



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.5.3.2025.FZ

Wrocław, 15 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 270/2024 Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu składania informacji w zakresie dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości na obszarze Gminy Boguszów-Gorce.

Uzasadnienie

W dniu 16 grudnia 2024 r. Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc wydał Zarządzenie Nr 270/2024 w sprawie sposobu składania informacji w zakresie dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości na obszarze Gminy Boguszów-Gorce.

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 11 kwietnia 2025 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta Boguszowa-Gorc o jego przedłożenie organowi nadzoru. Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 16 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 6a i 6b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, dalej: ustawa), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na nałożeniu na właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio przy drodze dla pieszych, bez podstawy prawnej, obowiązku składania informacji w zakresie dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości na obszarze Gminy Boguszów-Gorce.

Wydając kwestionowane zarządzenie Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc wskazał jako jego podstawę prawną art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr IX/32/24 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 28 października 2024 r. w sprawie przejęcia od właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymania czystości i porządku na drogach dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości na obszarze Gminy Boguszów-Gorce oraz ustalenia wysokości opłaty.

Wydając kwestionowane Zarządzenie, Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc określił wzór „informacji w zakresie dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości na obszarze Gminy Boguszów-Gorce”, stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowego zarządzenia (dalej: Informacja) oraz regulamin jej składania stanowiący załącznik nr 2 do analizowanego zarządzenia.

W myśl załącznika Nr 1 do przedmiotowego Zarządzenia, Informację „zobowiązani są złożyć właściciele, których nieruchomość jest położona bezpośrednio przy drodze dla pieszych, tzn. bezpośrednio przy chodniku” (rubryka: zobowiązany do złożenia deklaracji). Kwestionowane Zarządzenie nakłada zatem na wskazanych adresatów obowiązek złożenia przedmiotowej informacji.

Analizując treść Informacji należy stwierdzić, że w istocie powiela ona treść „deklaracji o wysokości opłaty za utrzymanie czystości i porządku na drogach dla pieszych położonych na obszarze Gminy Boguszów-Gorce” (dalej: Deklaracja), ustanowionej mocą uchwały Nr IX/33/24 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 28 października 2024 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji w związku z przejęciem od właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymania czystości i porządku na drogach dla pieszych położonych na obszarze Gminy Boguszów-Gorce.

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr PN-N.4131.5.3.2024.FZ z dnia 26 listopada 2024 r. stwierdził podjęcie uchwały Nr IX/33/24 z istotnym naruszeniem art. 6a i 6b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, dalej: ustawa), w zw.

z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nałożeniu na jej adresatów, bez podstawy prawnej, obowiązku składania deklaracji o wysokości opłaty za utrzymanie czystości i porządku na drogach dla pieszych, w związku z czym stwierdził jej nieważność w całości.

Zarzuty sformułowane w przedmiotowym rozstrzygnięciu w odniesieniu do Deklaracji zachowują swoją aktualność również w przypadku ustanowionej mocą kwestionowanego zarządzenia Informacji.

Mocą uchwały Nr IX/32/2024 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 28 października 2024 r. w sprawie przejścia od właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymania czystości i porządku na drogach dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości na obszarze Gminy Boguszów-Gorce oraz ustalenia wysokości opłaty, Rada działając na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zdecydowała o przejściu od właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy tj. uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; z wyłączeniem dróg dla pieszych, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Ponadto, zgodnie z treścią normy kompetencyjnej, w przedmiotowej uchwale znalazły się regulacje określające wysokość opłaty oraz terminy jej uiszczania.

Zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy, Rada może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejść od właścicieli nieruchomości wszystkie albo wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4. W myśl art. 6a ust. 2 przejmując wyżej wskazane obowiązki Rada jest zobowiązana ustalić opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za ich wykonywanie. Przedmiotowa opłata powinna mieć charakter ryczałtowy, a jej wysokość być uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zagospodarowywania nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości (art. 6a ust. 3). Zgodnie z art. 6b ustawy, ustalając opłaty, o których mowa w art. 6a, Rada określa terminy ich uiszczania.

Analiza treści art. 6a i art. 6b ustawy oraz wyżej wskazanej uchwały Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach prowadzi do konstatacji, że podejmując uchwałę Nr IX/32/24 Rada zrealizowała całość przyznanej jej kompetencji

W przekonaniu organu nadzoru, po podjęciu przez organ stanowiący gminy decyzji o przejściu realizacji obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, organy gminy nie mogą nakładać na adresatów uchwały żadnych dodatkowych, nie wskazanych w treści normy kompetencyjnej obowiązków, w tym obowiązku składania informacji będącej przedmiotem kwestionowanego Zarządzenia.

Wzór „Informacji” ustanowiony mocą Zarządzenia Nr 270 różni się od określonego w załączniku do uchwały Nr IX/33/24 wzoru „Deklaracji” wyłącznie formalnie. Deklaracja przewidywała konieczność wskazania przez właściciela nieruchomości położonej bezpośrednio przy drodze dla pieszych, długości i szerokości przyległego chodnika oraz obliczenia jego powierzchni i należnej opłaty. W myśl ustanowionej mocą kwestionowanego Zarządzenia „Informacji” właściciel nieruchomości jest zobowiązany wskazać powierzchnię przyległą do jego nieruchomości drogi dla pieszych.

Przedmiotowe korekty nie mają zatem wpływu na istotę regulacji, jaką stanowi nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązków (złożenia deklaracji oraz dokonania niezbędnych obliczeń) pomimo braku podstawy prawnej.

Należy podkreślić, że przedmiotowe Zarządzenie, zobowiązując właścicieli nieruchomości przyległych do dróg dla pieszych do składania informacji, o treści określonej w załączniku nr 1, oraz określając tryb jej składania (załącznik nr 2), zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przedmiotowy akt należy zatem zakwalifikować jako akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności aktu decyduje fakt określenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego adresata zarządzenia w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania przepisów danego aktu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na

oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia.

Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Natomiast zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Z powyższego wynika, że organem uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego na terenie gminy jest – co do zasady – rada gminy. Jednak trzeba mieć na uwadze, że istnieją przepisy szczególne, na podstawie których również organ wykonawczy wydaje akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679): 1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. 2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek”.

W badanym przypadku nie zachodzą wskazane wyżej okoliczności, a zatem Burmistrz Miasta Boguszoława-Gorc wydając Zarządzenie stanowiące akt prawa miejscowego, przekroczył zakres swoich kompetencji naruszając art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Żaden przepis szczególny nie legitymuje organu wykonawczego gminy do podjęcia przedmiotowego Zarządzenia. Jak już wyżej wskazano, to Rada jest wyłącznie właściwa w zakresie realizacji kompetencji określonej w art. 6a ust. 1 ustawy. Co więcej, jak wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr PN-N.4131.5.3.2024.FZ z dnia 26 listopada 2024 r., w zakresie przedmiotowej kompetencji Rady nie mieści się legitymacja do nakładania na adresatów uchwały dodatkowych obowiązków.

Należy również wskazać, iż organ upoważniony do stanowienia prawa, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Należy ponadto podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej norm kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Organ nadzoru zaznacza, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Burmistrza przy wydaniu zarządzenia powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością zarządzenia w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Piotr Kozdrowicki