



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 29 lipca 2026 r.

PNIK-I.4131.575.2026

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/200/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XXXI/200/26 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

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.4131.575.2026, w którego uzasadnieniu organ nadzoru przedstawił swoje zastrzeżenia.

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: 4ECCF1A4-937E-4F53-ADB4-289440701F97

Na przedmiotowe zawiadomienie o wszczęciu postępowania, pismem z 21 lipca 2026 r., znak: RP.0711.118.2026 Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki wskazał, że przyjmuje uwagi przedstawione przez organ nadzoru, a podjęcie nowej uchwały planowane jest podczas sesji Rady Gminy Tomaszowa Mazowieckiego w sierpniu 2026 r.

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 prawną uchwały Nr XXXI/200/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przyjęto art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c, 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 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 brzmienia 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 uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest tak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, że 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 gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z

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.

dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały Nr XXXI/200/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. naruszają prawo w sposób istotny.

W § 4 uchwały Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki ustaliła katalog odpadów komunalnych przyjmowanych przez PSZOK od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jednakże pominęła bioodpady jako frakcję odpadów komunalnych przyjmowanych do PSZOK, co stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Z art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy wynika również, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, 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, odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Ustawodawca zobowiązuje zatem gminę do utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), w którym przyjmowane będą ww. frakcje odpadów komunalnych. Zatem muszą zostać literalnie wymienione bioodpady. Dodatkowo należy zauważyć, że skoro ustawodawca posłużył się w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy zwrotem „co najmniej”, to rada może w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 - 3d rozszerzyć katalog odpadów przyjmowanych w PSZOK, ale nie może go zawęzić. Powyższe oznacza, że brak wyodrębnienia tej frakcji odpadów komunalnych jest niezgodne z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy i jednocześnie stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie, co skutkuje stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Stanowisko takie potwierdza wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 października 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 551/23 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 134/24.

Zauważyć należy, że postanowienia załącznika do przedmiotowej uchwały zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Treść § 2 ust. 2, § 3 pkt 1 lit. a tiret czwarte, § 3 pkt 1 lit. b tiret czwarte, § 3 pkt 2 lit. d, § 4 pkt 5 i pkt 13, § 3 pkt 1 lit. a tiret piąte, § 3 pkt 1 lit. b tiret piąte, § 3 pkt 2 lit. e, § 3 pkt 3 lit. d oraz § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w którym Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki wskazała na: metal, odpady wielkogabarytowe, opakowania wielomateriałowe, tekstylia i odzież oraz tekstylia jako frakcje odpadów komunalnych zbieranych selektywnie stanowi modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, bowiem ustawa wskazuje na:

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.

metale, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, odpady tekstyliów i odzieży jako frakcje odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych selektywnie. Zatem Rada Gminy wprowadziła do niniejszej uchwały rodzaje frakcji odpadów, których ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 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 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.

Za przekraczający delegację ustawową z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy należy uznać § 4 pkt 11 uchwały w zakresie wyrazów: „od pojazdów osobowych”. Jednocześnie należy wskazać, że przepis art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza możliwość ograniczenia jedynie ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie przez Radę Gminy Tomaszów Mazowiecki jakichkolwiek innych ograniczeń lub wyłączeń (dotyczących np. rodzaju opon) stanowi zatem przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Dodatkowo należy wskazać, że w ustawie mowa jest o „zużytych oponach”. Rada nie jest zatem władna definiować tego pojęcia, w szczególności Rada nie posiada kompetencji do rozstrzygania, jakiego rodzaju opony stanowią frakcję odpadów komunalnych „zużyte opony”. Pojęcie „zużyte opony” należy definiować uwzględniając treść art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.). Według tego przepisu odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. Ocena, czy dana zużyta opona nie stanowi odpadu komunalnego, a tym samym nie

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.

zostanie przyjęta do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, może być dokonana tylko w realiach konkretnego przypadku, nie zaś w akcie o charakterze generalno - abstrakcyjnym (akcie prawa miejscowego).

Organ nadzoru wskazuje również, że treść § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały w zakresie wyrazów: „przeznaczeniem na odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, bowiem ustawa wskazuje na bioodpady jako frakcję odpadów komunalnych. Jednocześnie z definicji bioodpadów wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach wynika, co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady.

Ponadto § 9 ust. 1 w zakresie wyrazów: „w terminie 3 dni roboczych od stwierdzenia takiego zdarzenia”, § 9 ust. 4 w zakresie wyrazów: „Zgłoszenia dokonane po terminie oraz” i § 9 ust. 5 uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy, gdyż z powyższych uregulowań ustawy nie wynika, aby w przedmiotowej uchwale Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki ustanawiała wymóg zgłaszania reklamacji w zakresie świadczonych usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK w określonym terminie (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2302/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 834/23, z dnia 5 lipca 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 207/24, wyrok NSA z dnia 29 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 3364/23).

Także § 9 ust. 2 uchwały przekracza delegację ustawową i stanowi modyfikację przepisów art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy, ponieważ z ww. przepisów ustawy nie wynikają kompetencje rady gminy do ograniczenia form zgłoszenia przypadków niewłaściwego wykonania usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK poprzez wskazanie tylko formy pisemnej, pomijając inne formy zgłoszenia reklamacji np. telefonicznie czy osobiście.

Reasumując, uchwała Nr XXXI/200/26 Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3 i 3a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 6r ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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.

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.

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: 4ECCF1A4-937E-4F53-ADB4-289440701F97