



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 6217



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.365.2025

Lublin, dnia 19 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/119/25 Rady Miasta Terespol z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Terespol, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 14, § 2 ust. 7 w brzmieniu: *"i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach"*, § 2 ust. 12 pkt 10, § 3 w brzmieniu: *„z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy”*, § 7 ust. 6 pkt 2 w brzmieniu: *„gdy takiej możliwości nie ma należy wystawić je w dniu odbioru na chodnik przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego”* 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 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/119/25 Rady Miasta Terespol z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Terespol, w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 14, § 2 ust. 7 w brzmieniu: *"i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach"*, § 2 ust. 12 pkt 10, § 3 w brzmieniu: *„z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy”*, § 7 ust. 6 pkt 2 w brzmieniu: *„gdy takiej możliwości nie ma należy wystawić je w dniu odbioru na chodnik przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego”* Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/119/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Terespol podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 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) 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) wyznaczenia 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.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1-2a ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W § 2 ust. 1 pkt 14 Regulaminu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada określając rodzaje odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu przez właścicieli nieruchomości wskazała m.in. frakcję „*odpady budowlane i rozbiórkowe*”.

Zgodnie natomiast z § 2 ust. 12 pkt 10 Regulaminu *odpady budowlane i rozbiórkowe* - należy dostarczyć do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

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 Miasta Terespol podejmując przedmiotową uchwałę w dniu 20 listopada 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.

Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W doktrynie i orzecznictwie 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/Ol 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.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 7 Regulaminu: „Właściciele nieruchomości w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej mogą korzystać z przydomowego kompostownika w celu zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji o ile proces ten nie spowoduje zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów *i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach*”.

Powyższa regulacja w brzmieniu: „*i nie będzie naruszał praw określonych w innych powszechnie obowiązujących przepisach*”, odsyłająca w istocie do bliżej nieokreślonych "powszechnie obowiązujących przepisów" jest niejasna i nie może zostać oceniona jako prawidłowe wypełnienie upoważnienia udzielonego Radzie w art. 4 ust. 1-2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych.

Rada nie może ustanawiać warunków czy wymagań, jeżeli kwestie te są regulowane w odrębnych obowiązujących przepisach wyższej rangi, w tym ustawowych i wykonawczych do ustaw. Przepisy te obowiązują niezależnie od odesłania zawartego w uchwale. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wkraczać w dziedziny regulowane już odrębnymi przepisami aktów wyższej rangi (zob. m. in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 740/18).

W § 3 Regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: „Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego - z *chodników położonych wzdłuż*

nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy właściciele nieruchomości wypełniają poprzez niezwłoczne usuwanie tych zanieczyszczeń w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, umożliwiając ich zebranie przez zarządcę drogi lub Gminę. Błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z części nieruchomości służących do użytku publicznego należy przymować na krawędzi chodnika lub przylegającym do chodnika pasie zieleni umożliwiając ich zebranie”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „*z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy*” została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej przyznanej Radzie w 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.

Należy zauważyć, że 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 którym 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 pasa drogowego 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 II SA/Gd 134/19 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.

W związku z tym należy uznać, że regulacja zawarta w § 3 Regulaminu w brzmieniu: „*z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy*” została wydana 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 służącą do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż dróg dla pieszych.

W § 7 ust. 6 pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła, że: „Właściciel nieruchomości jest zobowiązany umieścić pojemniki i worki wypełnione odpadami komunalnymi w miejscu dostępnym dla przedsiębiorcy do ich odbioru, *gdy takiej możliwości nie ma należy wystawić je w dniu odbioru na chodnik przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego, do godz. 7:30 rano*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: "*gdy takiej możliwości nie ma należy wystawić je w dniu odbioru na chodnik przed wejściem na teren nieruchomości w taki sposób, aby nie utrudniały ruchu pieszego i kołowego*" podjęta została z naruszeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Naczelny Sąd Administracyjny 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 2019r. sygn. akt II SA/Ke 893/19).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/119/25, 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 Terespol
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Terespol