



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 października 2025 r.

Poz. 4252

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.149.2025 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 14.76.2025 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 22 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dubicze Cerkiewne.

UZASADNIENIE

W dniu 22 września 2025 r. Rada Dubicze Cerkiewne podjęła uchwałę nr 14.76.2025, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 września 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 października 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej jako „ustawa”, poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej, a także modyfikacje przepisów ustawowych i przekroczenie delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy 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.

Jak natomiast stanowi art. 4 ust. 2 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego

- i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
- c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) 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, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.

Kompetencje przyznane organowi stanowiącemu gminy zostały ograniczone do ustalenia w Regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw wskazanych do uregulowania jest zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. *„Podkreślić należy, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Sytuacja, w której część uchwały w sprawie regulaminu dotyczącego zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ze względu na jej istotną sprzeczność z prawem dotknięta jest nieważnością, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały”* (wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1330/20).

W przedmiotowej uchwale rada gminy nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W uchwale brak jest bowiem jakichkolwiek zapisów regulujących ww. kwestię.

Ponadto rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, który stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W uchwale nie wyznaczono terminów przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji postanawiając w § 20 ust. 2 Regulaminu, że: *Deratyzację przeprowadza się w razie takiej potrzeby.*

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 25 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6723/21: *„Nie ma możliwości odstąpienia w regulaminie od obowiązku wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia (art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy). (...) obowiązek ten jest po prostu obligatoryjny i w uchwale powinien być określony. Nawet jeżeli obecnie takie zagrożenie nie występuje to nie można wykluczyć jego pojawienia się w przyszłości, zaś głównym celem tego obowiązku jest zapobieganie”.*

Pominięcie elementów obligatoryjnych uchwały oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej, które uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały.

Ponadto rada gminy w sposób nieprawidłowy wykonała delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 12 Regulaminu rada ustaliła częstotliwość „odbioru” odpadów komunalnych, natomiast ww. przepis uprawnia ją do określenia częstotliwości „pozbywania” się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4503/21 *„Ustawodawca bowiem celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć. Brak legalnej definicji nie stanowi zatem przeszkody w dokonaniu systemowej wykładni kontekstowej tego pojęcia, zwłaszcza przez pryzmat ustalenia zakresu czynności składających się na "odbieranie odpadów". Na delegację ustawową należy patrzeć poprzez adresata normy. Mianowicie, o ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Uznanie, że obie delegacje winny określać to samo zagadnienie podważałoby sens tych regulacji i obalało leżącą u podstaw reguł wykładni logicznej i systemowej zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Pojęcia "odbieranie" i "pozbywanie" się odpadów nie mogą być używane zamiennie. Gdyby te pojęcia mogły być używane zamiennie, to niecelowym byłoby zawieranie w ustawie dwóch przepisów regulujących tą samą materię. Wystarczyłby jeden, który upoważniałby radę gminy do uregulowania częstotliwości np. pozbywania się odpadów komunalnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17)”*.

Ponadto w § 13 rada ustaliła częstotliwość „usuwania” nieczystości ciekłych, nie zaś „pozbywania” się co stanowi modyfikację przepisu ustawowego. Dodatkowo w § 10 ust. 1 Regulaminu pojawia się pojęcie „wywozu”, które również nie występuje w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nakłada obowiązek określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych również z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, czego w analizowanej uchwale zabrakło. Zawarte w § 12 ust. 7 Regulaminu postanowienie, zgodnie z którym: *Kosze uliczne będą opróżniane według potrzeb*, nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej w tym zakresie, bowiem nie wskazuje żadnej konkretnej częstotliwości.

Rada Gminy Dubicze Cerkiewne w sposób nieprawidłowy wykonała delegację ustawową w zakresie określenia 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). Sposób sformułowania § 18 ust. 1 i 3 Regulaminu wskazuje bowiem, że określają one obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenach prywatnych nieruchomości.

Zgodnie z § 18 ust. 1 Regulaminu: *Osoby będące właścicielami lub opiekunami psów i innych zwierząt domowych są zobowiązane do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, w szczególności niepozostawiania ich bez nadzoru oraz przez utrzymywanie zwierząt w sposób uniemożliwiający wydostanie się z nieruchomości. § 18 ust. 3 Regulaminu stanowi z kolei, że: posiadacze psów są zobowiązani stworzyć takie warunki, aby psy nie zagrażały osobom trzecim, a w szczególności dotyczy to właścicieli nieruchomości przylegających bezpośrednio do chodników i innych miejsc uczęszczanych przez pieszych*.

W związku z powyższym należy zauważyć, jak wskazuje judykatura *„określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenach prywatnych nieruchomości wykracza poza delegację ustawową i w sposób nieuprawniony wkracza w prawo własności (zob. wyroki NSA z 12 kwietnia 2022 r., III OSK 5710/21, z 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4798/21)”* - wyrok NSA z dnia 9 września 2025 r. sygn. akt III OSK 1227/22.

Niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, że w uchwale znalazły się inne zapisy w sposób istotny naruszające przepisy prawa.

Zgodnie z § 6 Regulaminu: *Mycie pojazdów samochodowych, poza myjniami samochodowymi, może się odbywać się na terenie prywatnej nieruchomości w miejscach do tego wyznaczonych przez właściciela nieruchomości, z zachowaniem przepisów o ochronie środowiska.*

W ocenie organu nadzoru użyty w ww. przepisie zwrot „na terenie prywatnej nieruchomości” został wprowadzony bez podstawy prawnej. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnił radę gminy do określenia w Regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 877/18). Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych miejsc, ani do wskazania miejsc, w których można myć pojazdy poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

W § 12 ust. 7 Regulaminu (jednostka redakcyjna występuje w uchwale dwukrotnie) postanowiono, że: *Bioodpady nie będą przyjmowane w punkcie selektywnej zbiórki odpadów od gospodarstw domowych, które zadeklarowały zagospodarowanie bioodpadów na posesji z wykorzystaniem przydomowych kompostowników.*

W związku z powyższym należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2c ustawy gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania.

Z uchwały powinno zatem wynikać w sposób jednoznaczny, iż tego rodzaju odpady będą odbierane od wszystkich właścicieli nieruchomości, natomiast § 12 ust. 5 Regulaminu wskazuje, iż odpady te będą odbierane jedynie od osób, które nie kompostują odpadów w przydomowych kompostownikach. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 10 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Gl 861/22: „tylko w przypadku, gdy gmina przyjmuje wszystkie bioodpady „u źródła” ich wytworzenia, czyli bezpośrednio u właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, to tylko wtedy może nie przyjmować bioodpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. Należy podkreślić, że właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, wnoszący na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu pozbycie się wszystkich wytworzonych w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów.

W § 2 ust. 3 Regulaminu rada postanowiła, że: *Odpady, o których mowa w ust. 2 właściciele nieruchomości obowiązani są zbierać i gromadzić niezwłocznie od chwili ich powstania. Z kolei zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu: Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia z części nieruchomości służącej do użytku publicznego błota, śniegu i lodu, natomiast innych zanieczyszczeń w miarę występujących potrzeb.*

W przepisach tych organ posłużył się określeniami nieprecyzyjnymi i niedookreślonymi, tj. pojęciami – „niezwłocznie” i „w miarę występujących potrzeb”, co nie spełnia wymogu § 6 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Ponadto delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości uprzątnania ww. zanieczyszczeń, co powoduje, że wskazanie kiedy ma to nastąpić stanowi rozszerzenie ustawowego obowiązku. „Nie jest możliwe rozszerzanie kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy na inne zagadnienia, nawet jeśli w jego ocenie są one pożądane, czy korzystne dla całej wspólnoty samorządowej (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. III OSK 4798/21)” - zob. wyrok NSA z dnia 17 września 2024 r. sygn. akt III OSK 270/23.

W § 10 ust. 2 i § 19 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Dubicze Cerkiewne wprowadziła pojęcie "*budynków wielorodzinnych*", do czego brak było podstawy prawnej, bowiem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie posługuje się tego rodzaju pojęciem. Należy przy tym zauważyć, że Rada wprowadzając pojęcie "*budynków wielorodzinnych*" jest niekonsekwentna, ponieważ w innych przepisach Regulaminu, posługuje się już pojęciem "*budynków wielolokalowych*", którym posłużył się również ustawodawca w przepisach ww. ustawy.

W świetle powyższego należy zauważyć, że zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji w akcie prawa miejscowego należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo". Wymóg taki wynika z § 9 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", przy czym w przypadku aktu prawa miejscowego za ustawę podstawową należy uznać także ustawę zawierającą przepis upoważniający do wydania tego aktu.

Należy ponadto zauważyć, że w § 12 Regulaminu nie została zachowana kolejność numeracji poszczególnych ustępów, zaś ust. 7 występuje we wskazanej jednostce redakcyjnej dwukrotnie, co może być mylące dla adresatów norm prawnych zawartych w przedmiotowym akcie prawnym i co stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej.

Zgodnie z § 124 ust. 1 "Zasad techniki prawodawczej" podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2). Ponadto, co szczególnie istotne dla właściwego posługiwania się tekstem prawnym, numeracja podstawowych jednostek redakcyjnych danego aktu powinna zachować ciągłość w ramach całego aktu. Należy podkreślić, że organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska