegające biodegradacji* – art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy o odpadach; § 3 pkt 11 *właściciele nieruchomości* – art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; § 3 pkt 12 *zbiorniki bezodpływowe* – art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; § 3 pkt 13 *zwierzęta bezdomne* – art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. 2003r. Nr 106, poz. 1002); § 3 pkt 14 *zwierzęta domowe* – art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt; § 3 pkt 15 *zwierzęta gospodarskie* – art. 2 pkt 15 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (tekst jednolity: Dz. U. 2002r. Nr 207, poz. 1762).

Natomiast pozostałe pojęcia występują w ustawie, ale nie zostały w niej zdefiniowane: § 3 pkt 3 *odpady budowlane* – art. 15 ust. 7 ustawy o odpadach, § 3 pkt 5 *odpady*

wielkogabarytowe – art. 4 ust.1 pkt 1 lit. a, art. 8 ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; § 3 pkt 7 *odpady opakowaniowe* – art. 15 ust. 7, art. 16a pkt 2 lit. c, art. 43a ust. 7 ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i Rady Gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały Rady. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej). Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego: jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w tekście prawnym należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Inną sprawą jest poszukiwanie definicji pojęcia w aktach pokrewnych i jej stosowanie. W takim przypadku jeżeli ustawa odsyła do stosowania przepisów innej ustawy, gdzie to pojęcie jest zdefiniowane, to akt wykonawczy nie może wprowadzać odmiennej regulacji, gdyż zasada języka prawnego nakazuje rozumieć tak zwroty jak to ustawodawca sformułował. Akt prawa miejscowego nie może także odsyłać do aktów hierarchicznie wyższych.

Dodatkowo wskazać trzeba na stosowne przepisy rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 146 rozporządzenia „1. w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. 2. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym”. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1, „jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu”. I wreszcie w świetle § 149 rozporządzenia „w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”.

W ocenie Organu Nadzoru nie budzi wątpliwości, iż Rada w sposób ewidentny przekroczyła zakres kompetencji. Wszystkie wymienione zwroty są używane przez ustawę, a niektóre z nich definiowane przez ustawę.

**II.** W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości następujące obowiązki: § 4 pkt 7 „usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń, innych obiektów ogłoszeń, plakatów i napisów, rysunków itp., umieszczonych tam bez trybu przewidzianego przepisami prawa”; § 4 pkt 10 „oznaczenia nieruchomości przez umieszczenie w widocznym miejscu tabliczki informacyjnej z numerem porządkowym nieruchomości”; § 4 pkt 11 „dbania o właściwy stan techniczny i estetyczny obiektów małej architektury i obiektów budowlanych usytuowanych na nieruchomościach, w tym odnawiania elewacji budynków oraz istniejących od strony ulicy ogrodzeń”; § 4 pkt 12 „przeciwdziałaniu

zachwaszczeniu terenów, w tym działek budowlanych nie wykorzystywanych na cele budowlane". Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Rozdziale 3 określa obowiązki właścicieli nieruchomości. Zakres tych obowiązków może być poszerzony w uchwalonym przez radę gminy regulaminie. Jednakże zakres przedmiotowy regulaminu określa szczegółowo art. 4 ust. 2 stanowiąc, jakie obowiązki mogą być nałożone na właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania **czystości i porządku** na terenie gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „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) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i 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.

Nałożone § 4 pkt 7 oraz 10-12 uchwały na właścicieli nieruchomości powinności przekraczają zakres przedmiotowy normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy.

Ponadto § 4 pkt 7 uchwały ustanawia obowiązek, który został już uregulowany w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi: „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze, ograniczenia wolności albo grzywny.”

Podobnie § 4 pkt 10 dotyczy kwestii uregulowanej już w art. 64 § 1 Kodeksu wykroczeń, który brzmi następująco: „Kto, będąc właścicielem, administratorem, dozorcą lub użytkownikiem nieruchomości, nie dopełnia obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należytym stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą

ulicy lub placu albo miejscowości, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany."

Natomiast w § 5 pkt 9 przedmiotowej uchwały Rada Gminy wprowadziła zakaz „niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, trawników oraz zieleni, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej.” Wprowadzone przez Radę w regulaminie obowiązku dotyczący zakazu niszczenia trawników, zieleni został już uregulowany w art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi: „Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność albo depta trawnik lub zieleniec lub też dopuszcza do niszczenia ich przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem, podlega karze grzywny do 1,000 złotych albo karze nagany.” Kodeks wykroczeń natomiast w art. 143 § 1 stanowi, iż „Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.” Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymieniania przykładowo czynności, które są zabronione w rozumieniu Kodeksu wykroczeń. Należy przez to rozumieć, iż zachowania zakazane w § 5 pkt 9 przedmiotowej uchwały zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu Kodeksu wykroczeń. Kodeks w Rozdziale XVII w sposób jednoznaczny reguluje kwestię wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku publicznego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez Ustawodawcę do unormowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Nadto zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie dopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już 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” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Także SN w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, OSN z 2001 r., nr 24, poz.704) podkreślił: „*jeżeli rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych*”.

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

**III. W § 19 Rada Gminy postanowiła:** „*Usunięcie uprzątniętego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, z dróg publicznych, z przystanków komunikacyjnych, przed podmioty do tego zobowiązane, na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powinno nastąpić niezwłocznie po ich uprzątnięciu*”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy posiada kompetencję do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin uchwalany jest w celu szczegółowego określenia zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wynika zatem z zakresu przedmiotowego regulaminu nie może on nakładać na podmioty zobowiązane na podstawie ustawy obowiązków, które zostały już uregulowane w ustawie.

Wprowadzenie przez Radę Gminy obowiązku **usunięcia** uprzątniętego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń przez podmioty do tego zobowiązane na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach narusza zasadę hierarchii aktów prawnych (vide pkt II). Obowiązki takie nakłada bowiem w art. 5 sama ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Art. 5 ust 3-5 stanowi: „**Uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z przystanków komunikacyjnych oraz z wydzielonych krawężnikiem lub oznakowaniem poziomym torowisk pojazdów szynowych należy do obowiązków przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej.**

4. Obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. Do obowiązków zarządu drogi należy także:

1) zbieranie i pozbywanie się odpadów zgromadzonych w urządzeniach do tego przeznaczonych i utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;

2) **pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej;**

3) **uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku.**

5. Obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w ust. 1-4 należą do gminy. Do obowiązków gminy należy także **uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku, oraz zbieranie i pozbycie się odpadów zgromadzonych w urządzeniach do tego przeznaczonych umieszczonych na tym chodniku i utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.**”

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, działając na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

IV. W § 22 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „Opracowanie planów letniego i zimowego utrzymania dróg należy do obowiązków zarządców dróg”. Zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie dla rady gminy do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawiera ściśle określony katalog spraw, które mogą zostać w takim regulaminie uregulowane. Nałożenie w regulaminie obowiązku opracowania planów letniego i zimowego utrzymania dróg na zarządców dróg stanowi przekroczenie przez Radę Gminy upoważnienia zawartego w ustawie.

V. W § 24 zd. 2 przedmiotowej uchwały znalazł się następujący zapis: „Wykonawca robót budowlanych jest zobowiązany ponadto do zorganizowania placu budowy tak, aby nie dopuszczać do zanieczyszczenia jezdni, dróg dojazdowych oraz natychmiastowego usuwania z nich naniesionego błota lub innych zanieczyszczeń”.

Natomiast art. 45 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym wprowadza zakaz „zaśmiecania lub zanieczyszczania drogi.” Należy przyjąć, iż wprowadzony w ustawie zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania drogi zawiera w sobie jednocześnie obowiązek uprzątnięcia drogi w razie jej zaśmiecania lub zanieczyszczenia. Zgodnie z Konstytucją RP ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego, a zatem nie jest dopuszczalne powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych (vide pkt II).

VI. W § 40 pkt 5 zd. 2 Rada Gminy postanowiła: „Dowody uiszczania opłat za odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych, właściciel nieruchomości jest obowiązany przechowywać przez okres 2 lat”. Rada Gminy wprowadzając powyższy obowiązek przechowywania dowodów uiszczania opłat przez okres 2 lat przekroczyła kompetencje zawartą w art. 4 ust 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten, upoważniając radę gminy do wydania regulaminu, określa szczegółowo zakres obowiązków, które rada może nałożyć na właścicieli nieruchomości. Rada gminy nie posiada zatem ustawowego upoważnienia do określenia terminu przechowywania powyższych dowodów opłat. Obowiązek przechowywania dowodów uiszczania opłat został ustanowiony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6 ust. 1, który stanowi, iż „Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.” Ustawa wprowadzając ten obowiązek nie określiła okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, a tym bardziej nie upoważniła do tego radę gminy.

VII. Rada Gminy w § 41 ust. 2 przedmiotowej uchwały wprowadziła obowiązek polegający na tym, aby „Pojazdy, o których mowa w ust. 1 winny być utrzymane w należytej czystości.” Nałożenie przez Radę na właścicieli samochodów specjalistycznych przeznaczonych do odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych obowiązku utrzymania ich w należytej

czystości stanowi ewidentne przekroczenie przez Radę kompetencji, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podobnie wprowadzenie w § 44 ust. 3 zd. 2 przedmiotowej uchwały zapisu, iż „Zamówienie musi być zrealizowane w okresie 36 godzin” stanowi istotne naruszenie upoważnienia ustawowego, określającego zakres przedmiotowy regulaminu. Rada Gminy nie posiada kompetencji, aby wkraczać w obowiązki pomiędzy właścicielami nieruchomości a podmiotem uprawnionym do odbioru nieczystości ciekłych. Termin realizacji zamówienia na opróżnienie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych winien wynikać z umów zawartych pomiędzy ww. podmiotami, a nie z aktu prawa miejscowego.

VIII. W § 48 pkt 1 lit. e Rada Gminy postanowiła: „opłacanie podatku od posiadania psów, którego wysokość ustala corocznie rada gminy”. Zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie do wydania przez radę gminy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowo zakres przedmiotowy spraw, które mogą zostać uregulowane powyższym regulaminem. Art. 4 ust. 2 pkt 6) ustawy stanowi, iż regulamin dotyczyć ma „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Nałożony w regulaminie przez Radę Gminy na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe obowiązek opłacania podatku od posiadania psów nie ma nic wspólnego z „ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Kwestię obowiązku zapłaty oraz wysokości podatku od posiadania psów reguluje ustawa z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2002 Nr 9, poz. 84).

IX. W § 56 Rada Gminy postanowiła, iż: „Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości”. Jak już wskazano powyżej, art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa ściśle zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W związku z powyższym rada gminy nie posiada swobody w zakresie uregulowań, jakie znajdują się w takim regulaminie. § 56 przedmiotowej uchwały stanowi zatem przekroczenie kompetencji przyznanych ustawą radzie gminy, gdyż regulamin może regulować wyłącznie zasady dotyczące „wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania” (art. 4 ust. 2 pkt 8), nie może natomiast wskazywać podmiotów zobowiązanych do poniesienia kosztów jej przeprowadzenia.

Ustalony przez prawodawcę katalog spraw, które zgodnie z art. 4 ustawy są objęte regulacją uchwały rady gminy w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku musi być traktowany ściśle. Z brzmienia tego przepisu wynika, że jest to katalog zamknięty i wyznaczający tym samym zakres kompetencji rady gminy. Przepis § 56 uchwały wykracza poza zakres uprawnień przyznanych radzie gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały.

X. W § 58 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła: „Kontrolę prawidłowości stosowania przez właścicieli nieruchomości przepisów ustawy oraz zasad określonych w niniejszej uchwale powierza się osobom upoważnionym przez Wójta Gminy

*Męcinka*". Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 5 ust. 6 stanowi, iż „Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.” Artykuł 5 w ust. 1-4 określa obowiązki właścicieli nieruchomości związane z utrzymaniem czystości i porządku. Zgodnie z regulacją ustawową nadzór nad wypełnianiem tych obowiązków wykonuje wójt. Ma on prawo wykonywać nadzór osobiście lub też zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach w swoim imieniu (art. 39 ust. 2). Dlatego też § 51 przedmiotowej uchwały jest zbędny i niecelowy. Rada w sposób oczywisty przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który enumeratywnie określa zakres przedmiotowy regulaminu.

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 dnia 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

*Krzysztof Grzelczyk*  
Krzysztof Grzelczyk