



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 28 kwietnia 2026 r.

PNIK-I.4131.282.2026

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/388/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2026 r. Rada Miejska w Wieluniu podjęła uchwałę Nr XXXI/388/26 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. 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 16 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.282.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2026 r. znak: OR.0004.46.2026 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Wieluniu przesłała pismo Burmistrza Wielunia z dnia 21 kwietnia 2026 r. znak:

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: C4B4B0E1-0D06-4393-AF09-FBCFD0C60E4D

MGO.7032.5.2026, 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 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.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXXI/388/26 Rady Miejskiej w Wieluniu stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d 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. 6r ust. 3 ustawy rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Stosownie natomiast do treści art. 6r ust. 3d ustawy uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wskazane w cytowanych przepisach elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w takiej uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXI/388/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie

LÓDZKI 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.

odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, narusza prawo w sposób istotny.

W § 2 pkt 2 lit. d uchwały rada ustaliła częstotliwość oraz sposób odbioru z obszarów zabudowy wielolokalowej takiego rodzaju odpadów – jak bioodpady. W regulacji tej jednakże, w sposób niezgodny z prawem, rada dokonała określenia innej częstotliwości odbioru dla odpadów biodegradowalnych kuchennych (tiret pierwsze) oraz innej częstotliwości dla odpadów zielonych (tiret drugie). Powyższe postanowienia w zakresie wyrazów: „odpady biodegradowalne kuchenne” oraz „odpady zielone” przekraczają granice upoważnienia ustawowego płynącego z art. 6r ust. 3 i 3d ustawy. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy wprowadził obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych o nazwie „bioodpady”. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.), kiedy mówi się o bioodpadach, należy przez to rozumieć ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady żywności i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, w tym restauracji, stołówek oraz zakładów zbiorowego żywienia, biur, hurtowni i jednostek handlu detalicznego, a także podobne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Wobec powyższego zarówno ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawa o odpadach, nie posługują się takimi pojęciami jak: „odpady biodegradowalne kuchenne”, czy „odpady zielone”. Co prawda w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o odpadach zdefiniowano termin „odpady ulegające biodegradacji” – którym oznacza się odpady ulegające rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów (i tym pojęciem posługuje się również ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jednakże użycie przez radę pojęcia „odpady biodegradowalne kuchenne” stanowi wprowadzenie do obrotu prawnego niezdefiniowanego ustawowo pojęcia, którego nie można uznać za tożsame z definicją „bioodpadów”, czy nawet „odpadów ulegających biodegradacji”. Ponadto wprowadzenie takiego pojęcia w § 2 pkt 2 lit. d tiret pierwsze uchwały jest również nieuprawnioną modyfikacją regulacji ustawowych. Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 118 załącznika 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, w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Działanie takie jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że ów przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go użyto, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 117/98). W kwestii natomiast określenia przez radę w § 2 pkt 2 lit. d tiret drugie uchwały – częstotliwości odbioru odpadów zielonych, trzeba zauważyć, że ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani ustawa o odpadach nie posługują się pojęciem „odpadów zielonych” i nie zawierają jego definicji. Wprawdzie ustawa o odpadach w art. 3 ust. 1 pkt 12 wyjaśniała znaczenie tego terminu, jednakże

LÓDZKI 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.

ww. przepis został uchylony przez art. 6 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579). Należy natomiast mieć na uwadze treść art. 1b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdzie ustawodawca postanowił, że do postępowania z odpadami komunalnymi stanowiącymi części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy, a także z targowisk – stosuje się przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne. Trzeba też zwrócić uwagę na inne przepisy ustawy, i tak na mocy art. 4 ust. 2a pkt 2 – rada gminy może w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Zgodnie natomiast z treścią art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przywołanych wyżej przepisach mowa jest więc nie o „odpadach zielonych”, lecz o „odpadach stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych”. Jak to już zostało powiedziane, rada nie jest upoważniona do dokonywania modyfikacji przepisów ustawy w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego ma być swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, musi być w swej treści zgodny z treścią ustawy. Wynika z tego, że pomiędzy ustawą, a wydaną na jej podstawie uchwałą powinna być zachowana ta sama terminologia – zwłaszcza odnosząca się do nazewnictwa rodzaju segregowanych odpadów (zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy), aby wyeliminować ewentualne wątpliwości co do odmiennego zakresu znaczeniowego poszczególnych sformułowań. Opisane wyżej okoliczności oznaczają zatem, że postanowienia § 2 pkt 2 lit. d tiret pierwsze i drugie uchwały przekraczają granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 i 3d ustawy i wymagają usunięcia ich z obrotu prawnego. Trzeba także zwrócić uwagę na to, że ustawodawca dał radzie gminy możliwość wprowadzenia (w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy) pewnych ograniczeń, ale ograniczenia te wymienione zostały wyczerpująco w art. 6r ust. 3a, 3aa i 3b ustawy. I tak np. art. 6r ust. 3b ustawy dopuszcza możliwość zróżnicowania częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza. Stosując również ten przepis w przedmiotowej

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.

uchwale rada zobowiązana jest do określania rodzaju rodzaju rodzaju odpadów zgodnie z nazewnictwem stosowanym przez ustawodawcę, by nie doszło do przekroczenia delegacji ustawowej.

W tym miejscu przypomnieć trzeba, że jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy jest określenie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Opisane powyżej przekroczenia granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 i 3d ustawy, poprzez zastosowanie nazewnictwa nieznanego ustawie oraz modyfikowanie przepisów ustawowych, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 2 pkt 2 lit. d tiret pierwsze i drugie uchwały. Usunięcie tych postanowień z obrotu prawnego spowoduje, że przedmiotowa uchwała nie będzie określała częstotliwości odbierania z obszarów zabudowy wielolokalowej takiego rodzaju odpadów – jaką stanowią bioodpady. Pominięcie to oznacza natomiast brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy i skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 października 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 551/23 oraz wyrok NSA z dnia 29 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 134/24).

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr XXXI/388/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zawiera istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały rada postanowiła, że na terenach zabudowy wielolokalowej z wspólną zastawą – altaną śmietnikową, zlokalizowanych na terenie Gminy Wieluń, nieruchomości wyposażone zostają w pojemniki o pojemności 240 litrów lub 1100 litrów w kolorze brązowym na bioodpady w części dotyczącej odpadów biodegradowalnych kuchennych z napisem „Bio” w ilości zależnej od liczby osób przypadających na jedną zastawę – altaną śmietnikową. Jak to już zostało wyjaśnione we wcześniejszej części rozstrzygnięcia regulacja § 1 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały w zakresie wyrazów „w części dotyczącej odpadów biodegradowalnych kuchennych” nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 i 3d ustawy i stanowi jednocześnie nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowych, czyli dopuszcza się naruszenia § 118 w związku z § 143 ZTP.

Ponadto rada w § 2 pkt 1 lit. a i b uchwały określając częstotliwość oraz sposób odbierania odpadów komunalnych postanowiła o konieczności stosowania worków o odpowiedniej wytrzymałości. Regulacja ta w zakresie wyrazów „o odpowiedniej wytrzymałości” przekracza granice upoważnienia ustawowego z art. 6r ust. 3 i 3d ustawy i jednocześnie 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

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.

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 bowiem na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie.

Reasumując uchwała Nr XXXI/388/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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

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: C4B4B0E1-0D06-4393-AF09-FBCFDCC60E4D