



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 28 kwietnia 2026 r.

PNIK-I.4131.280.2026

Rada Miejska w Wieluniu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/387/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wieluń, w części dotyczącej:

- § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami prawa” załącznika do uchwały,
- § 5 ust. 3 pkt 1 lit. a i b w zakresie wyrazów „o odpowiedniej wytrzymałości” załącznika do uchwały,
- § 5 ust. 3 pkt 3 lit. a i b w zakresie wyrazów „o odpowiedniej wytrzymałości” załącznika do uchwały,
- § 5 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 2 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2026 r. Rada Miejska w Wieluniu podjęła uchwałę Nr XXXI/387/26 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wieluń. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2026 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Wieluniu zawiadomienia z dnia 14 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.280.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2026 r. znak: OR.0004.45.2026 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Wieluniu przesłała pismo Zastępcy Burmistrza Wielunia z dnia 17 kwietnia 2026 r. znak: MGO.7032.4.2026, w którym poinformowano, że zastrzeżenia organu nadzoru zostaną uwzględnione w uchwale zmieniającej, natomiast z uwagi na konieczność opiniowania uchwały przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego uchwała zmieniająca zostanie przedłożona w możliwie najszybszym terminie.

Mając na uwadze powyższe nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXI/387/26 Rady Miejskiej w Wieluniu stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2 oraz 2a pkt 1 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań i obowiązków wskazanych tym przepisem. Dodatkowo, rada gminy może w regulaminie uregulować kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a ustawy. Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązującym na jej terenie. Ta część regulaminu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 4 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Wskazany przepis stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, określając również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem. Regulacje te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza także, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana do działania ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ uchwałodawczy gminy nie jest uprawniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres ustawowego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

W ocenie organu nadzoru regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wieluń (zwany dalej regulaminem), stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXI/387/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r., zawiera postanowienia naruszające prawo w sposób istotny.

W § 4 ust. 2 regulaminu rada postanowiła, że naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi mogą być prowadzone w obrębie nieruchomości, jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia środowiska, a zużyte części i materiały eksploatacyjne będą gromadzone zgodnie z przepisami prawa. Regulacja ta w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami prawa” nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i równocześnie narusza hierarchiczny system źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może bowiem zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Stanowisko takie potwierdza np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 447/15. W wyroku z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 834/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł natomiast, że uchwała odsyłająca w swojej treści do przepisów aktów normatywnych narusza konstytucyjną hierarchię źródeł prawa, dając przepisom aktu prawa miejscowego prymat przed aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi. Zgodnie bowiem z przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, takie odesłanie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, albowiem może wskazywać na pierwszeństwo stosowania prawa miejscowego przed aktami prawnymi wyższej rangi, jakimi są ustawa oraz akty wykonawcze do ustawy. W omawianym wyroku Sąd stwierdził: „Akt prawa miejscowego nie może być podstawą do obowiązywania i stosowania aktów normatywnych wyższego rzędu. Stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy jest niekonstytucyjne, przez co stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego wadliwych regulacji. Rada gminy nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do Zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, a czyniąc to organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (por. np. wyrok NSA z 19 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 439/21).” W tym miejscu warto też przypomnieć, że uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, podczas uchwalania którego należy przestrzegać zasad zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), zwanego dalej ZTP. Zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 3 i 4 w związku z § 143 ZTP – w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych i nie zamieszcza się przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych (w tym umów i aktów, o których mowa w ust. 2 tego przepisu). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że treść § 4 ust. 2 regulaminu w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami prawa” narusza przepisy

prawa w sposób istotny, co wiąże się z koniecznością stwierdzenia jego nieważności we wskazanym zakresie.

Rada w § 5 ust. 3 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. a i b regulaminu określając dla poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych pojemność i kolorystykę pojemników i worków, postanowiła o konieczności stosowania worków „o odpowiedniej wytrzymałości”, co w ocenie organu nadzoru przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej. Jak wynika z § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 ZTP, w uchwale należy jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy, a przepisy należy redagować w sposób zwięzły i syntetyczny oraz zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób jasny, precyzyjny oraz czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Akt prawa miejscowego, jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, nie może zawierać norm niedookreślonych, niedefiniowalnych, wieloznacznych, mogących być rozmaicie interpretowanymi. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek, nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie. Nie można nie zauważyć, że zgodnie z piśmiennictwem oraz orzecznictwem sądów, postulat prawidłowej legislacji znajduje niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza też konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). W omawianym wyroku NSA stwierdził, że co prawda w orzecznictwie wskazuje się, że chociaż przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności badanej uchwały, jednakże wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego. Są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego (por. wyroki WSA w Łodzi z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 270/21; z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 165/22; z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1053/22 i sygn. akt II SA/Łd 1072/22; z dnia 15 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1086/22; z dnia

13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 11/23; z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 10/23 i II SA/Łd 1119/22).

Nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i narusza Zasady techniki prawodawczej zapis § 5 ust. 3 pkt 5 regulaminu. Rada postanowiła w nim, że na terenach ogródków działkowych każdy rodzinny ogród działkowy winien być wyposażony w pojemniki, o których mowa w lit. od a do e o łącznej minimalnej pojemności 7000 litrów. Z regulacji tej nie wynika jednakże, z którego ustępu i punktu mają pochodzić litery od a do e, które wskazywać będą pojemności stosowanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych pojemników na odpady komunalne. Jak to zostało wyżej opisane taka redakcja przepisu narusza zasady określone w § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 ZTP, gdyż powoduje, że uchwała jest nieczytelna i niejednoznaczna dla jej adresatów – co stanowi istotne naruszenie prawa. Posłużenie się w akcie prawa miejscowego ogólnymi i niedookreślonymi pojęciami może rodzić problemy interpretacyjne oraz problemy ze stosowaniem tych postanowień uchwały, w których nieostre pojęcia się znalazły.

Rada w § 10 ust. 2 regulaminu postanowiła, że zabrania się użytkownikom nieruchomości wylewania nieczystości ciekłych zarówno na teren własnej nieruchomości jak i na pobliskie tereny, w tym również użytku publicznego, a także ich wprowadzania do gruntu, rowów, rzek, zbiorników wodnych i kanalizacji deszczowej oraz wykorzystania ich w rolnictwie, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Zapis ten wykracza poza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, w którym rada została zobowiązana do określenia w regulaminie zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zauważyć należy, że treść omawianego § 10 ust. 2 regulaminu narusza hierarchiczny system źródeł prawa, a także wkracza w materię uregulowaną już przez ustawodawcę w art. 75 i następnych ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.). Rada nie została uprawniona do regulowania jeszcze raz tego, co zostało już zawarte w ustawach. Stosownie do § 118 w związku z § 143 ZTP – w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Jak to już zostało wyżej powiedziane, w orzecznictwie wskazuje się, że chociaż przepisy Zasad techniki prawodawczej nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego, jednakże wskazane w tym rozporządzeniu zasady w rzeczywistości uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego. Są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego

do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyroki NSA z dnia 24 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2498/16; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Reasumując, załącznik do uchwały Nr XXXI/387/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wieluń, w części dotyczącej: § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów „zgodnie z przepisami prawa”, § 5 ust. 3 pkt 1 lit. a i b w zakresie wyrazów „o odpowiedniej wytrzymałości”, § 5 ust. 3 pkt 3 lit. a i b w zakresie wyrazów „o odpowiedniej wytrzymałości”, § 5 ust. 3 pkt 5, a także § 10 ust. 2 – w istotny sposób naruszają prawo tj.: art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy oraz § 4 ust. 3 i 4 w związku z § 143, § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 i § 118 w związku z § 143 ZTP.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Wielunia