

Uchwała nr 163/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 grudnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IX/69/2024 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr IX/69/2024 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z powodu naruszenia art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) i art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała nr IX/69/2024 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 29 listopada 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 16 grudnia 2024 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Kazimierza Wielka.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Miejska w Kazimierzy Wielkiej w § 1 uchwały nr IX/69/2024 postanowiła o pokryciu kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynikających z różnicy powstałej pomiędzy dochodami z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi a kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W treści § 3 zawarto zapis: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Zgodnie z art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.) Rada Gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowogminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;

8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała nie zalicza się w ocenie Kolegium do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego stanowiący przez organ gminy. Zgodnie z treścią art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego ustanawiane są przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Badana uchwała nie zawiera tego typu przepisów, tylko zawiera zapis o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Kolegium akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy), natomiast abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie sposób bowiem wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Nie jest to także akt skierowany do podmiotów zewnętrznych. Oceniana uchwała stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 6r. ust. 2da pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazany wyżej przepis kompetencyjny umożliwia organowi stanowiącemu podjęcie decyzji o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Charakter podejmowanych na jej podstawie przepisów będzie miał zawsze

wyłącznie wymiar wewnętrzny (przepisy te będą odnosiły się do sfery planowania budżetu lub jego wykonania) wiążący tylko organy i jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej nie stanowi aktu prawa miejscowego - nie zawiera ona ani jednej normy generalno-abstrakcyjnej.

W związku z powyższym Kolegium uznało, że § 3 zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, w sposób istotny narusza prawo, bowiem sugeruje, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a nadto bezpodstawnie uzależnia wejście w życie aktu od jego uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne i prawne Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka