



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 maja 2025 r.

WP-O.4131.8.2025

Rada Gminy Ojrzeń

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/66/25 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 14 kwietnia 2025 r. *zmieniającej uchwałę Nr XXIII/151/20 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 26 października 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.*

Uzasadnienie

W dniu 14 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Ojrzeń podjęła uchwałę nr X/66/25 *zmieniającą uchwałę Nr XXIII/151/20 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 26 października 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 18 kwietnia 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.).

Pismem z dnia 30 kwietnia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Ojrzeń o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/66/25.

W toku kontroli legalności uchwały Nr X/66/25 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283); dalej: ZTP.

Mocą § 1 badanej uchwały, Rada Gminy Ojrzeń postanowiła wprowadzić w uchwale nr XXIII/151/20 z dnia 26 października 2020 r. *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów* zmianę, polegającą na zastąpieniu dotychczasowej treści § 4 uchwały treścią określoną w załączniku do uchwały zmieniającej. Zgodnie bowiem z § 1 uchwały nr X/66/25: „W uchwale Nr XXIII/151/20 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 26 października 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów § 4 otrzymuje brzmienie o treści załącznika do niniejszej uchwały”. Z kolei w załączniku do kontrolowanej uchwały określono „Regulamin Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych”, który dzieli się na jednostki redakcyjne – paragrafy od 1 do 15. Jednocześnie należy zauważyć, że Rada Gminy nie wprowadziła do uchwały, zmienianej uchwałą nr X/66/25, przepisu zawierającego odesłanie do załącznika.

W tym miejscu wskazać należy, że § 4 uchwały nr XXIII/151/20 stanowi:

„§ 4. Określa się sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zwany dalej punktem lub PSZOK:

1) odpady komunalne, selektywnie zebrane takie jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych 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

budowlanych i rozbiórkowych, odpadów tekstyliów i odzieży z wyłączeniem niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych mogą być dostarczane przez właścicieli nieruchomości do utworzonego przez Gminę punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych PSZOK;

2) punkt będzie czynny w dni robocze w godzinach ustalonych przez Gminę, które podane będą na stronie internetowej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej;

3) nieodpłatnie do oznakowanych pojemników w punktach przyjmowane będą tylko wyselekcjonowane frakcje odpadów komunalnych, pochodzące od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, którzy wnoszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy Ojrzeń;

4) PSZOK zlokalizowany jest w miejscowości Ojrzeń”.

Reguły redagowania uchwał, w tym ich zmiany, zostały ujęte w „Zasadach techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. W niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę w szczególności na przepisy § 6, § 29 ust. 1, § 82, § 85 ust. 1 i § 87 ust. 1 *ZTP*, które – na zasadzie odesłania z § 143 *ZTP* - znajdują odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W myśl § 82 *ZTP*: „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Z § 85 ust. 1 *ZTP* wynika, że przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Nadto, zgodnie z § 6 *ZTP*, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała została wydana z naruszeniem powyższych przepisów *ZTP*, przy czym naruszenia te mają charakter istotny. Przeprowadzona nowelizacja uchwały nr XXIII/151/20 jest nieprawidłowa i niespójna. Nadanie nowego brzmienia § 4 w uchwale zmienianej jest niejasne, bowiem stwierdzono, że „otrzymuje on brzmienie o treści załącznika do niniejszej uchwały”, podczas gdy nie wprowadzono do uchwały zmienianej odesłania do załącznika.

W myśl § 29 ust. 1 *ZTP* warunkiem poprawnego wyodrębnienia jakichś elementów treści i przeniesienia ich do załączników jest zamieszczenie w przepisach merytorycznych

odesłania do załączników. Tymczasem, uchwała zmieniana, tj. uchwała nr XXIII/151/20, nie zawiera odniesienia do jakichkolwiek załączników. Przytoczony zaś w § 1 uchwały zmieniającej, czyli w uchwale nr X/66/25, załącznik, nie mógł zostać w tej formie inkorporowany do uchwały, gdyż nie wprowadzono w uchwale zmienianej odesłania do przedmiotowego załącznika. Należy wyjaśnić, że chcąc, aby integralną częścią uchwały był określony załącznik, konieczne jest wskazanie w jednym z przepisów merytorycznych uchwały, że konkretne treści zostały zamieszczone w załączniku. Dokonana przez Radę Gminy zmiana uchwały spowodowała, że w miejsce przepisu § 4 uchwały nr XXIII/151/20 wprowadzona została wyłącznie treść zawarta w załączniku do uchwały nr X/66/25, nie zaś załącznik, bowiem nie określono nowej treści § 4 uchwały zmienianej, w którym, w tym przypadku, powinno znaleźć się odesłanie do załącznika. W konsekwencji § 4 uchwały, który pierwotnie podzielony był na punkty od 1 do 4, zastąpiony został paragrafami od 1 do 15.

Jak stanowi § 87 ust.1 *ZTP*: „Zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu”. Analiza § 1 uchwały nr X/66/25 wraz z jej załącznikiem oraz zestawienie jej z treścią zmienianej uchwały nr XXIII/151/20 prowadzi do wniosku, że nowe brzmienie § 4 uchwały przedstawiają paragrafy od 1 do 15. Dokonana w ten sposób zmiana uchwały doprowadziła do sytuacji, że § 4 uchwały dzieli się ponownie na paragrafy od 1 do 15, co nie jest zgodne z zasadami redagowania aktów normatywnych, określonymi w *ZTP* i powoduje, że w uchwale doszło do zdublowania poszczególnych jednostek redakcyjnych (paragrafów).

Organ nadzoru dostrzega, że intencją Rady Gminy Ojrzeń było wydzielenie zasad świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) i uregulowanie ich w załączniku, stanowiącym integralną część uchwały. Niemniej jednak, sposób zredagowania przepisów zmieniających w badanej uchwale nie wyraża tej intencji prawodawcy miejscowego w sposób dokładny i zrozumiały, a tym samym narusza zasadę precyzji i komunikatywności przepisów prawnych wyrażoną w § 6 w związku z § 143 *ZTP*.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane naruszenia reguł redakcyjnych wynikających z § 6, § 29 ust. 1, § 82, § 85 ust. 1 i § 87 ust. 1 w związku z § 143 *ZTP* mają w niniejszej sprawie charakter istotny. Skutek nieprawidłowego, nieprecyzyjnego i niespójnego zredagowania przepisów zmieniających w badanej uchwale byłby bowiem taki, że – po jej wejściu w życie – uchwała zmieniana zawierałaby przepisy budzące poważne wątpliwości interpretacyjne.

Podkreślić należy, że badana uchwała (jak również uchwała zmieniana) jest aktem prawa miejscowego, zatem powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, wynikają w szczególności z § 6 i § 25 w związku z § 143 *ZTP*, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogów tych z pewnością nie spełnia badana uchwała. Zawarte w niej przepisy zmieniające naruszają zatem nie tylko wskazane powyżej reguły redakcyjne *ZTP*, ale także zasadę określoności przepisów prawa, wyrażoną w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością całej uchwały.

Jak słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 listopada 2020 r.: „Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z konstytucyjnych zasad tworzenia prawa, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 *Konstytucji*) i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 *Konstytucji*) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (...). Stąd, tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki

prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności” (sygn. akt II OSK 3746/18).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Ojrzeń nr X/66/25 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/