



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 listopada 2025 r.

Poz. 4979



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.305.2025

Lublin, dnia 14 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzając nieważność uchwały Nr XVII/81/2025 Rady Gminy Serokomla z dnia 28 października 2025 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla", w części obejmującej § 2 ust. 3 zd. trzecie, § 10 ust. 2 w zakresie słów: „w szczególności” po słowie: "sanitarnym" oraz po słowie: "technicznym", § 13 ust. 3 i ust. 4 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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/81/2025 Rady Gminy Serokomla z dnia 28 października 2025 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla", w części obejmującej § 2 ust. 3 zd. trzecie, § 10 ust. 2 w zakresie słów: „w szczególności” po słowie "sanitarnym" oraz po słowie: "technicznym", § 13 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/81/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Serokomla podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. 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) uprzątkania 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 tej ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Określając w art. 4 ust. 2 materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem tego upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

W § 2 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały przyjęto, że zobowiązuje się właścicieli nieruchomości do utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (zd. trzecie).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie stanowią wypełnienia upoważnienia przyznanego Radzie w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zważywszy na rygor odpowiedzialności karnej za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie, określony w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podejmowana przez Radę Gminy regulacja winna być jasna i jednoznaczna, co wyklucza posługiwanie się w przepisach regulaminu stanowiących o obowiązkach nakładanych na jego adresatów sformułowaniami nieostrymi, które mogą być różnie interpretowane, takimi jak: „odpowiedni stan sanitarny”, „odpowiedni stan porządkowy”.

Organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę, a niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała jest obarczona również wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z § 10 ust. 2 Regulaminu, pojemniki powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie sanitarnym, w szczególności poprzez ich dezynfekcję i dezynsekcję co najmniej raz do roku, oraz w odpowiednim stanie technicznym, w szczególności poprzez stałą naprawę ich szczelności.

Posłużenie się w przytoczonej regulacji sformułowaniem „w szczególności” przesądza o tym, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym i w odpowiednim stanie technicznym zostały określone przykładowo, a nie wyczerpująco.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymywania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu, 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 warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Jak stanowi § 13 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub opróżniania osadnika oczyszczalni przydomowej należy wykonać za pośrednictwem przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w tym zakresie.

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 - 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczy bowiem kwestii uregulowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym Rada Gminy 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. Zgodnie z tym przepisem, 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 uiszczania 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).

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).

W art. 6 ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wyraźnie określił, że Rada Gminy jest uprawniona do ustalenia innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b tej ustawy. Realizacja tego upoważnienia ustawowego następuje z woli ustawodawcy w odrębnej uchwale, podejmowanej na podstawie tego przepisu.

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do powtarzania albo modyfikowania postanowień art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 - 2a tej ustawy.

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).

Za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznać należy także § 13 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym Wójt Gminy Serokomla lub pracownicy Urzędu Gminy przez niego upoważnieni, kontrolują posiadanie umów i dowodów zapłaty za wywóz nieczystości ciekłych co najmniej raz na dwa lata zgodnie z planem kontroli, a właściciele nieruchomości zobowiązani są do okazywania w czasie kontroli wymienionych powyżej dokumentów.

Należy wskazać, iż w myśl art. 6 ust. 5a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontroluje: (1) posiadanie umów, o których mowa w ust. 1; (2) zgodność postanowień umów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1; (3) dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.

Do kontroli, o której mowa w ust. 5a, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) – art. 6 ust. 5ab ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe kwestie zostały zatem wyczerpująco uregulowane ustawowo, zaś Radzie Gminy nie przysługują w tym zakresie jakiegokolwiek kompetencje.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/81/2025 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 Serokomla
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Serokomla