



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 września 2015 r.

Poz. 3931

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.82.22.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr **X/77/15** Rady Gminy Miękinia z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miękinia*.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Miękinia na sesji w dniu 28 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr X/77/15 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miękinia.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Gminy Miękinia z dnia 02 września 2015 r. nr ORG-0711.X.34.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 03 września 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.), a także § 119 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym:

„ 1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz

odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzatanie 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 pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników 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 pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego 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.”.

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. 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. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Op 212/13, stwierdza się, że „Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...) wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...)”. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/2007, stwierdzając, że rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/2006.

Tymczasem w § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: „*Właściciele nieruchomości obowiązani są do niezwłocznego oczyszczania ze śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W przypadku zamiatania chodnika o suchej powierzchni, czynność ta winna być realizowana po uprzednim zwilżeniu powierzchni wodą.*”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zatem już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa powyższy obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem Rada w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte już zapisami ustawy (tj. art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy), pomijając jednocześnie materię wskazaną do uregulowania przepisem kompetencyjnym - art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. W przedmiotowej uchwale nie zostały mianowicie określone wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Nie można bowiem utożsamiać wymienionych w § 4 ust. 1 uchwały „chodników położonych wzdłuż nieruchomości” z niewątpliwie szerszym zakresem pojęciem użytym w przepisie ustawy, jakim są części nieruchomości służące do użytku publicznego. W pojęciu tym, tereny chodników mogą co najwyżej zostać uznane jako jeden z jego elementów. Rozpatrywany przepis uchwały nie uwzględnia więc także innych potencjalnych obiektów, które należeć mogą do kategorii: części nieruchomości służących do użytku publicznego (np. place, podwórza), ograniczając się wyłącznie do jednego ich rodzaju, czyli chodników. Trudno bowiem uznać, aby na terenie gminy Miękinia chodniki były jedynymi tego typu obiektami. Poza zakresem uregulowania (jednocześnie stosowania) przepisu § 4 ust. 1 uchwały pozostają zatem, inne niż chodniki części nieruchomości służące do użytku publicznego, wbrew temu co nakazuje stosowny przepis ustawy. W takich więc miejscach uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie będzie mogło być realizowane na podstawie niniejszego regulaminu. W konsekwencji nie można uznać, iż sposób wykonania upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest prawidłowy i kompletny.

Ponadto Rada regulując powyższe obowiązki właścicieli nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone wzdłuż nieruchomości. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Nieuzasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu do każdego chodnika położonego wzdłuż nieruchomości stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13, w których podkreślono, że: „*zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne.*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość § 4 ust. 1 uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Miękinia Nr X/77/15 nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Nieunormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów. W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

W związku z powyższym, zdaniem Organu Nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości ze względu na brak kompletnej regulacji ustawowej, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto w trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru zauważył poniższe naruszenia prawa.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: *„Obowiązek określony w ust. 1 winien być realizowany poprzez odgarnięcie i sprzymowanie zgarniętego śniegu i lodu w miejsce lub miejsca nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszym lub drogowym oraz podjęcie działań usuwających bądź ograniczających śliskość chodnika. Środki użyte do tych celów należy usunąć z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn ich zastosowania.”*

Odnosząc się do powyższej regulacji wskazać należy, że w myśl pkt 1 lit. b art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin może wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast obowiązek uprzątnięcia chodnika został uregulowany w art. 5. ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Zakres przekazany przez ustawodawcę do uregulowania przez Radę Gminy obejmuje jedynie obowiązek sprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada nie była natomiast upoważniona do zobowiązania właścicieli nieruchomości do podejmowania działań mających na celu usuwanie lub ograniczanie śliskości chodnika.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Go 784/14) czytamy: *„Skoro bowiem ustawodawca uregulował kwestię*

*utrzymywania czystości chodników położonych wzdłuż nieruchomości w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy upoważniającej, obligując właścicieli tychże nieruchomości do "uprzątnięcia" z nich błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to brak jest w związku z tym podstawy w ramach wskazanej delegacji ustawowej do nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań mających na celu usunięcie lub ograniczenie śliskości chodnika np. przez posypywanie go materiałami szorstkimi bez dodatku środków chemicznych (...)"*

Rada Gminy w § 6 ust. 2 uchwały nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek polegający na tym, że: *„Opróżnione opakowania należy, jeśli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść lub złożyć na płasko przed włożeniem do pojemnika.”*

Tymczasem, art. 4 ust. 2 ustawy wyczerpująco określa, jakie zasady powinny się znaleźć w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Niedopuszczalna jest zatem wykładnia rozszerzająca powyższej normy kompetencyjnej, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla regulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie potwierdza również judykatura (porównaj: wyrok WSA z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Go 1045/12, LEX nr 1305650; wyrok WSA z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/OI 46/13, Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, poz. 1731; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, LEX nr 1152130).

W ocenie Organu Nadzoru, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie postanowień, które nakazywałyby konieczność zgniatania lub składania odpadów opakowaniowych przed ich włożeniem do pojemnika. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia bowiem do określania formy w jakiej dokonywać się będzie obróbka odpadów (np. poprzez zgniatanie). Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/OI 46/13). Wskazane uregulowanie uchwały nie znajduje także uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, na podstawie którego należy określić wymagania dotyczące prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, a tym samym wykracza poza zakres delegacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 527/13). Kompetencje Rady Gminy wynikające z ww. przepisu nie mogą być bowiem interpretowane rozszerzająco.

Ponadto kwestie ewentualnego przekształcania odpadów reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.). W art. 105 tej ustawy czytamy, że: „1. Odpady przed umieszczeniem na składowisku odpadów poddaje się procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do odpadów obojętnych oraz odpadów, w stosunku do których proces przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, nie doprowadzi do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1.”. Jak wynika zatem z brzmienia ust. 2 art. 105 ustawy o odpadach poddanie procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego odpadów przed umieszczeniem ich na składowisku nie zawsze jest obowiązkowe. Natomiast z treści przepisu § 6 ust. 2 uchwały wynika, iż jeśli rodzaj materiału na to pozwala, to nałożony tam obowiązek określonego zachowania się ma charakter generalny i nie dopuszcza żadnych wyjątków.

Wobec powyższego należy uznać regulację § 6 ust. 2 uchwały jako istotnie naruszającą przepisy prawa.

W § 6 ust. 4 uchwały wprowadzono następujący zakaz: *„Nie należy spalać w urządzeniach lub na terenie nieruchomości, bądź poza nią, jakichkolwiek odpadów komunalnych.”*

W ocenie organu nadzoru, powyższy zakaz spalania odpadów, w zakresie w jakim odnosi się do terenu nieruchomości lub terenu poza tą nieruchomością, Rada Gminy wprowadziła do przedmiotowego regulaminu bez podstawy prawnej, tj. z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w konsekwencji również z naruszeniem zasady praworządności wyrażonej w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyliczenie zamieszczone w art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno w regulaminie zamieszczać postanowień wykraczających poza treść tego przepisu.

Z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika obowiązek określenia w regulacji regulaminowej warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Rada Gminy kierując się celem zapewnienia odpowiedniego stanu pojemników i koszy przeznaczonych do gromadzenia odpadów, może m.in. wprowadzić zakaz spalania odpadów komunalnych w tego typu urządzeniach (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2003/14). Kwestia natomiast dopuszczalności spalania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości lub poza nią, nie mieści się już w ustawowej kompetencji organu stanowiącego gminy, ponieważ została w sposób całościowy unormowana w ustawie o odpadach.

Należy zauważyć, że kwestia zasad i warunków spalania odpadów została wyczerpująco unormowana w ustawie o odpadach – art. 29-31 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.). W szczególności z przepisów samej ustawy wynika generalna zasada, że odpady mogą być spalane tylko w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu (zob. W. Radecki, *Ustawa o odpadach, Komentarz*, Warszawa 2013, wyd. el., komentarz do art. 31, pkt 1). Uzupełniająco można zwrócić uwagę, że ustawa o odpadach pośrednio nawiązuje nawet do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 31 ust. 7, stanowiąc, że "dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, chyba że są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania". *A contrario*, jeżeli w § 3 ust. 1 pkt 4 kontrolowanego w niniejszej sprawie Regulaminu wprowadzono obowiązek selektywnego zbierania odpadów zielonych, to należy przyjąć, że z samej ustawy wynika zakaz ich spalania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13).

**W § 7 ust. 13** uchwały Rada postanowiła: „*Miejsce ustawienia pojemników właściciel nieruchomości jest obowiązany utrzymać w czystości.*”.

Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Tak sformułowanego uprawnienia nie można jednak odnosić do miejsc, w których ustawiane są ww. pojemniki.

Zdaniem organu nadzoru, zobowiązanie właścicieli nieruchomości do utrzymywania miejsca ustawienia pojemników w czystości nastąpiło z naruszeniem granic upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Tak sformułowany wymóg nie mieści się bowiem w zakresie pojęcia „warunki rozmieszczenia”. Rozmieszczenie należy rozumieć bowiem jako występowanie w przestrzeni, natomiast rozmieścić to ulokować coś w różnych miejscach czegoś. Realizacja dyspozycji normy zawartej w przywołanym przepisie nie może jednak nastąpić poprzez wskazywanie, że miejsce, w którym ustawiane są pojemniki musi spełniać określone wymagania – w tym przypadku, że ma być utrzymywane w czystości.

Należy zauważyć, że utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz utrzymanie w czystości miejsc, w których pojemniki takie są usytuowane, stanowią dwie odrębne kwestie. Co istotne, tylko do uregulowania pierwszej z nich została upoważniona rada gminy.

**W § 7 ust. 12** uchwały Rada Gminy postanowiła: „*Pojemniki, o których mowa w ust. 1 powinny być utrzymane przez ich właściciela w odpowiednim stanie sanitarnym, w szczególności poprzez ich dezynfekcję, co najmniej 2 razy do roku.*”

Z kolei w **§ 7 ust. 14** uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „*Pojemniki, o których mowa w niniejszym rozdziale, powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie technicznym, w szczególności poprzez stałą naprawę ich szczelności.*”.

Wprowadzenie w przytoczonych przepisach sformułowania „w szczególności” świadczy o pozostawieniu możliwości wprowadzenia dodatkowych wymogów w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie:

- 1) sanitarnym, pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych (§ 7 ust. 12 uchwały) oraz

- 2) technicznym, pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych (§ 7 ust. 14 uchwały),  
- których *de facto* Regulamin nie zawiera.

Przedmiotowe przepisy mają tym samym charakter otwarty. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujące przepisy prawa miejscowego są niejasne, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy, zapisy § 7 ust. 12 i 14 uchwały zawierające określenie „w szczególności” nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Zwrot „w szczególności” jest określeniem ogólnym, w rozpatrywanych tu przepisach dopuszczającym również inne czynności i działania w zakresie: utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych (§ 7 ust. 12) oraz utrzymania w odpowiednim stanie technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych (§ 7 ust. 14), które w przedmiotowej uchwale nie zostały wymienione.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 10 ust. 4 uchwały Rada postanowiła: „Do terenu nieruchomości zaliczana jest droga prywatna łącząca nieruchomość z drogą publiczną lub inną stanowiącą własność Gminy Miękinia. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest udostępnić urządzenia przeznaczone do gromadzenia odpadów poprzez ustawienie ich przy najbliższej drodze publicznej lub innej stanowiącej własność Gminy Miękinia lub udostępnić je w sposób uzgodniony z przedsiębiorcą odbierającym odpady.”

W ocenie organu nadzoru postanowienie zdania pierwszego § 10 ust. 4 uchwały zostało podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy podkreślić, iż organ stanowiący, przy uchwalaniu przedmiotowego Regulaminu winien określić w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące kwestii określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ww. ustawy. Wyliczenie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ma charakter wyczerpujący i określa granice upoważnienia udzielonego radzie gminy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż: „Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisami art. 4 ust. 2 pkt 1-8 tej ustawy (...) Analiza treści powyższych przepisów daje podstawy do stwierdzenia, że w ramach wskazanej delegacji ustawowej brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych w regulaminie na jego potrzeby, ale również pojęć już wcześniej zawartych w ustawie upoważniającej, jak również innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca.”.

Zdaniem organu nadzoru, rozpatrywanym tu przepisem uchwały Rada Gminy, decydując o tym, jakie konkretne obiekty wchodziły w skład terenu nieruchomości, dokonała nieuprawnionej modyfikacji treści art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 644/15, orzeczenie nieprawomocne).

W § 11 ust. 7 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „*Usuwanie odpadów budowlanych winno odbywać się niezwłocznie po zapelnieniu pojemnika, na koszt właściciela nieruchomości. Zabronione jest usuwanie i mieszanie tych odpadów z innymi odpadami.*”.

Przepisem § 11 ust. 7 uchwały nałożono na właścicieli nieruchomości nieznaną ustawie obowiązek polegający na ponoszeniu kosztów usuwania odpadów budowlanych. Uchwała nie precyzuje w jaki sposób koszty te mają być ponoszone. Biorąc jednak pod uwagę, że zbiórka selektywna, w tym m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, ma być prowadzona przez gminę (co jest finansowane z wpływów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi regulowanej ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), należy przyjąć, że w akcie prawa miejscowego wprowadzono obowiązki finansowania świadczeń publicznych w nieznaną ustawie formie. Wprowadzenie do uchwały regulacji, zgodnie z którą „*Usuwanie odpadów budowlanych winno odbywać się (...) na koszt właściciela nieruchomości*” jest działaniem naruszającym podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie prawa fiskalnego (*nullum tributum sine lege*). Co więcej, koszty jakie miałyby ponosić właściciel byłyby ponownym "płaceniem za to samo", co zostało opłacone w formie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poza stwierdzeniem, że przepis ten stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP - należałoby zatem uznać, że § 11 ust. 7 we fragmencie: „*na koszt właściciela nieruchomości*” uchwały narusza także art. 217 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią bowiem - odpowiednio - że: "Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy" i "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

Rada Gminy Miękinia nie może zatem nakładać dodatkowej daniny publicznej za prowadzenie zbiórki odpadów budowlanych. Nakładanie takich danin zarezerwowane jest bowiem dla ustawodawcy. W państwie demokratycznym rządzone przez prawo nie może także dochodzić do podwójnego płacenia za realizację zadań publicznych. Gmina, będąca podmiotem publicznoprawnym, realizuje zadanie publiczne zaspokajające zbiorowe potrzeby wspólnoty polegające na utrzymaniu czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Jest to jej zadanie własne, które łączy się z obowiązkiem zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ustawy). Zasada sprawiedliwości społecznej sprzeciwia się nakładaniu na właścicieli nieruchomości, na których ciąży już obowiązek uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, innej daniny.

Regulacja § 11 ust. 7 we fragmencie: „*na koszt właściciela nieruchomości*” uchwały jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, ma kompetencję jedynie do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W zakresie upoważnienia nie mieści się natomiast regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami usuwania odpadów.

W § 13 uchwały znalazło się postanowienie, zgodnie z którym: „*Właściciele nieruchomości powinni kierować się zasadami zmierzającymi do ograniczania ilości powstawania odpadów komunalnych poprzez m.in.:*

- 1) wielokrotne używanie produktów i opakowań;



2) unikanie produktów, które z pewnością trafią na składowisko, czyli nienadających się do recyklingu, kompostowania;

3) świadomy wybór produktów pod kątem ilości i zawartości.”.

W kontekście powyższego zapisu uchwały, należy na wstępie zauważyć, że zamieszczono go w Rozdziale 5 pn. „Inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”. Na podstawie bowiem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, obowiązkowo należy określić także wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.) plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych.

Przechodząc do postanowień załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIV/616/12 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w regulaminie czystości) należy wskazać, że celem przygotowania tego dokumentu było wprowadzenie nowego, zgodnego z założeniami ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, z późn. zm.) systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Dodatkowo Plan gospodarki odpadami wskazuje konieczne do realizacji cele i działania w zakresie poszczególnych rodzajów odpadów oraz przedstawia ogólny zarys funkcjonowania całego systemu gospodarowania odpadami na terenie województwa.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy „Plan” stanowi istotne narzędzie, które posłużyć ma w osiągnięciu celów założonych w strategii województwa. Podkreślić przy tym trzeba, że plany gospodarki odpadami (tak samo jak programy ochrony środowiska) nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji.

Przechodząc do szczegółowych postanowień Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 odnośnie zapobiegania powstawaniu odpadów, zawartych w podrozdziale 7.2.1 o tytule „Odpady komunalne, w tym odpady ulegające biodegradacji” (część V „System Gospodarki Odpadami”, rozdział 7 „Cele w Zakresie Gospodarki Odpadami” – str. 188) czytamy tam, że:

„Zapobieganie powstawaniu odpadów i ograniczanie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych na składowiska odpadów możliwe jest dzięki następującym działaniom:

- wdrażanie systemu zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji wymagających podjęcia kompleksowych działań informacyjno – edukacyjnych w tym zakresie,

- budowanie systemu gospodarki odpadami opartego o regiony gospodarki odpadami komunalnymi posiadającymi regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych (zgodnie z *ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 152, poz. 897, z późn. zm.),

- prowadzenie wspólnej gospodarki odpadami komunalnymi przez gminy polegającej na zapewnieniu i utrzymaniu infrastruktury gospodarki odpadami, w szczególności zakładów zagospodarowania odpadów w ramach regionów wyznaczonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.”.

Przytoczone wyżej postanowienia w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów służyć mają osiągnięciu wyznaczonych celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami

komunalnymi, w tym odpadami ulegającymi biodegradacji, wyznaczając kierunki działania na szczeblu wojewódzkim i gminnym (w/w podrozdział 7.2.1, str. 187).

Należy zatem zauważyć, że z samych postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, z którym zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach § 13 uchwały powinien korespondować i być z nim zgodny, nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków w postaci: wielokrotnego używania produktów i opakowań, unikania produktów nie nadających się do recyklingu i kompostowania oraz konieczności świadomego wyboru produktów. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami działania w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów, mówi się tam jedynie o wdrażaniu systemu zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji wymagających podjęcia kompleksowych działań informacyjno – edukacyjnych w tym zakresie. W pozostałym natomiast zakresie cele te mają zostać zrealizowane poprzez budowanie systemu gospodarki odpadami opartego o regiony gospodarki odpadami komunalnymi posiadającymi regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych oraz prowadzenie wspólnej gospodarki odpadami komunalnymi przez gminy polegającej na zapewnieniu i utrzymaniu infrastruktury gospodarki odpadami. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości, co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 576/13) stwierdza się, iż: „(...) *regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest aktem, którego ranga pozwala na formułowanie nowych obowiązków wobec właścicieli nieruchomości. W akcie tym w zakresie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dopuszczalne jest kierowanie do adresatów norm jedynie zaleceń, pouczeń i zapisów o charakterze edukacyjnym, mających kreować pewne zachowania w sferze postępowania z odpadami*”. Przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2007 r. (sygn. akt II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „*charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo*”. Co istotne, także w literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, że takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa, np. zdaniem M. Górskiego, „*plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania, czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych*” (zob. M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004, nr 7, s. 28). Podobnie uważa A. Barczak, podkreślając, że tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (zob. więcej w: A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, ABC 2006). Dodatkowo organ nadzoru zwraca także uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionych obowiązków. Problematyczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy zostały one prawidłowo wykonane.

Trzeba również zaznaczyć, że materię spraw objętą postanowieniami § 13 uchwały, w szerszym kontekście reguluje już art. 18 ust. 1-3 ustawy o odpadach, który stanowi, że: „1. Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. 2. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi. 3. Odzysk, o którym mowa w ust. 2, polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych - poddaniu innym procesom odzysku.”.

Ponadto za nieprawidłowe uznać należy posłużenie się w treści § 13 uchwały ogólnym zwrotem „*między innymi*”, co sugerować może istnienie jeszcze innych, niewymienionych w regulaminie obowiązków, do których stosowania zostali zobowiązani właściciele nieruchomości (zob. uwagi odnośnie § 7 ust. 12 i 14 uchwały).

W § 14 ust. 3 uchwały postanowiono, że: „*Wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków:*

1) *właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe,*

2) *zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.”.*

W pierwszej kolejności uznać trzeba za niedopuszczalną regulację § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały, na podstawie której zwolnienie psa ze smyczy w miejscu publicznym dozwolone jest wyłącznie pod warunkiem noszenia przez psa kagańca. Przedmiotowy obowiązek został przez Radę wprowadzony w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Istotne jest, iż przedmiotowa regulacja dopuszczająca zwolnienie psa ze smyczy w miejscu publicznym, jedynie gdy zwierzę to nosi kagańiec, jest niezależna od cech osobniczych danego psa związanych z jego agresywnym zachowaniem. W konsekwencji, tak rygorystyczny obowiązek będzie dotyczył psów łagodnych, psów takich ras jak np. york, chihuahua, czy psów które z uwagi na swój stan zdrowia, wiek itp. nie są nawet w stanie stworzyć jakiegokolwiek zagrożenia, zaś nakładanie im kagańca może być uznane za przejaw zachowania niehumanitarne.

Zauważyć należy, że ustawodawca pozwala Radzie na samodzielny dobór kryteriów, według których różnicuje ona sytuację osób utrzymujących zwierzęta domowe oraz nakłada na nie stosowne obowiązki, jednakże kryteria te nie mogą być całkowicie dowolne, a przyjęta w § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały regulacja jest zbyt restrykcyjna. Celem przepisu wskazanego w upoważnieniu jest bowiem ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzęta stwarzają, a co za tym idzie określenia takich wymagań w stosunku do ich właścicieli w zakresie utrzymania zwierząt, które uwzględniałyby ewentualne nieprawidłowe reakcje tego zwierzęcia wynikającego, z jego cech osobniczych, rasy czy stanu zdrowia. Jest bowiem oczywiste, że nie wszystkie zwierzęta (psy) stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, nawet jeżeli rzeczywiście są większe od pozostałych osobników i posiadają większą wagę. Trudno bowiem wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy (zob. W. Kotowski, komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009).

Na powyższą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, stwierdził, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych.

Ponadto przyjęte w § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały postanowienie bezwzględnie (bez żadnych wyjątków) nakazujące zakładanie psom kagańca pozostaje w sprzeczności z art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 z późn. zm.) Zgodnie z tym przepisem, osoba niepełnosprawna nie jest bowiem zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. Rozpatrywany przepis uchwały nie różnicował zatem zasad wprowadzania psów na tereny publiczne w sposób dostosowany do celu ochrony, a w konsekwencji jego uchwalenie nie mieściło się w granicach

obowiązującego prawa wyznaczonego celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru nieprawidłowy i stwarzający trudności interpretacyjne jest także ten fragment § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały, który odnosi się do psów ras „dużych i olbrzymich”. Zauważyć trzeba, że na podstawie tego sformułowania nie sposób jednoznacznie i bezsprzecznie ustalić, w stosunku do jakich konkretnie ras psów istnieje obowiązek ich wyprowadzania na smyczy i w kagańcu. Jest to o tyle istotne, ponieważ od tej informacji zależy może ewentualna odpowiedzialność za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie (zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy). Żaden bowiem z aktualnie obowiązujących aktów prawnych nie wprowadził wykazu psów ras „dużych i olbrzymich”, z którego taką informację można byłoby uzyskać. Na nieprawidłowość posługiwania się w regulaminie tego typu zwrotami, odnoszącymi się do wyglądu zwierzęcia, zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 1068/13), gdzie czytamy: „*Należenie w ww. przepisie obowiązku prowadzenia w kagańcu psa, którego wygląd może stwarzać zagrożenie, ze względu na uzależnienie wykonania obowiązku od subiektywnego postrzegania zagrożenia - stwarza sytuację, w której obowiązek ten staje się trudny do wyegzekwowania, a sam przepis stwarza problemy interpretacyjne i w istocie jest niewykonalny.*”. Przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Zapis § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały zawierający określenie „dużych i olbrzymich” nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych.

Podobne uwagi należy skierować w stosunku do zapisu § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi”, które to sformułowanie stwarza znaczne trudności interpretacyjne. W ocenie organu nadzoru wyrażenie: „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” jest pojęciem nieostрым i niezdefiniowanym, mogącym powodować wątpliwości interpretacyjne. Takich unormowań aktu prawa miejscowego nie powinien zawierać. Konsekwencją takiego nieostrego przepisu jest niemożność adresata uchwały określenia prawidłowego sposobu zachowania się, w tym przypadku ustalenia kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi (np. 50 czy tylko 10 osób na dobę).

W § 14 ust. 4 uchwały postanowiono, że zabronione jest:

- **pkt 2** „wpuszczanie psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci”;
- **pkt 3** „wprowadzanie psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych)”.

Przytoczone zakazy zostały przez Radę wprowadzone w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Z powyższego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Ustawodawca nie upoważnił Rady do sformułowania zakazów wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 725/13) zgodnie, z którym: „*W ocenie Sądu ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (argumentum ad absurdum).*”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie również m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 576/13), z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13); w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 492/13); w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13); w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12); w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Dodatkowo mając na uwadze treść § 14 ust. 4 pkt 3 uchwały we fragmencie „*z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych*” zauważyć trzeba, że kwestię uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.). Zgodnie z art. 20a w/w ustawy osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu: 1) do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych; 2) do parków narodowych i rezerwatów przyrody; 3) na plaże i kąpieliska. Zatem już sam ustawodawca zadbał o dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psa. Tu należy zwrócić uwagę na znaczenie terminu „niepełnosprawności” przez którą rozumieć należy trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Wyrażenie „osoby niepełnosprawne”, którym posłużył się ustawodawca w przepisie art. 20a w/w ustawy jest zatem pojęciem szerszym od użytego w treści § 14 ust. 4 pkt 3 uchwały wyrażenia „osoby niewidome” (które także są osobami niepełnosprawnymi), a zatem w tym zakresie nastąpiła modyfikacja przepisu ustawowego. Gdy bowiem na podstawie art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do określonych tym przepisem obiektów, to z regulacji regulaminu wynika, iż wstęp do takich obiektów (kategorie tych obiektów zostały także ograniczone w stosunku do wymienionych w art. 20a ustawy) mają wyłącznie osoby niewidome. Jednocześnie w kontekście zapisów uchwały niezbędne jest odniesienie się do definicji psa asystującego zawartej w art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W myśl tej definicji pies asystujący to - odpowiednio wyszkolony i specjalnie oznaczony pies, w szczególności pies przewodnik osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Zatem w rozumieniu ustawy pies, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym to nie tylko jak to wskazała Rada, pies przewodnik, ale również pies

asystent odpowiednio wyszkolony, specjalnie oznaczony oraz posiadający certyfikat wydany zgodnie z art. 20b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Psem przewodnikiem w rozumieniu tej ustawy jest pies tylko osoby niepełnosprawnej niewidomej lub niedowidzącej, natomiast psy ułatwiające aktywne uczestnictwo w życiu społecznym osobom niepełnosprawnym z innych przyczyn są w rozumieniu ustawy psami asystującymi.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie gminy Miękinia. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

W związku z powyższym, należy uznać, że postanowienia § 14 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, istotnie naruszając art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 16 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła: „*W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, może zarządzić obowiązek przeprowadzenia dodatkowej deratyzacji w terminie innym niż określony w ust.1 na obszarze całej gminy lub jej części.*”

Wyznaczenie obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia stanowi wyłączną kompetencję rady gminy zawartą w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ramach upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego. Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.), a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji do kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ w pojęciach "wyznaczanie obszaru" i "terminu przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 224/13).

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 (...).*”

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*