



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 grudnia 2025 r.

Poz. 6239



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.353.2025

Lublin, dnia 22 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/147/2025 Rady Gminy Włodawa z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Włodawa, w części obejmującej § 2 pkt 1 w brzmieniu: "utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów", § 3 ust. 1 w brzmieniu: "i nienaruszania przepisów odrębnych", § 4, § 8 ust. 4 w brzmieniu: "wystawić na poboczu najbliższej drogi gminnej/publicznej", § 9 ust. 5 pkt 1 zd. drugie i pkt 2, § 9 ust. 6 w brzmieniu: "oraz średnia ilość powstających odpadów komunalnych wynosi w ciągu dnia", § 9 ust. 6 pkt 1-10, § 11 ust. 2 i 3, § 14 ust. 1 w brzmieniu: "na tereny do tego przeznaczone zgodnie z przepisami odrębnymi" oraz §14 ust. 3 pkt 3-5 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/147/2025 Rady Gminy Włodawa z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Włodawa, w części obejmującej § 2 pkt 1 w brzmieniu: "utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów", § 3 ust. 1 w brzmieniu: "i nienaruszania przepisów odrębnych", § 4, § 8 ust. 4 w brzmieniu: "wystawić na poboczu najbliższej drogi gminnej/publicznej", § 9 ust. 5 pkt 1 zd. drugie i pkt 2, § 9 ust. 6 w brzmieniu: "oraz średnia ilość powstających odpadów komunalnych wynosi w ciągu dnia", § 9 ust. 6 pkt 1-10, § 11 ust. 2 i 3, § 14 ust. 1 w brzmieniu: "na tereny do tego przeznaczone zgodnie z przepisami odrębnymi" oraz §14 ust. 3 pkt 3-5 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/147/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Włodawa 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) 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.

Uchwała podjęta na podstawie wyżej wskazanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

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

W przyjętym przez Radę Regulaminie brak jest bowiem postanowień określających szczegółowe wymagania w zakresie utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy) oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy).

Wady polegającej na niewypełnieniu upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a nie sanują postanowienia § 2 pkt 1 Regulaminu, zgodnie z którymi właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez *utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów*.

W treści powyższej regulacji Rada posłużyła się nieostryimi pojęciami "odpowiedni stan sanitarny, porządkowy i techniczny" w odniesieniu do pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów oraz "odpowiedni stan sanitarny i porządkowy" w odniesieniu do miejsc gromadzenia odpadów.

Zważywszy na rygor odpowiedzialności karnej, przewidziany w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulacja przyjęta na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a tej ustawy powinna być staranna i jednoznaczna, jasno określająca obowiązki właścicieli nieruchomości we wskazanym zakresie.

Z przytoczonych regulacji § 2 pkt 1 Regulaminu nie wynika, jakie konkretnie obowiązki mają właściciele nieruchomości w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz w zakresie utrzymania miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym.

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały Radzie Gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez Radę któregoś z elementów upoważnienia z 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 przedmiotowa uchwała Rady Gminy Włodawa jest obciążona także innymi istotnymi wadami prawnymi.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że dopuszcza się kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostowniku przydomowym pod warunkiem niestwarzania uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich *i nienaruszania przepisów odrębnych*.

Zgodnie zaś z treścią § 14 ust. 1 Regulaminu prowadzący chów zwierząt gospodarskich zobowiązany jest do gromadzenia odchodów zwierzęcych w sposób nieuciążliwy mieszkańców innych nieruchomości oraz usuwania ich *na bieżąco, na terenach do tego przeznaczonych zgodnie z przepisami odrębnymi*.

Uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Za prawidłowe wypełnienie upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 4 ust. 1 - 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można uznać odsyłania do bliżej nieokreślonych "przepisów odrębnych". Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) podkreślił, że stosownie do unormowanej 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. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez Radę Gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z treścią § 4 Regulaminu *"właściciel lub zarządca nieruchomości, która w części służy do użytku publicznego jest zobowiązany do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenów stanowiących ciągi komunikacyjne (ust. 1); Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, właściciele nieruchomości realizują poprzez ich niezwłoczne usuwanie w sposób niepowodujący zakłóceń i zagrożeń w ruchu pieszych lub pojazdów oraz w sposób nienaruszający istniejącej zieleni i z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji (ust. 2)*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte 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 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 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 są na nich dopuszczone 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 przedmiotowej uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono zaś do terenów stanowiących ciągi komunikacyjne i chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

Jak stanowi § 8 ust. 4 Regulaminu, w przypadku braku możliwości bezpośredniego dojazdu do miejsca ustawienia pojemników/ worków z odpadami lub w przypadku dróg prywatnych, odpady należy *wystawić na poboczu najbliższej drogi gminnej/publicznej*, ewentualnie udostępnić w sposób uzgodniony z przedsiębiorcą odbierającym odpady.

W ocenie organu nadzoru regulacja powyższa w brzmieniu: „*wystawić na poboczu najbliższej drogi gminnej/ publicznej*” 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).

W § 9 ust. 6 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że odpady komunalne pochodzące z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne należy gromadzić w workach, pojemnikach lub kontenerach o minimalnej pojemności zapewniającej niedopuszczenie do ich przepełnienia, uwzględniając częstotliwość ich usuwania z terenu nieruchomości określoną w § 10, przy uwzględnieniu, że każda nieruchomość musi być wyposażona w przynajmniej jeden pojemnik o pojemności 120 litrów na odpady pozostałe po segregacji i jeden pojemnik o pojemności 120 litrów na bioodpady *oraz średnia ilość powstających odpadów komunalnych wynosi w ciągu dnia:*

- 1) *szkoły- 0,5 litra na każdego ucznia i pracownika;*
- 2) *przedszkola- 0,5 litra na każdego ucznia i pracownika;*
- 3) *lokale handlowe- 10 litrów na każde 10 m2 powierzchni całkowitej w tym także powierzchni zajętej pod handel poza lokalem;*
- 4) *lokale gastronomiczne- 10 litrów na jedno miejsce konsumpcyjne, w tym także w tzw. ogródkach zlokalizowanych na zewnątrz lokalu;*
- 5) *uliczne punkty szybkiej konsumpcji- 10 litrów na punkt;*
- 6) *instytucje użyteczności publicznej, biura zakłady rzemieślnicze, zakłady produkcyjne- 120 litrów na każdym 10 pracowników;*
- 7) *hotele i pozostałe placówki całodziennego pobytu- 10 litrów na jedno łóżko;*
- 8) *pola namiotowe- 10 litrów na 100 m2 powierzchni pola;*
- 9) *działki rekreacji indywidualnej i ogródki działkowe- 10 litrów na każdą działkę i każdego właściciela, współwłaściciela, użytkownika wieczystego;*
- 10) *cmentarze- nie mniej niż 1 pojemnik o pojemności 1100 litrów na 1 ha nieruchomości.”*

W § 9 ust. 5 pkt 2 Regulaminu przyjęto zaś, że odpady z nieruchomości zamieszkałych należy gromadzić w workach, pojemnikach lub kontenerach o minimalnej pojemności (...): *nieruchomości zabudowane budynkami wielolokalowymi mają obowiązek dysponowania pojemnikami o pojemności min. 30 litrów na osobę dla odpadów stanowiących pozostałości po segregacji oraz bioodpadów.*

Powyższe regulacje uchwały w zakresie, w jakim stanowią o ustaleniu średniej ilości odpadów komunalnych na osobę (§ 9 ust. 5 pkt 2 Regulaminu) oraz dziennie na ucznia/ na pracownika/ na każde 10 m2, 100 m2 lub 1 ha powierzchni całkowitej/ na miejsce konsumpcyjne/ na punkt/ na łóżko/ na działkę i każdego właściciela,

współwłaściciela, użytkownika wieczystego (§ 9 ust. 6 pkt 1-10 Regulaminu) zostały podjęte bez podstawy prawnej, z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych pojemników, przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników zawarty w upoważnieniu ustawowym stanowi skierowaną do Rady Gminy wytyczną, która winna być zastosowana w podejmowanej w wykonaniu tego upoważnienia regulacji. Powyższe uwzględnienie ww. czynników powinno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale rady. "Uwzględnienie" jest w tym wypadku bowiem procesem polegającym na dokonaniu rozeznania w przedmiocie średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach przez określoną liczbę osób.

Na podstawie tak dokonanego rozeznania, w oparciu o posiadaną wiedzę, Rada winna wskazać w regulaminie rodzaj i minimalną wielkość pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości. Innymi słowy, proces ten winien mieć miejsce nie w uchwale Rady, ale przed jej podjęciem. Zapisy uchwały winny być wynikiem dokonanych ustaleń w tym zakresie.

Zapisy uchwały nie mogą stanowić, tj. normatywnie wyznaczać pewnego poziomu wytworzenia odpadów na nieruchomościach, bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla Rady w tym zakresie. Wykonanie upoważnienia nie może polegać na nałożeniu na adresatów uchwały obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników wytworzenia odpadów, jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale.

Postanowienia § 9 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 przedmiotowego Regulaminu określają sposób ustalenia ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, do czego Rada nie posiada upoważnienia z mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Postanowienia regulaminu w omawianym zakresie winny określać w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów minimalną pojemność pojemnika na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość. Przy czym Rada Gminy może dopuścić także dodatkowe pojemniki o określonej pojemności lub wielokrotność pojemników o minimalnej pojemności. Jednakże zarówno wielkości pojemników, jak i ilość pojemników, w jaką ma być wyposażona nieruchomość winny zostać określone w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tymczasem przytoczone zapisy uchwały, określają przyjęte przez Radę normatywy, których zastosowanie pozostawiono adresatom uchwały.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 14 marca 2012 r. WSA we Wrocławiu stwierdził, iż przy określeniu tych kwestii Rada jest obowiązana uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń (II SA/Wr 868/11). Kwestia wielkości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie (wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. II SA/Wr 585/06; WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2011 r. II SA/Bd 1455/10). Takie samo stanowisko zajęł także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. (II OSK 1930/09).

Tym samym ustalenie średniej ilości odpadów w § 9 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 Regulaminu, nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z treścią § 9 ust. 5 Regulaminu odpady komunalne pochodzące z nieruchomości zamieszkałych należy gromadzić w workach, pojemnikach lub kontenerach o minimalnej pojemności zapewniającej niedopuszczenie do ich przepełnienia, uwzględniając częstotliwość ich usuwania z terenu nieruchomości określoną w § 10 oraz poniższe normy:

- 1) nieruchomości zabudowane budynkami jednorodzinnymi mają obowiązek dysponować co najmniej jednym pojemnikiem o pojemności 120 litrów na każdą nieruchomość dla odpadów stanowiących pozostałości po segregacji i co najmniej jednym pojemnikiem o pojemności 120 litrów dla bioodpadów. *Pozostałe frakcje należy gromadzić w pojemnikach lub workach o pojemności wynikającej z rzeczywistego zapotrzebowania.*
- 2) nieruchomości zabudowane budynkami wielolokalowymi mają obowiązek dysponowania pojemnikami o pojemności min. 30 litrów na osobę dla odpadów stanowiących pozostałości po segregacji oraz

biodopadów. *Pozostałe frakcje należy gromadzić w pojemnikach lub workach o pojemności wynikającej z rzeczywistego zapotrzebowania.*

W art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje Radę Gminy do określenia w drodze regulaminu rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych (*podkreślenie moje*). Regulacji § 9 ust. 5 pkt 1 i 2 w brzmieniu: *"Pozostałe frakcje należy gromadzić w pojemnikach lub workach o pojemności wynikającej z rzeczywistego zapotrzebowania"* nie można uznać za określenie minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Rada Gminy Włodawa posługując się nieostrym pojęciem pojemników (worków) *"o pojemności wynikającej z rzeczywistego zapotrzebowania"* nie wyczerpała ustawowego obowiązku określenia minimalnej pojemności urządzeń służących do gromadzenia odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy).

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały Radzie Gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w ustawie, a zatem organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (tak m.in.: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Ol 968/07).

Zgodnie z treścią § 11 ust. 2 Regulaminu: *"opróżnianie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków dokonywane jest wyłącznie za pośrednictwem przedsiębiorcy prowadzącego na terenie Gminy Włodawa działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych."* W myśl art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie posiada upoważnienia do ponownego regulowania powyższych kwestii w uchwalanym regulaminie.

Zgodnie z treścią § 11 ust. 3 Regulaminu: *"częstotliwość opróżniania oczyszczalni przydomowych z osadów lub innych odpadów, wynika z instrukcji eksploatacji"*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie stanowi wypełnienia upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na podstawie którego Rada winna w uchwalanym regulaminie określić częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, przy czym przez nieczystości ciekłe należy rozumieć ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy).

W § 14 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy przyjęła, że na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej dopuszcza się utrzymanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem (...) *zachowania minimalnej odległości wynoszącej 12 metrów pomiędzy budynkiem inwentarskim a budynkiem mieszkalnym (pkt 3); zachowania*

minimalnej odległości wynoszącej 10 metrów dla budynków inwentarskich od ogrodzenia hodowli (pkt 4); dopuszcza się zmniejszenie wyżej wymienionych odległości w przypadku uzyskania przez właściciela hodowli zgody wszystkich właścicieli sąsiednich nieruchomości (pkt 5).

W ocenie organu nadzoru uregulowania § 14 ust. 3 Regulaminu dotyczące warunków usytuowania budynków inwentarskich nie należą do materii regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy.

Problematykę powyższą regulują przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/147/2025 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 Włodawa
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Włodawa