



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 7 sierpnia 2026 r.

Poz. 2629

Podpisany przez:

Łukasz Wilkiewicz

Data: 07.08.2026 11:01:01



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE PNK.I.4130.80.2026 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 31 lipca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII.264.2026 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 6 lipca 2026 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kunów w całości.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kunowie na sesji w dniu 6 lipca 2026 r. podjęła uchwałę nr XLII.264.2026 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kunów. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 7 lipca 2026 r. Organ nadzoru w dniu 24 lipca 2026 r. zawiadomił organ uchwałodawczy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Miejska w Kunowie złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m.in. 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, dalej: Ustawa), 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. Ust. 2 ww. przepisu stanowi, 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) 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.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności analizowanej uchwały wykazała, że część postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kunów, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej: Regulamin), została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Postanowienia te wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego bądź regulują zagadnienia już uregulowane przepisami prawnymi wyższego rzędu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść § 6 i § 7 Regulaminu, w których Rada Miejska postanowiła, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami oraz naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie na terenie nieruchomości nieprzeznaczonej do użytku publicznego. Z treści wprowadzonych regulacji a contrario wynika, iż mycie pojazdów samochodowych poza myjniami oraz naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi nie może odbywać się na terenie nieruchomości przeznaczonej do użytku publicznego.

W ocenie organu nadzoru ww. unormowanie wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d Ustawy. Przepis ten stanowi podstawę dla rady gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt: II OSK 1256/09). W myśl powołanego przepisu organ gminy został więc upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem, zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności, a nie do formułowania i wprowadzania na jego podstawie generalnych zakazów i ograniczeń (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Bd 627/19). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. akt: II SA/Ke 231/24, wyjaśnił, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d Ustawy zezwala radzie gminy na określenie wymagań, które muszą zostać spełnione w przypadku mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Wymagania te mogą dotyczyć wyłącznie utrzymania czystości i porządku. Tym samym, przepis ten nie daje podstaw do ingerowania przez lokalnego prawodawcę w prawo posiadacza pojazdu samochodowego do władania rzeczą (...) Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli lub osoby, którym przysługuje inne prawo do rzeczy, powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa rzeczowego, które podlega szczególnej ochronie prawnej w Kodeksie cywilnym. Rada Miejska nie jest zatem upoważniona do wprowadzenia ogólnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na terenach nieruchomości służących do użytku publicznego.

Zdaniem organu nadzoru za wykraczającą poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Miejskiej na podstawie art. 4 ust. 2 Ustawy należy uznać treść § 16 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którym w przypadku znacznej rozbieżności co do poboru wody i usuniętych nieczystości ciekłych wynikających z wywozu nieczystości, Burmistrz Miasta i Gminy Kunów może zlecić badanie wykonania szczelności zbiornika na koszt właściciela nieruchomości. Przepis art. 4 ust. 2 Ustawy nie uprawnia bowiem Rady Miejskiej do przyznawania Burmistrzowi Miasta i Gminy Kunów dodatkowych uprawnień w ww. zakresie oraz do nakładania na mieszkańców dodatkowych obowiązków o charakterze finansowym.

Ponadto Rada Miejska w Kunowie w treści § 16 ust. 7 i 8 Regulaminu powiela treść uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy dokonując jednocześnie jego niedozwolonej modyfikacji. Stosownie do treści § 16 ust. 7 Regulaminu: właściciel nieruchomości zabudowanej, gdzie istnieje możliwość techniczna podłączenia jej do istniejącej kanalizacji sanitarnej jest zobowiązany do dokonania przedmiotowego podłączenia w terminie do 6 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji. Z kolei ust. 8 tego przepisu stanowi, że właściciel nieruchomości niemający możliwości technicznej podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej zobowiązany jest wyposażyć ją w szczelny zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków. Usytuowanie zbiorników bezodpływowych musi być zgodne z §36 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania.

Kwestie związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, dotyczące również konieczności podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, regulują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W szczególności art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Z kolei, zgodnie z art. 5 ust. 7 Ustawy, w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. Wykonywanie tej decyzji, stosownie do treści art. 5 ust. 9 Ustawy, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z powyższej regulacji wynika, że obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z przepisów prawa. Zatem nałożenie powyższego obowiązku w treści § 16 ust. 7 i 8 Regulaminu stanowi nieuprawnione powtórzenie oraz modyfikację przepisów prawa. Jednocześnie należy zaznaczyć, że art. 4 ust. 2 Ustawy nie upoważnia Rady do określenia terminu przyłączenia do sieci (tak m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 1 sierpnia 2016 r., znak: PNK.I.4130.57.2016, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po789/13).

W tym miejscu należy wskazać, iż Wojewoda podziela pogląd wyrażony między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Ke 783/19, w którym Sąd wskazał, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować Regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia.

Za wykraczającą poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać także regulację zawartą w treści § 21 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym na właścicieli nieruchomości zabudowanych nakłada się obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w pomieszczeniach piwnicznych budynków oraz w miejscach zagrożonych bytowaniem gryzoni w przypadku stwierdzenia pojawienia się zwiększonej liczby gryzoni.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 8 Ustawy dotyczącego deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Rada Miejska realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w uchwale podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 Ustawy nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 18 czerwca 2026 r., sygn. akt: II SA/Ke 93/26: na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 Ustawy rada gminy została bowiem upoważniona jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, natomiast przepis ten nie upoważnia organu do nałożenia obowiązku przeprowadzania deratyzacji na właścicieli nieruchomości. Z tych względów dyspozycja art. 4 ust. 2 pkt 8 Ustawy nie obejmuje aspektu podmiotowego poprzez wprowadzenie zapisu, że to właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji. Zakres obowiązków właścicieli nieruchomości określa bowiem ustawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 listopada 2024 r. o sygn. akt: II SA/Ke 403/24). Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 marca 2023 r., sygn. akt: II SA/Wr 827/22, w którym wskazał, iż z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg nie sposób jednak wyprowadzić wniosku, jakoby gmina mogła regulować zakres podmiotowy w odniesieniu do deratyzacji, to znaczy wskazywać podmioty - w realiach sprawy właścicieli nieruchomości - którzy powinni podejmować się zwalczania gryzoni. Ustawodawca obciąża tym obowiązkiem gminę, i jest przekroczeniem delegacji ustawowej, działaniem bez podstawy prawnej, przeniesienie tego obowiązku na właścicieli nieruchomości (...) wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Tylko na marginesie Sąd chce zaznaczyć, że gdyby ustawodawca przewidział obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie deratyzacji, w szczególności dopuścił nałożenie obowiązków w tym zakresie za pomocą regulaminu, to napisałby tak w tekście ustawy (...) Jeżeli ustawodawca takiej regulacji nie przewidział w kwestii wskazania podmiotów zobowiązanych do deratyzacji, to nie dysponuje prawodawca lokalny kompetencją do wskazania takich podmiotów w regulaminie. Wobec tego jedynym podmiotem zobowiązanym do realizacji zadań w tym zakresie pozostaje gmina, którą ustawodawca generalnie czyni odpowiedzialną za utrzymanie czystości i porządku w gminie.

Wyszczególnione powyżej naruszenia prawa mają charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Przez istotną sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z ustawą. W orzecnictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym istotne naruszenie prawa to takie jego naruszenie, które m.in. polega na podjęciu uchwały o treści niezgodnej z właściwą delegacją ustawową, czyli bez podstawy prawnej lub z jej przekroczeniem (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 117/11; z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt: II OSK 2462/15).

Uzasadniając stwierdzenie nieważności uchwały w całości należy wyjaśnić, iż wymienione w art. 4 ust. 2 Ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. W konsekwencji stwierdzenie nieważności wyłącznie w zakresie § 21 ust. 1 Regulaminu, powodowałoby, że uchwała nie zawierałaby wszystkich obligatoryjnych elementów, tj. regulacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 Ustawy dotyczącej wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Z kolei niewyczerpanie zakresu upoważnienia z art. 4 ust. 2 Ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo należy również zwrócić uwagę na treść § 2 ust. 1 pkt 17 Regulaminu, w którym Rada Miejska odsyła do przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów, pomimo tego, że akt ten utracił moc. Aktualnie obowiązują przepisy Rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów.

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność uchwały nr XLII.264.2026 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 6 lipca 2026 r. w całości jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk