



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 kwietnia 2026 r.

Poz. 2600

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.152.2026 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 31 marca 2026 r.

Rada Gminy Pątnów

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 XXVII/158/26 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Pątnów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2026 r. Rada Gminy Pątnów podjęła uchwałę Nr XXVII/158/26 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Pątnów. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 6 marca 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Pątnów zawiadomienia z dnia 11 marca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.152.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 17 marca 2026 r. znak: RG.0004.10.2026 Przewodniczący Rady Gminy Pątnów poinformował, że „projekt uchwały zmieniającej Regulamin, uwzględniający wytyczne organu nadzoru, zostanie skierowany pod obrady i zostanie przyjęty na najbliższej możliwie sesji Rady Gminy Pątnów”.

Mimo powyższego oświadczenia organ 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 uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXVII/158/26 Rady Gminy Pątnów stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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), 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 w tym przepisie. 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. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienia delegacji ustawowej, które tak

w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i literaturze przedmiotu, uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez pominięcie w jej treści chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały, co ma miejsce w niniejszej sprawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt. II SA/Gl 1777/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn., akt IV SA/Wr 567/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12). 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. Przepis ten 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 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 Pątnów, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXVII/158/26 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 lutego 2026 r. (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

Analiza treści postanowień Regulaminu prowadzi do wniosku, że rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ nie określiła wymagań dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W § 8 ust. 1 Regulaminu rada postanowiła, że „1. Właściciele nieruchomości utrzymują pojemniki do zbierania odpadów w należyтым stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, który uniemożliwia samoczynne wydostanie się odpadów pod wpływem wiatru, deszczu lub innych czynników zewnętrznych.” Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że rada w istocie jedynie informuje, o obowiązku utrzymania pojemników do zbierania odpadów w należyтым stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Natomiast rada nie określiła wymagań w zakresie utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym. Ustawodawca w powołanym wyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przyznał radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W przepisie tym mowa jest o kompetencji rady do określenia warunków utrzymywania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Ponadto, dokonując analizy § 8 ust. 1 Regulaminu, organ nadzoru wskazuje, że podjęta przez Radę Gminy Pątnów próba określenia jednego z warunków, być może dotyczącego utrzymania pojemników w odpowiednim stanie porządkowym, poprzez użycie zwrotu, "który uniemożliwia samoczynne wydostanie się odpadów pod wpływem wiatru, deszczu lub innych czynników zewnętrznych" nie spełnia ustawowego wzorca poprawnej legislacji, ponieważ jest kryterium nieprecyzyjnym i niedookreślonym. Rolą rady gminy jest w tym przypadku określenie w Regulaminie w sposób precyzyjny warunków utrzymywania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Przykładowo, utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, może polegać na wskazaniu (np. nie rzadziej niż raz na kwartał) częstotliwości ustalonych czynności np. dezynfekcji pojemników na odpady. Natomiast wskazanie wymagań na czym ma polegać utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie porządkowym, przykładowo poprzez ich sprzątanie, czyszczenie oraz niedopuszczanie do ich przepełniania. Z kolei obowiązek, określenia w Regulaminie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym, może polegać np. poprzez wskazanie dokonywania bieżących przeglądów i konserwacji oraz ich wymiany w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia.

W ocenie organu nadzoru, regulacje przepisu § 8 ust. 1 Regulaminu nie można uznać za wypełnienie upoważnienia udzielonego radzie w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Obowiązek uregulowania tej kwestii wynika bezpośrednio z treści powołanego przepisu ustawy. Należy zatem wskazać, że rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie wskazała, na czym ma polegać utrzymanie przez właścicieli nieruchomości pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 229/24).

Wskazane powyżej uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto, uchwała Nr XXVII/158/26 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Pątnów, zawiera innego rodzaju istotne naruszenia prawa.

W § 2 ust. 3 Regulaminu rada wprowadziła nazwę frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe”, podczas gdy ustawodawca posługuje się nazwą frakcji „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy, bowiem ustawodawca wskazuje jako frakcję odpadów komunalnych „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”. Tym samym rada przekroczyła upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy i dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowych. Rada gminy nie jest upoważniona do tworzenia własnych pojęć. Działanie takie należy za wykroczenie poza granice uzyskanego ustawą upoważnienia (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 229/24).

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy regulacja w § 13 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów „w obiektach oraz”. W ocenie organu nadzoru, stanowi ona nieuprawnioną modyfikację i przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Powołany przepis stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Istotą tej regulacji powinno być określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, aby osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Prawodawca w powołanym przepisie precyzuje m.in. obowiązek w zakresie ochrony „przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Jednakże nie wymienia tego obowiązku w stosunku do obiektów. W ocenie organu nadzoru, obowiązek utrzymania czystości i porządku na terenie „obiektów przeznaczonych do użytku publicznego” może być wskazany w regulaminach tych obiektów - określających ogólne zasady ich korzystania.

Działanie powyższe stanowi przekroczenie zakresu kompetencji przekazanej radzie gminy przez ustawodawcę oraz modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy) co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określonego w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Regulacja przyjęta przez radę gminy w § 13 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazu „innych”, przekracza także granice upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym już wyżej art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), dalej jako Zasady techniki prawodawczej, przepisy uchwały redaguje się tak, aby jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy; redagować dokładnie i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. W ocenie organu nadzoru, użycie przez radę nieokreślonego zwrotu „innych” powoduje niejasność przepisu uchwały. Wobec takiego sformułowania nie sposób bowiem stwierdzić, co do których miejsc czy terenów użytku publicznego można zastosować wyraz „innych”, a do których już nie. Należy zauważyć, że ww. wyraz należy do pojęć subiektywnych i dla różnych odbiorców wskazanej normy prawnej może mieć różne znaczenie. W ocenie organu nadzoru jest to zwrot zbyt ogólny i wieloznaczny, nie pozwalający na wyinterpretowanie z niego powinności konkretnego zachowania się, a zatem pozostaje w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i 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, umożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że rada w zdaniu pierwszym § 13 ust. 2 Regulaminu postanowiła, że „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są obowiązane do niezwłocznego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w obiektach oraz na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach i terenach zielonych. (...)”. Rada w powołanym przepisie posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”. Użycie ww. zwrotu powoduje, że określone w nim czynności, polegające na obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe mają charakter wyliczenia

otwartego. Taka regulacja oznacza, że rada nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich czynności polegających na określeniu wymagań w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada została zobowiązana do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby mieszkańcy gminy - osoby utrzymujące zwierzęta domowe - nie mieli wątpliwości, jakie czynności powinni wykonać, aby zachować środki ostrożności mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W tym miejscu należy wskazać na art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika nakaz przestrzegania reguł poprawnej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Powyższa regulacja nie spełnia tych warunków, tym samym w ocenie organu nadzoru zdanie pierwsze § 13 ust. 2 Regulaminu – w brzmieniu nadanym mocą przedmiotowej uchwały - w zakresie wyrazów: „w szczególności” należy uznać za sprzeczne z ustawą w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Reasumując, uchwała Nr XXVII/158/26 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Pątnów, w istotny sposób narusza prawo, tj.: art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy - co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości oraz art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. 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:

Wójt Gminy Pątnów