

Uchwała Nr XXXII/109/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 29 grudnia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XXXIV/267/2021 Rady Gminy Warlubie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), 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) w związku z art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/267/2021 Rady Gminy Warlubie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w części, tj. § 3 w zakresie następujących słów „i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Warlubie podjęła w dniu 25 listopada 2021 r. uchwałę Nr XXXIV/267/2021 w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 grudnia 2021 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 grudnia 2021 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), w związku z treścią § 4 zarządzenia Nr 4/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium i Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, zmienionego zarządzeniem Nr 7/2021 z dnia 27 maja 2021 r., pismem o sygn. RIO-KA-4010-XXXII-14/2021 z dnia 22 grudnia 2021 r., Wójt Warlubia - Pan Eugeniusz Kłopotek oraz Przewodnicząca Rady Gminy - Pani Maria Jankowska

zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium i poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 28 grudnia 2021 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu. Przedstawiciele jednostki nie zgłosili chęci uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium oraz nie złożyli w wyznaczonym terminie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Badaną uchwałą Rada Gminy Warlubie postanowiła o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W treści § 3 zawarto zapis: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego*”.

Zgodnie z art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) Rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podejmując uchwałę rada postanowiła w § 3 uchwały o ogłoszeniu jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i o wejściu jej w życie z dniem podjęcia. W ocenie Kolegium nie jest to uregulowanie prawidłowe. 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). 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 powiatowo-gminnych; 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 stanowionych 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 stanowiony przez organ gminy. Zgodnie z treścią art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. 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 RP 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 nie pochodzących 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. Uchwała w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi umożliwia dopłatę przez Gminę do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nie jest to więc 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.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że wskazane naruszenie przepisów ma charakter istotny i postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz