



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 29 lipca 2026 r.

PNIK-I.4131.574.2026

Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/201/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Tomaszów Mazowiecki”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XXXI/201/26 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Tomaszów Mazowiecki”.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki zawiadomienia z 16 lipca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.574.2026, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie o wszczęciu postępowania, pismem z 21 lipca 2026 r., znak: RP.0711.117.2026 Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki wskazał, że przyjmuje uwagi przedstawione przez organ nadzoru, a podjęcie nowej uchwały planowane jest podczas sesji Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki w sierpniu 2026 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C9969BCA-83F5-4E40-8791-90986148F856

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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę podjęcia uchwały Nr XXXI/201/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Tomaszów Mazowiecki” stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a 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. Pominięcie takie oznaczać będzie bowiem niewypełnienie delegacji ustawowej, które tak w orzecznictwie sądowo - administracyjnym, 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014r., sygn. akt II SA/GI 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 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).

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C9969BCA-83F5-4E40-8791-90986148F856

W ocenie organu nadzoru Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tomaszów Mazowiecki, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały (zwany dalej Regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 1 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 15 Regulaminu, w którym Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki postanowiła o obowiązku selektywnego zbierania przez właścicieli nieruchomości opakowań wielomateriałowych oraz tekstyliów i odzieży jako frakcji odpadów komunalnych, co stanowi modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, gdyż ustawodawca postanowił o odpadach opakowaniowych wielomateriałowych oraz odpadach tekstyliów i odzieży jako frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.

Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki wprowadziła zatem do niniejszej uchwały rodzaje frakcji odpadów, których ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa kilku frakcji odpadów. Przypomnieć trzeba, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co znaczy, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, Regulamin określa też wymagania w zakresie 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 (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady), 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. Opisane powyżej przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 lit. a i b ustawy, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 pkt 5 i pkt 15 Regulaminu w zakresie wyrazów „opakowania wielomateriałowe”, „tekstylia i odzież” co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania w uchwale przez Radę Gminy Tomaszów Mazowiecki obowiązku selektywnego zbierania takiej frakcji odpadów, jaką stanowią odpady opakowaniowe

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C9969BCA-83F5-4E40-8791-90986148F856

wielomateriałowe oraz odpady tekstyliów i odzieży. Pominięcie takie oznacza natomiast brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. Niewątpliwie częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby jakie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) – patrz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą w przedmiotowej sprawie i przesądzą o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/201/26 w całości.

Mając na uwadze powyższe, za przekraczające granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy uznać należy także postanowienia § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret czwarte, § 10 ust. 1 lit. b tiret czwarte, § 10 ust. 1 pkt 1 (który powinien być pkt 2), § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte, § 10 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret piąte, § 10 ust. 1 pkt 1 (który powinien być pkt 2) lit. e, § 10 ust. 1 pkt 2 (który powinien być pkt 3) lit. d Regulaminu, w których Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki dokonała niezgodnej z prawem modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa takich frakcji odpadów jak: meble i inne odpady wielkogabarytowe oraz odpady tekstyliów i odzieży, o których ustawodawca postanowił w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy.

Zauważyć należy, że treść przedmiotowego Regulaminu zawiera również istotne naruszenie prawa innego rodzaju.

Treść § 13 Regulaminu w zakresie wyrazów: „w szczególności” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 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), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Reasumując, uchwała nr XXXI/201/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Tomaszów Mazowiecki” w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C9969BCA-83F5-4E40-8791-90986148F856

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.

Zatem 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 Tomaszów Mazowiecki

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C9969BCA-83F5-4E40-8791-90986148F856