



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 czerwca 2025 r.

Poz. 3062



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.147.2025

Lublin, dnia 13 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIX/202/2025 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Świdnik, w części obejmującej pierwszy wiersz załącznika do uchwały w brzmieniu: „Projekt” oraz § 7 w brzmieniu: „lub gdy takiej możliwości nie ma, należy wystawiać je w dniu odbioru, zgodnie z harmonogramem, na chodnik lub ulicę przed wejściem na teren nieruchomości”, § 10 ust. 4, § 14 ust. 2 w brzmieniu: „a ponadto do” oraz §14 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/202/2025 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Świdnik, w części obejmującej pierwszy wiersz załącznika do uchwały w brzmieniu: „Projekt” oraz § 7 w brzmieniu: „lub gdy takiej możliwości nie ma, należy wystawiać je w dniu odbioru, zgodnie z harmonogramem, na chodnik lub ulicę przed wejściem na teren nieruchomości”, § 10 ust. 4, § 14 ust. 2 w brzmieniu: „a ponadto do” oraz §14 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIX/202/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 maja 2025 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024r. poz. 399, ze zm.). W myśl tego przepisu ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z 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.
- Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy, rada gminy może w regulaminie:
- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
 - 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
 - 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
 - 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
 - 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;
 - 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:
 - a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

- b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Wydawany na podstawie powyższych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować materię określoną przez ustawodawcę. Oznacza to, że rada gminy winna ująć wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszym wierszu załącznika do uchwały określono cały załącznik jako "Projekt".

W ocenie organu nadzoru zapis ten narusza istotnie art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Podjęta przez Radę uchwała wraz z załącznikiem, który stanowi jej integralną część, nie jest już projektem, jaki otrzymują radni przed sesją, ale aktem prawnym obowiązującym na obszarze całej gminy, uchwalonym przez właściwy organ w oparciu o istniejącą podstawę prawną.

W doktrynie podkreśla się, że uchwałą organu samorządu terytorialnego zawierającą przepisy prawa miejscowego będzie taka forma działania organu stanowiącego (lub wyjątkowo innego organu właściwego), której wynikiem jest wiążący akt woli podjęty w trakcie posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (regionalnym), oparty na ustawowym upoważnieniu i mieszczący się w jego granicach oraz należycie ogłoszony (D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. Oficyna 2007r.)

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 czerwca 2021r., sygn. akt VII SA/Wa 216/21 uznał, że: " określony projekt uchwały staje się uchwałą po przeprowadzeniu nad nim głosowania oraz ogłoszeniu wyników potwierdzających jego przyjęcie."

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że określenie załącznika do podjętej uchwały jako "projekt" pozbawione jest uzasadnienia prawnego.

Jak stanowi § 7 Regulaminu, na terenie nieruchomości pojemniki na odpady oraz worki z wyselekcjonowanymi odpadami należy ustawiać w miejscu dostępnym dla pracowników podmiotu odbierającego odpady komunalne bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości *lub gdy takiej możliwości nie ma, należy wystawiać je w dniu odbioru, zgodnie z harmonogramem, na chodnik lub ulicę przed wejściem na teren nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „lub gdy takiej możliwości nie ma, należy wystawić je w dniu odbioru, zgodnie z harmonogramem, na chodnik lub ulicę przed wejściem na teren nieruchomości” podjęta została z naruszeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

NSA w wyroku z dnia 17 września 2024 r. sygn. akt III OSK 270/23 podkreślił, że: „*delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. dotyczy samego rozmieszczenia pojemników na nieruchomości, a nie obowiązku ich wystawiania. Z treści tego upoważnienia nie wynika, aby prawodawca lokalny mógł ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości w ten sposób, aby tworzyć taki obowiązek w postaci wystawiania pojemników i worków. Takie unormowanie nie mieści się również w ramach warunków rozmieszczenia pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości*” (por. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 77/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 893/19). Powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtuje aktualną linię orzeczniczą organu nadzoru.

W § 10 ust. 4 Regulaminu Rada postanowiła, że *nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych oraz w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków należy pozbywać się za pośrednictwem podmiotów posiadających stosowne zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności na terenie Gminy Miejskiej Świdnik.*

Przytoczona regulacja nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach a dotyczy kwestii uregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo.

Obowiązek korzystania przez właścicieli nieruchomości z usług odpowiedniego podmiotu w zakresie wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej wynika wprost z art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W świetle art. 6 tej ustawy, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

- 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub,
 - 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2
- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi (ust. 1).

Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b (ust. 1a).

Należy podkreślić, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ww. ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres wyraźnego upoważnienia (por. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010r., sygn. II SA/Bd 1229/10; wyrok WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Gl 371/10; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015r., II OSK 959/14).

Stosownie do uregulowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12).

Wskazana wada prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 13 września 2023r., znak: PN-II.4131.337.2023, stwierdzającego nieważność uchwały Nr LXXVI/833/2023 Rady Miasta Świdnik z dnia 24 sierpnia 2023r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Świdnik, w części obejmującej jej § 1 w zakresie, w jakim nadaje nową treść § 10 uchwały Nr XXIII/294/2020 Rady Miasta Świdnik w brzmieniu: „4. Nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych oraz w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków należy pozbywać się za pośrednictwem podmiotów posiadających stosowne zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności na terenie Gminy Miejskiej Świdnik.”

Zgodnie z brzmieniem § 14 ust. 2 Regulaminu prowadzący chów zwierząt gospodarskich na terenach zabudowy zagrodowej zobowiązani są przestrzegać przepisy niniejszego Regulaminu, a *ponadto do*:

- 1) *bieżącego usuwania odchodów zwierząt na tereny do tego przeznaczone zgodnie z odrębnymi przepisami,*
- 2) *gromadzenia odchodów zwierzęcych w sposób nieuciążliwy dla mieszkańców innych nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: "a ponadto do:" we wprowadzeniu do wyliczenia oraz pkt 1 i 2 wykracza poza upoważnienie przyznanie Radzie w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W zakresie tego upoważnienia nie mieści się określenie sposobu składowania powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości.

Na mocy tego przepisu Rada ma jedynie obowiązek uregulowania wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przedmiotowy zapis 14 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu przyjęty przez Radę należy traktować zatem jako podjęty poza delegacją ustawową.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2024 r. poz. 105) obornik, gnojówkę i gnojowicę oraz pochodzące od zwierząt gospodarskich, w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, odchody, z wyjątkiem odchodów pszczoł, bez dodatków innych substancji, należy traktować jako nawozy naturalne. Zasady przechowywania i stosowania nawozów naturalnych reguluje wskazana ustawa o nawozach i nawożeniu.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 października 2020r., sygn. akt IV SA/Po 318/20: *"Określenie przez Radę obowiązku gromadzenia i usuwania nieczystości wytwarzanych podczas prowadzenia chowu lub hodowli wyżej zwierząt gospodarskich nie stanowi o utrzymaniu czystości. Nadto nieczystości związane z prowadzeniem chowu lub hodowli nie są odpadami komunalnymi, a zatem regulamin nie może regulować tego zagadnienia. O utrzymaniu czystości nie stanowią też regulacje wskazujące co i ile można w gminie, na terenach wyłączonych z produkcji rolnej hodować oraz wymagania w zakresie utrzymania tych zwierząt, jak i gromadzenia czy usuwania nieczystości powstałych w związku z chowem lub hodowlą zwierząt gospodarskich. Kwestie, te regulowane są jak słusznie wskazał Prokurator w prawie powszechnym m.in. w ustawie Prawie budowlane, ustawie o nawozach i nawożeniu, czy też w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych warunków utrzymania gatunków zwierząt gospodarskich inne niż te, których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej. W konsekwencji należało stwierdzić, że treść analizowanego postanowienia wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g., dotyczącego normowania "wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach".*

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/202/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Świdnik
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Świdnik