



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia wtorek, 30 grudnia 2025 r.

Poz. 5333

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.230.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 grudnia 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 w całości uchwały Nr XXIII/178/2025 Rady Gminy Ełk z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Ełk, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6 m ust. 1b i art. 6n ust. 1 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 w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2025 r.

Określając w treści § 5 kwestionowanej uchwały termin jej wejścia w życie, rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

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.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Ełk postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Pierwsza część § 5 ww. uchwały stanowiąca, iż „uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r.” może budzić przekonanie, iż obowiązuje ona niezależnie od tego, czy zostanie opublikowana, czy nie. Część druga § 5 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 Gminy Elk, 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 § 5 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 grudnia 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 § 5 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. Przetawione stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. o sygn. akt III OSK 7268/21 i III OSK 7598/21.

Dodatkowo należy wskazać, że w załączniku nr 1 do badanej uchwały, rada 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 Gminy Elk nałożyła na podmiot składający deklarację, obowiązek uzasadnienia złożenia nowej 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 komunalnym. Należy wskazać, iż przyczyny złożenia nowej 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 pod uwagę powyższe, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski