



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 sierpnia 2025 r.

Poz. 3546

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.270.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 sierpnia 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 29 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia.

Uzasadnienie

W dniu 29 lipca 2025 r. Rada Miejska w Cedyni podjęła uchwałę Nr XIII/109/2025 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 7 sierpnia 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zaś zakres spraw, który uregulowany musi zostać w uchwalanym przez radę gminy regulaminie, a mianowicie wskazuje, że: 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;

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

- 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.

Podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Z uwagi zatem na fakt, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe, winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie ww. przepisu wszystkie kwestie w nim wskazane, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa i prowadzi do wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego w całości³⁾.

Tymczasem, w § 27 zamieszczonym w Rozdziale 7. „Wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji” postanowiono, że *właściciele nieruchomości przeprowadzają deratyzację w każdym przypadku wystąpienia plagi gryzoni* (ust. 1) oraz że *w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne Burmistrz w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i termin jej przeprowadzenia, poprzez zarządzenie oraz podanie go do publicznej wiadomości* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, który wymaga od rady gminy określenia zasad dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Celem tego przepisu jest zobligowanie organu do wskazania konkretnych obszarów w obrębie gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania), wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Postanowienie o objęciu obowiązkową deratyzacją obszaru całej gminy i budynków mieszkalnych, usługowych, przemysłowych, obiektów handlowych, obiektów użyteczności publicznej – nie czyni zadość ustawowemu upoważnieniu wskazanemu w ww. przepisie. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją wszystkich

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 441/15, WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 524/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06.

nieruchomości na terenie gminy, ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji. Tymczasem w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyraźnie wskazuje, że chodzi zarówno o termin deratyzacji jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji⁴⁾.

Kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego – aktu wprowadzającego regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania przysługuje wyłącznie organowi stanowiącemu gminy i nie może być przez radę przekazywana na rzecz innych podmiotów, ponieważ brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej, rada gminy nie może delegować na wójta uprawnienia do określania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Decyzja w tym zakresie może być podjęta wyłącznie przez radę gminy w podjętym przez ten organ regulaminie.

Niezależnie od powyższego, w § 17 uchwały Nr XIII/109/2025 Rada Miejska w Cedyni w sposób wadliwy ustaliła częstotliwość odbioru odpadów komunalnych, postanawiając w ust. 1, że z terenu nieruchomości zamieszkałej i niezamieszkałej odpady będą odbierane nie rzadziej niż jeden raz w miesiącu, z jednoczesnym zastrzeżeniem w ust. 2 o odbieraniu odpadów zmieszanych co najmniej raz na dwa tygodnie z terenu nieruchomości niezamieszkałych oraz odesłaniu do postanowień bliżej nieokreślonej uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry, do którego należy Gmina Cedynia.

W tym miejscu przywołać należy przepis art. 6r ust. 3 b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że: *Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza. W unormowaniu tym prawodawca, dopuszczając możliwość różnicowania przez gminy częstotliwości odbierania odpadów, wskazał jednocześnie minimalną częstotliwość odbierania odpadów komunalnych zmieszanych i bioodpadów w okresie od kwietnia do października: nie rzadziej niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Zastrzeżenie to nie dotyczy jedynie gmin wiejskich oraz wiejskich części gmin miejsko-wiejskich, z których to terenów odpady niesegregowane odpady komunalne i bioodpady mogą być odbierane rzadziej. Oznacza to, że w gminach miejskich oraz na terenach miejskich gmin miejsko-miejskich bezwzględnie obowiązuje nakaz stosowania częstotliwości odbierania odpadów określonej w art. 6r ust. 3b ustawy.*

Gmina Cedynia jest gminą miejsko-wiejską, a zatem, na obszarach miejskich tej jednostki samorządu terytorialnego, tj. w mieście Cedynia, odbieranie odpadów komunalnych zmieszanych oraz bioodpadów w okresie od kwietnia do października musi się odbywać nie rzadziej niż raz w tygodniu w przypadku budynków wielolokalowych oraz nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Tymczasem, z treści § 17 ust. 1 i ust. 2 uchwały Nr XIII/109/2025 nie wynika bezpośrednio, z jaką częstotliwością odbierane będą odpady komunalne zmieszane i bioodpady z nieruchomości zamieszkałych położonych na terenach miejskich Gminy ww. okresie roku. Jako nieprawidłowe zakwalifikować przy tym trzeba odesłanie w § 17 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia do uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwłaszcza bez wskazania o jaki konkretnie akt chodzi.

Co prawda, aktualnie obowiązująca w tym przedmiocie na terenie ww. Związku uchwała Nr 1/2025 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie *określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*⁵⁾ uwzględnia dyspozycję normy art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

⁴⁾ Patrz wyroki NSA: z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21, z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 511/21.

⁵⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1890.

w gminach, bowiem w myśl § 4 ust. 2 tej uchwały częstotliwość odbierania m.in. w mieście Cedynia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne w okresie od kwietnia do października nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych oraz nierzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Jednak z treści § 17 ust. 1 uchwały Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej nie wynika wprost, że zamieszczone w nim zastrzeżenie odnosi się właśnie do tego postanowienia.

Należy mieć tu na względzie reguły konstruowania aktów normatywnych wyrażone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶⁾. W myśl § 4 ust. 3 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego można odsyłać do przepisów tej samej lub innej uchwały, ale nie do przepisów innych aktów normatywnych. Z kolei, stosownie do § 22 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w uchwale można zamieścić odesłanie do innej uchwały tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane uchwałą, przy czym w odesłaniu jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie. Zatem, w § 17 ust. 1 uchwały Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 29 lipca 2025 r. *w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia* zastrzeżenie dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych powinno wyraźnie wskazywać na § 4 ust. 2 uchwały Nr 1/2025 Zgromadzenia Związku Gmin Dolnej Odry z dnia 3 kwietnia 2025 r. *w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*.

W świetle wyżej opisanych okoliczności stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 29 lipca 2025 r. *w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Cedynia* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Dawid Krystek

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁶⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).