



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 3518



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.184.2025

Lublin, dnia 21 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/103/2025 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzeszczany, w części obejmującej § 2 ust. 3 pkt 13, § 2 ust. 3 lit. i, § 2 ust. 5 i 6, § 3 w brzmieniu: *"i przez Sołtysów poszczególnych miejscowości"*, § 4, § 6 ust. 1 pkt 5, § 10 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 10 ust. 3 pkt 1-3 i ust. 5-7 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/103/2025 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzeszczany, w części obejmującej § 2 ust. 3 pkt 13, § 2 ust. 3 lit. i, § 2 ust. 5 i 6, § 3 w brzmieniu: *"i przez Sołtysów poszczególnych miejscowości"*, § 4, § 6 ust. 1 pkt 5, § 10 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 10 ust. 3 pkt 1-3 i ust. 5-7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/103/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Trzeszczany przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzeszczany, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

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 2025. poz. 733). 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 uregulować wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Trzeszczany nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy w uchwalanym regulaminie Rada Gminy winna określić rodzaj i minimalną pojemność pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (...).

W Regulaminie przyjętym przedmiotową uchwałą ustalone zostały w § 6 wymagania w zakresie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników i worków przeznaczonych do zbierania opadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz warunki rozmieszczania i utrzymania tych pojemników (worków) w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym. Brak jest natomiast postanowień dotyczących określenia wymagań w zakresie warunków rozmieszczenia i utrzymania pojemników (worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, jak również utrzymania pojemników w odpowiednim stanie porządkowym.

W przedmiotowym Regulaminie brak jest także regulacji wypełniających dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Za wypełnienie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2a nie można uznać regulacji § 7 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którą częstotliwość odbierania odpadów oraz liczba pojemników powinna być dostosowana do ilości powstających odpadów, *uwzględniając utrzymanie porządku i czystości wokół nich*. W przedmiotowej regulacji Rada ograniczyła się bowiem wyłącznie do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymania porządku i czystości wokół pojemników. Tymczasem zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, regulamin winien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Uchwalony regulamin powinien zatem precyzyjnie i jednoznacznie określać obowiązki właścicieli nieruchomości we wskazanym zakresie.

Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 2 ust. 3 Regulaminu określono rodzaje odpadów komunalnych powstałych na terenie nieruchomości, które podlegają obowiązkowi selektywnego zbierania.

Analiza powyższej regulacji wykazała, że Rada Gminy określając w § 2 ust. 3 Regulaminu rodzaje odpadów, które podlegają selektywnemu zbieraniu - nie uwzględniła frakcji odpadów komunalnych "odpady niebezpieczne".

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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.

Przytoczony przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy nakazując Radzie określenie szczegółowych wymagań w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, określa równocześnie frakcje, które podlegają obligatoryjnemu wydzieleniu ze strumienia odpadów – w tym frakcję określoną jako „odpady niebezpieczne”.

Jak już wskazano, niewyczerpanie zakresu przedmiotowego upoważnienia przekazanego przez ustawodawcę poprzez całkowite pominięcie w § 2 ust. 3 Regulaminu frakcji „odpady niebezpieczne” stanowi istotne naruszenie wskazanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 2 ust. 3 pkt 13 Regulaminu, Rada Gminy określając rodzaje odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu przez właścicieli nieruchomości wskazała m.in. frakcję *odpady remontowo-budowlane*.

Zgodnie natomiast z § 2 ust. 3 lit. i Regulaminu, *odpady remontowo-budowlane - stanowiące odpady komunalne - należy gromadzić oddzielnie i dostarczyć je do gminnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Nieleddwi*.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2022 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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.

Zgodnie z art. 15 ww. ustawy zmieniającej z dnia 17 listopada 2021 r., rady gmin są obowiązane dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej do przepisów w brzmieniu nadanym tą ustawą, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy - tj. do dnia 1 stycznia 2023 r.

Dokonana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmiana miała na celu dostosowanie stanu prawnego do sytuacji, gdy odpady budowlane i rozbiórkowe nie mogą już stanowić odpadów komunalnych. Wynikała bezpośrednio z dokonanej ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. zmiany definicji odpadów komunalnych (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach) oraz wprowadzenia definicji odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy o odpadach). Wprowadzone zmiany we wskazanym zakresie miały na celu zapewnienie większej przejrzystości definicji odpadów komunalnych przez

wskazanie podziału podstawowych źródeł powstawania tych odpadów. Wprowadzona ustawą nowelizującą z dnia 17 listopada 2021 r. definicja jednoznacznie wskazuje, że odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W porównaniu do poprzednio obowiązującej definicji z odpadów komunalnych wyłączone zatem zostały odpady budowlane i rozbiórkowe nie pochodzące z gospodarstw domowych.

Rada Gminy Trzeszczany podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 26 czerwca 2025 r. - tj. po upływie terminu, o którym mowa w art. 15 ustawy nowelizującej z dnia 17 listopada 2021 r., winna dostosować treść uchwalanego regulaminu do wytycznych zawartych w upoważnieniu z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w jego aktualnym brzmieniu – w tym zwłaszcza z wykorzystaniem pojęć i definicji, jakimi posłużył się ustawodawca formułując treść wskazanego upoważnienia.

Należy zauważyć, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W doktrynie i orzecnictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II SA/OI 722/17).

Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W myśl § 2 ust. 5 Regulaminu, *dopuszcza się możliwość kompostowania bioodpadów, stanowiących odpady komunalne, w przydomowych kompostownikach na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.*

W § 2 ust. 6 Regulaminu przyjęto, że *kompostowanie jest naturalną metodą unieszkodliwiania i zagospodarowania bioodpadów. Polega na przetwarzaniu selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów, oraz wytworzeniu z nich produktów wspomagających właściwości gleby, które mogą też pełnić rolę nawozu przy uprawie roślin.*

W ocenie organu nadzoru powyższej regulacji nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada Gminy może 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.

Aczkolwiek upoważnienie ustawowe w powyższym zakresie jest fakultatywne (ustawa stanowi: *rada gminy może w regulaminie (...)*), to w razie skorzystania z tego upoważnienia Rada powinna jednoznacznie określić w uchwale wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów.

Dodatkowo analiza treści cytowanych powyżej przepisów Regulaminu wskazuje, że przytoczony wyżej zapis nie rozstrzyga w istocie zasadniczej kwestii dotyczącej zwolnienia właścicieli nieruchomości kompostujących bioodpady w kompostownikach przydomowych z posiadania pojemnika lub worka na te odpady (w całości albo w części).

Podkreślić należy, że użyty przez ustawodawcę spójnik "oraz" oznacza, że wynikająca z tego przepisu kompetencja uchwałodawcza winna być zrealizowana w sposób pełny, a zatem zarówno w zakresie określenia wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach

przydomowych, jak i zwolnienia właścicieli nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Innymi słowy, rada nie może jedynie postanowić o jednym z ustawowo wskazanych elementów (np. określając wymagania dotyczące kompostowania), pomijając drugi z nich (np. nie zwalniając - jak w niniejszej sprawie - właścicieli nieruchomości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka).

W art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawa przewiduje możliwość dwojakiego rozstrzygnięcia kwestii tegoż zwolnienia, a jego fakultatywny charakter przesądza o konieczności doprecyzowania przez organ uchwałodawczy gminy zakresu zwolnienia z posiadania odpowiedniego pojemnika lub worka. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego winna konkretyzować normy ustawowe na tyle precyzyjnie aby jej adresaci świadomi byli swoich praw i obowiązków.

Należy także zauważyć, że upoważnienie określone w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie obejmuje definiowania użytego przez ustawodawcę pojęcia "kompostowanie".

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), zdefiniowała pojęcia odzysku odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 14) oraz recyklingu odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 23), który obejmuje także kompostowanie (art. 18 ust. 4). Kompostowanie, zgodnie z treścią Załącznika Nr 1 do ustawy, stanowi rodzaj recyklingu lub odzysku substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki - R3.

Tym samym pojęcie "kompostowanie" nie może być dookreślane aktem prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może wykraczać poza granice upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06).

Zgodnie z § 3 Regulaminu, miejsca i terminy zbierania odpadów komunalnych podaje się do publicznej wiadomości na stronie Gminy Trzeszczany <http://www.gminatrzeszczany.pl> oraz w formie papierowej na tablicach ogłoszeń i przez *Sołtysów poszczególnych miejscowości*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie, w jakim nakłada obowiązek podawania do publicznej wiadomości miejsc i terminów zbierania odpadów komunalnych na sołtysów nie mieści się w granicach upoważnienia przyznanego radzie gminy w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy zauważyć, iż uchwalany przez radę gminy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien zawierać postanowienia określające obowiązki właścicieli nieruchomości, które z kolei muszą być ściśle skorelowane z obowiązkami wskazanymi w art. 5 ust. 1-5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Adresatami obowiązków wynikających z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą być zatem właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie zaś organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy.

Rada gminy nie jest uprawniona do formułowania w regulaminie obowiązków wobec podmiotów, którzy nie są właścicielami nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy nie posiada również upoważnienia do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązków, które nie wynikają z delegacji ustawowej. Regulamin nie może wykraczać zatem poza ramy przedmiotowe (art. 4) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5 (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 994/08).

Zgodnie z § 4 Regulaminu, *właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia śniegu, lodu, błota, oraz innych zanieczyszczeń z chodników przylegających do posesji, poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach jest określenie 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 (*podkreślenie moje*).

Z kolei, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych..

Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie stanowi o drogach publicznych (tj. o nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa lub poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego o ściśle określonym przeznaczeniu), ale o "częściach nieruchomości służących do użytku publicznego" (a więc o częściach nieruchomości stanowiących np. drogi wewnętrzne) - zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 232/21.

W związku z tym należy uznać, że § 4 Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż dróg dla pieszych.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 5 Regulaminu właściciele nieruchomości zobowiązani są w *dniu odbioru umieszczenia urządzeń z odpadami przy wjeździe na posesję w sposób umożliwiający bezproblemowy odbiór odpadów.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta 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).

W myśl § 10 ust. 2 Regulaminu do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy w szczególności:

- 1) stały i skuteczny dozór nad zwierzętami;
- 2) prowadzenie psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażający otoczeniu - na smyczy i w kagańcu;
- 3) niezwłoczne uprzątnięcie zanieczyszczeń (odchodów), pozostawionych przez zwierzęta domowe.

Posłużenie się w przytoczonej regulacji sformułowaniem „w szczególności” przesądza o tym, że obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zostały określone przykładowo, a nie wyczerpująco.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowo obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie obowiązków określonych w regulaminie, określony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy stwierdzić, że regulamin powinien zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie nakładanych obowiązków.

Zgodnie z § 10 ust. 3 Regulaminu, posiadający psa winien wyposażyć posesję, gdzie przebywają psy, w czytelną tabliczkę informacyjną o posiadaniu psa oraz: *poddawać psa obowiązkowym szczepieniom* (pkt 1), *posiadać dokumentację potwierdzającą wykonanie szczepienia* (pkt 2), *zapewnić niezbędną opiekę weterynaryjną* (pkt. 3).

W ocenie organu nadzoru nałożenie obowiązków określonych w § 10 ust. 3 pkt 1-3 wykracza poza delegację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obowiązek systematycznego poddawania psa obowiązkowym szczepieniom ochronnym, jak również materia dotycząca dokumentacji związanej z wykonywaniem tychże szczepień wynika z art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075, ze zm.). Rada Gminy nie została upoważniona do ponownego regulowania tego, co zostało już uregulowane przez ustawodawcę.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08 wskazał, że: „*Obowiązki wymienione w tych zapisach dotyczące rejestracji psa, jego oznakowania opłacania podatku, szczepień, obserwacji weterynaryjnej, poddawania odosobnieniu w związku z podejrzeniami o zachorowanie na chorobę zakaźną uzyskiwania zgody na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynikają z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (...), ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (...) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (...) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu rasy psów uznawanych za agresywne (...). Nie było zatem potrzeby powoływania ustawowych rozwiązań*” (por. także wyroki WSA w Kielcach z 9 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 706/19, WSA w Łodzi z dnia 13 września 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 527/13).

W § 10 Regulaminu Rada Gminy postanowiła także, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są obowiązane do:

- *niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej* (ust. 5),
- *niewprowadzania zwierząt na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, boisk szkolnych, itp.* (ust. 6).

Zgodnie z § 10 ust. 7 Regulaminu *miejsca stałego utrzymywania zwierząt nie mogą znajdować się w odległości mniejszej niż 15 m od terenów użyteczności publicznej, placów zabaw, piaskownic dla dzieci, boisk szkolnych itp.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o czystości i porządku w gminach. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów. Obowiązek ten nie może być wykonywany przez określenie zakazu wprowadzenia psów do określonych obiektów (por. m.in. przywołany już wyżej wyrok WSA w Lubinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Uregulowania zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, placów zabaw, piaskownic dla dzieci, boisk szkolnych, . stanowią przekroczenie delegacji ustawowej bowiem ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt na określone tereny, a jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi tak żeby ich pobyt na danym terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał bezpieczeństwu przebywających tam osób.

Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie sposób zatem przyjąć, że zakazy takie mogą zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy co niejednokrotnie podkreślano w judykaturze (por. np. wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., II OSK 654/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. II SA/Kr 568/20).

Ponadto, jak trafnie wywiódł WSA w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 kwietnia 2021r., sygn. II SA/Sz 768/20: *"art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., dotyczy dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z przepisu tego wynika zatem, że każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki). Z tego też względu ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących zwierzęta domowe (por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 179). Potwierdza to art. 3 ust. 2 pkt 13 u.c.p.g., który stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Regulacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważnia zatem rady gminy do ingerowania w prawo własności w ten sposób. Określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości, na których są utrzymywane zwierzęta domowe stanowi nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale również zasady proporcjonalności (por. wyroki: WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r., II SA/Ol 123/19; WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2016 r., IV SA/Po 622/16; z 21 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 1056/15; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; z 12 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 163/20; WSA w Gdańsku z 17 czerwca 2020 r., II SA/Gd 377/20; z 15 stycznia 2020 r., II SA/Gd 435/19; z 11 grudnia 2019 r., II SA/Gd 383/19 z 20 listopada 2019 r., II SA/Gd 392/19; WSA w Warszawie z 27 maja 2020 r., VIII SA/Wa 89/20; WSA we Wrocławiu z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Wr 311/20; WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2016 r., II SA/Bk 788/15; z 4 czerwca 2020 r., II SA/Bk 179/20)".*

W świetle powyższego należy uznać, że wprowadzenie ograniczeń w zakresie możliwości stałego utrzymywania zwierząt domowych w nieruchomościach stanowiących własność mieszkańców gminy, położonych w ustalonej przez Radę Gminy odległości od terenów użyteczności publicznej, o czym stanowi § 10 ust. 7 przedmiotowego Regulaminu, wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/103/2025, 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) Wójt Gminy Trzeszczany
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trzeszczany