



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 24 listopada 2025 r.

Poz. 4405

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.190.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 listopada 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) stwierdzam nieważność uchwały Nr XX/148/25 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 26 października 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta i Gminy Frombork oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska we Fromborku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6n, 6m ust. 1–1b, ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej u.c.p.g. podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Miasta i Gminy Frombork oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 października 2025 r.

Określając w treści § 3 kwestionowanej uchwały termin jej wejścia w życie, Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2026 roku.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie uchwały, rażąco narusza prawo, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego.

Przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. Wskazać bowiem należy, że jest to akt prawny o charakterze generalnym, skierowany do nieograniczonego kręgu adresatów, powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie zaś do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez gminę. W związku z tym, obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Dodatkowo należy wskazać, że sposób regulacji materii „wejścia w życie” został unormowany w § 45 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) dalej ZTP. Zgodnie z § 143 ZTP, powyższy przepis należy stosować

również odpowiednio do aktów prawa miejscowego. W § 45 ust. 1 ZTP wskazano, jak powinny być skonstruowane przepisy dotyczące wejścia w życie aktu normatywnego:

- 1) Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 2a) Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 3) Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia albo Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia;
- 3a) Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 4) Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo);
- 5) Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia;
- 6) Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art., który wchodzi w życie...;
- 7) Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...).

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 ZTP ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród regulacji wymienionych w § 45 ust. 1.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska we Fromborku postanowiła, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i obowiązuje od dnia 01 stycznia 2026 roku”. Druga część § 3 ww. uchwały stanowiąca, iż „uchwała obowiązuje od dnia 01 stycznia 2026 roku” może budzić przekonanie, iż obowiązuje ona niezależnie od tego, czy zostanie opublikowana, czy nie. Część pierwsza § 3 ww. uchwały, stanowiąca, iż uchwała „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” nie wskazuje natomiast na akt o cechach generalnych i abstrakcyjnych, gdyż opublikowany może być również akt nie będący aktem prawa miejscowego. Stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu i wskazanie daty dziennej wejścia jej w życie powoduje, że akt ten wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. bez względu na to, czy zostanie on opublikowany, czy też nie. Takie określenie wejścia w życie jest właściwe dla innych aktów prawnych, które podlegają informacyjnie ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czyli ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od ogłoszenia w tym dzienniku. Określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób, w jaki uczyniła to Rada Miejska we Fromborku, nie nadaje jej przymiotu aktu prawa miejscowego, a także wprowadza w błąd adresatów norm prawnych, co do kwalifikacji aktu prawnego, jako źródła prawa. Dodatkowo spójnik „i” w żaden sposób nie rozwiązuje tego problemu, bowiem inna jest data wejścia w życie aktu na podstawie wskazanego w § 3 terminu i inna na podstawie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W teorii tworzenia prawa podkreśla się, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by jego adresat był w stanie go zrozumieć, tzn., by adresat norm zawartych w danym akcie prawnym wiedział, jak prawodawca nakazuje mu się zachować (tak m.in. J. Wróblewski: *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 137.) Niezrozumienie przepisów przez ich adresatów może być przyczyną niezrealizowania woli ustawodawcy. W ten sposób komunikatywność języka prawnego może wpływać na skuteczność ustanawianych norm prawnych. Zasada ta została określona w § 6 ZTP który wymaga, aby przepisy ustawy (aktu prawa miejscowego również - § 143 zasad) redagować tak, by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (por. Wyrok NSA z 20.12.2022 r., sygn..akt III OSK 7268/21, LEX nr 3482416).

Ponadto prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

W związku z tym, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być jej ogłoszenie w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym. Postanowienia zawarte w § 3 przedmiotowej uchwały nie spełniają tego warunku, tym samym naruszają wymienione wyżej przepisy. Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej

przepisy powszechnie obowiązujące przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że w załączniku nr 1 do badanej uchwały, Rada Miejska wprowadziła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Zgodnie art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., rada gminy posiada kompetencje do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem art. 6m ust. 1a i 1b u.c.p.g., obejmującego objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia. Celem opracowania wzoru, co wynika także z ww. przepisu, jest zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji.

Przepisy ustawy, do których odsyła art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., określają dane, jakie mogą być zawarte w deklaracji. W myśl art. 6m ust. 1a u.c.p.g. deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Drugi z wymienionych przepisów formułuje katalog danych, jakich rada może wymagać, określając wzór deklaracji, obejmując nim dane niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego.

W części I deklaracji, Rada Miejska we Fromborku nałożyła na podmiot składający deklarację, obowiązek uzasadnienia zmiany danych lub korekty deklaracji.

W ocenie organu nadzoru, powyższy wymóg wprowadzony do deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, wykracza poza granice określone w art. 6m ust. 1a i 1b u.c.p.g. i tym samym stanowi istotne naruszenie art. 6n ust. 1 u.c.p.g.

Wymóg podania we wzorze przyczyny zmiany deklaracji wykracza poza sferę danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysokość opłaty nie jest bowiem uzależniona od przyczyn uzasadniających zmianę danych zawartych w deklaracji. Nałożenie na mieszkańca gminy tego obowiązku jest zatem niezgodne z art. 6m ust. 1a u.c.p.g., który wymaga, by deklaracja zawierała wyłącznie dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Należy wskazać, iż przyczyny korekty deklaracji nie stanowią czynnika wpływającego na wysokość opłaty i co do zasady pozbawione są znaczenia prawnego. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest tożsame z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia z 12 stycznia 2017 r., o sygn. akt I SA/Po 1459/16.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski