

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.10.3.2025.AS
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 28 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 3 we fragmencie: „oraz najemcy lokali” i § 9 ust. 4 we fragmencie: „u przedsiębiorcy posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzony przez Burmistrza Brzegu Dolnego” uchwały nr XIII/89/25 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brzeg Dolny.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brzegu Dolnym, na sesji w dniu 24 lutego 2025 r., podjęła uchwałę nr XIII/89/25 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brzeg Dolny, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 2 ust. 3 uchwały we fragmencie: „oraz najemcy lokali” z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c w związku z art. 5 ust. 1-5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu wskazanego fragmentu uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego,**
- **§ 9 ust. 4 uchwały we fragmencie: „u przedsiębiorcy posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzony przez Burmistrza Brzegu Dolnego” z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu wskazanego fragmentu uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.**

Analizowaną uchwałą Rada Miejska Brzegu Dolnym ustanowiła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brzeg Dolny. Jako podstawę podjęcia uchwały rada wskazała między innymi art 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą, który upoważnia radę gminy do uchwalenia aktu prawa miejscowego jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały „właściciele nieruchomości oraz najemcy lokali zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez: 1) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego; 2) gromadzenie błota, śniegu i lodu

uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego w sposób niezagrażający bezpieczeństwu przechodniów oraz pojazdów”.

Rada Miejska w Brzegu Dolnym nałożyła na najemców lokali obowiązki w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w sytuacji gdy sam ustawodawca określił podmioty odpowiedzialne za wykonanie tego obowiązku. Katalog osób oraz podmiotów zobowiązanych do zapewnienia czystości i porządku na nieruchomościach został zawarty w art. 5 ust. 1-5 ustawy. Obowiązki w powyższym zakresie zostały nałożone na właścicieli nieruchomości, wykonawców robót budowlanych, przedsiębiorców użytkujących torowiska pojazdów szynowych, zarządców dróg, a w zakresie pozostałych nieruchomości na gminę. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Oczywistym jest, że rada gminy wykonując powyższe upoważnienie nie może nałożyć żadnych obowiązków na podmioty (osoby) niewskazane przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to przekroczenie upoważnienia ustawowego. Rada ma wyłącznie kompetencje do określenia zasad dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie wskazywania podmiotów do tego zobowiązanych.

Podobnie, w myśl § 9 ust. 4 uchwały, „wytwórca odpadów, który prowadzi działalność polegającą na świadczeniu usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów zobowiązany jest do zamówienia pojemników lub kontenerów, uniemożliwiających pylenie, u przedsiębiorcy posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzony przez Burmistrza Brzegu Dolnego”.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W ocenie organu nadzoru, cytowany wyżej przepis upoważnia organ gminy między innymi do określenia rodzaju pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania konkretnej frakcji odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Rada Miejska w Brzegu Dolnym wskazując w § 9 ust. 4 uchwały, że do zbierania frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych należy używać pojemników lub kontenerów uniemożliwiających pylenie, działała w granicach upoważnienia. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dał jednak organowi stanowiącemu upoważnienia do wskazywania źródeł (tu konkretnych podmiotów gospodarczych), od których należy pozyskać pojemniki na odpady. Nie istnieje także inny przepis szczególny, który dopuszczałby nałożenie na wytwórców odpadów obowiązku zaopatrywania się w pojemniki na odpady wyłącznie u przedsiębiorcy posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzony przez Burmistrza Brzegu Dolnego.

W kwestionowanych wyżej przez organ nadzoru regulacjach uchwały Rada Miejska w Brzegu Dolnym niewątpliwie przekroczyła upoważnienie ustawowe. Należy podkreślić, że jak już wyżej wskazano regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brzeg Dolny jest aktem prawa miejscowego. Uchwalenie przez Radę Miejską w Brzegu Dolnym przepisów będących częścią aktu prawa miejscowego niemających umocowania (upoważnienia) w powszechnie obowiązujących przepisach prawa jest niewątpliwie istotnym naruszeniem prawa i należy stwierdzić ich nieważność.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest*

równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 uchwały we fragmencie: „oraz najemcy lokali” oraz § 9 ust. 4 uchwały we fragmencie: „u przedsiębiorcy posiadającego wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzony przez Burmistrza Brzegu Dolnego”, które zostały podjęte z istotnym naruszeniem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na podjęciu wskazanych wyżej fragmentów uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi 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 uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Anna Żabska