



Poznań, 7 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.75.2026.5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 2 oraz § 3 ust. 2 uchwały nr 137/26 Rady Gminy Rzgów z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2026 r. Rada Gminy Rzgów podjęła uchwałę nr 137/26 w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 i 1436), art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 6r ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 8 kwietnia 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Rzgów zmieniła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów” stanowiący załącznik załącznik nr 1 do uchwały nr 134/20 Rady Gminy Rzgów z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rzgów (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2020 r., poz. 6583) zmienionej Uchwałą Nr 42/24 Rady Gminy Rzgów z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2024 r. poz. 10567), dalej jako „Regulamin”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., dalej jako „Konstytucja RP”) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Zgodnie z 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 jako „ustawa”), rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „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”.

Stosownie do art. 4 ust. 2a ustawy rada gminy może także 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”.

Brzmienie przepisów art, 4 ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. Nadto w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 1046/19). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono także pogląd, iż postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać

poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2022 r., II SA/Wr 78/22).

W § 1 pkt 2 uchwały ustanowiono następującą zmianę regulaminu: „W rozdziale 3 zmienia się treść §5 ust.3 pkt. 4 i nadaje się następujące brzmienie: Dla bioodpadów należy stosować pojemnik o pojemności nie większy niż 240 l, w który właściciel nieruchomości wyposaża się we własnym zakresie”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały narusza prawo w stopniu istotnym.

Zgodnie z treścią ustawy, przedmiotowy regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. 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 (art. 4 ust. 2 pkt 4). Tymczasem w przytoczonym zapisie uchwały nie określono minimalnej pojemności pojemników na bioodpady ustanawiając równocześnie pojemność maksymalną, poprzez użycie zwrotu „nie większy niż 240 l”).

Zdaniem organu nadzoru takie sformułowanie przytoczonego przepisu uchwały nie tylko nie wykonuje delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 4, ale równocześnie ją przekracza.

W uzasadnieniu wyroku NSA z 10 marca 2026 r., III OSK 1127/23, dokonano interpretacji przepisu art. 4 ust. 2 ustawy i stwierdzono, że: „Powyższy przepis nakłada na organ uchwałodawczy gminy obowiązek określenia tylko minimalnej pojemności pojemników, bez możliwości określenia ich maksymalnej pojemności. Nie sposób zatem podzielić stanowiska organu skarżącego kasacyjnie, że użyte w zakwestionowanym zapisie uchwały określenie wielkości maksymalnej pojemnika mieści się w ustawowym upoważnieniu. Skoro zatem ustawodawca wyraźnie postanowił, że regulamin określa minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, to nieuprawnione jest twierdzenie, że jednocześnie umożliwił także określenie ich maksymalnej pojemności. Taka interpretacja powołanego przepisu, w świetle powyższych rozważań, nie znajduje uzasadnienia, gdyż stanowiłaby przekroczenie upoważnienia ustawowego”. W powyższym wyroku zwrócono jednocześnie uwagę, na odmiennosć adresatów norm ustanawianych w oparciu o art. 4 ust. 2 oraz art. 6r ust. 3a ustawy i stwierdzono, że: „ (...) zakres tych regulacji nie jest tożsamy. Jeśli bowiem ustawodawca przewiduje, że uchwała podejmowana na określonej podstawie (art. 4 ust. 2 u.c.p.g.) powinna regulować ściśle określoną materię, nie jest właściwym przenoszenie jej (choćby częściowo) do innych aktów i odwrotnie - przenoszenie do niej postanowień nie przewidzianych w jej podstawach, nawet jeśli regulacje te posiadają tożsamy status prawny

i mają być przyjęte przez ten sam organ. Artykuł 6 r. ust. 3a u.c.p.g. nie może być zatem podstawą do ustalenia w Regulaminie maksymalnej pojemności pojemników (...)

W odniesieniu do zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy podobnie wypowiedziano się również w wyrokach: WSA w Krakowie z 2 kwietnia 2025 r., II SA/Kr 137/25; WSA w Kielcach z 17 maja 2022 r., II SA/Ke 181/22; WSA w Warszawie z 22 czerwca 2021 r., IV SA/Wa 523/21.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 uchwały, jako równocześnie nierealizującego w pełni upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy oraz przekraczającego granice tej delegacji.

Stosownie do § 3 ust. 1 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 01 lipca 2026 r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W § 3 ust. 2 uchwały zapisano natomiast: „Do dnia 30 czerwca 2026 r. właściciele nieruchomości są obowiązani dostosować wyposażenie nieruchomości do wymagań określonych w niniejszej uchwale”.

W ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 2 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, w szczególności przepisy art. 2 oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, a także wynikającą z nich zasadę niedziałania prawa wstecz („lex retro non agit”).

Przepis ten nakłada na adresatów obowiązek dostosowania wyposażenia nieruchomości do wymagań określonych w uchwale w terminie do dnia 30 czerwca 2026 r., podczas gdy sama uchwała wchodzi w życie dopiero z dniem 1 lipca 2026 r. Oznacza to, że obowiązek prawny został ukształtowany w taki sposób, iż jego wykonanie wymagane jest przed dniem wejścia aktu w życie, a więc w okresie, w którym norma prawna jeszcze nie obowiązuje. Tego rodzaju regulacja prowadzi do nadania przepisowi skutku retroaktywnego.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że przepisy art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej „u.o.a.n.”). nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, co wynika z art. 5 u.o.a.n. Wprowadzenie regulacji z mocą wsteczną stanowi jednak wyjątek i nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej adresatów, w tym poprzez nakładanie na nich obowiązków odnoszących się do okresu sprzed wejścia aktu w życie. Tymczasem badany przepis taki właśnie skutek wywołuje. Jeżeli akt prawny pogarsza dotychczasową pozycję prawną podmiotów, jest to dostateczna podstawa do wykluczenia wstecznego działania takiego aktu normatywnego (por. wyrok NSA z 4 listopada 2015 r., II FSK 2362/13). Organ nadzoru wskazuje w tym miejscu na uzasadnienie wyroku NSA z 19 marca 2019 r., II FSK 929/17, w którym stwierdzono: „Bez wątplenia istotną gwarancją, że akty prawne są ogłaszane w dziennikach urzędowych jest ograniczenie prawodawcy w zakresie ustalania daty wejścia w życie w relacji do momentu ogłoszenia. Jakkolwiek ogólną zasadę w tym zakresie zawiera wspomniany art. 88

ust. 1 Konstytucji RP, to nie można pominąć znaczenia poglądów wypracowanych w powołanym powyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie, na tle wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, zasad: przyzwoitej legislacji, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa, jak i zakazu stosowania prawa wstecz.

Wprowadzenie aktu normatywnego z wsteczną mocą obowiązującą (...) może się odbywać wyłącznie na zasadzie wyjątku i jedynie po spełnieniu ustawowych warunków, które muszą być rozpatrywane w kontekście podstawowych zasad konstytucyjnych. Przepis art. 5 u.o.a.n., jak wspomniano, dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu «mocy wstecznej», ale tylko «jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie». Koniecznym jest podkreślenie, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Niedopuszczalna jest natomiast możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., o sygn. akt II FSK 1272/09)».

Organ nadzoru wskazuje równocześnie, że przytoczona reguła art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, uzależniająca wejście w życie aktów prawa miejscowego od ich uprzedniego ogłoszenia oznacza zarazem, że niedopuszczalne jest konstruowanie przepisów, które nakładają na adresatów obowiązki dotyczące okresu poprzedzającego nie tylko datę wejścia w życie danego aktu prawa miejscowego, ale także datę jego ogłoszenia, co w przypadku kwestionowanego zapisu również ma miejsce.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru § 3 ust. 2 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Gminy Rzgów
Wójt Gminy Rzgów

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19