



Uchwała Nr 28/II/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 20 stycznia 2023 r.

w sprawie uchwały Nr RG.0007.334.2022 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie pokrycia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr RG.0007.334.2022 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie pokrycia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi **w części** dotyczącej zapisu § 3 o treści: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego" oraz § 4 w zakresie słów: "po upływie 14 dni od daty ogłoszenia" - z powodu istotnego naruszenia 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.), polegającego na nieuprawnionym uznaniu tej uchwały za akt prawa miejscowego stanowiący przez gminę.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr RG.0007.334.2022 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie pokrycia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 stycznia 2023 roku.

W dniu 12 stycznia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 5/I/2023 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 20 stycznia 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo 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 związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Kobiór.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części, a podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Kobiór podjęła uchwałę Nr RG.0007.334.2022 w sprawie pokrycia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 6r ust. 2da pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2519) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W § 1 podjętej uchwały Rada Gminy Kobiór postanowiła pokrywać część kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z tym, że środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W § 2 powierzono Wójtowi Gminy wykonanie

uchwały. W § 3 Rada Gminy Kobiór postanowiła, że "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego". W przepisie końcowym uchwały zamieszczono natomiast zapis o następującym brzmieniu: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2023 r."

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 6r ust. 2da pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz.2519) 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, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2 - 2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Uchwała Rady Gminy Kobiór, będąca przedmiotem badania nadzorczego posiada zatem umocowanie w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednak w ocenie Kolegium bez wątplenia nie stanowi aktu prawa miejscowego. 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) akt 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione 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, w ocenie Kolegium nie zalicza się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może być uznana za akt prawa miejscowego stanowiący 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 zdanie 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 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 wymienienia 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. Zdaniem Kolegium, badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie sposób wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, z zatem norm o charakterze generalnym. Uchwała w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi umożliwia dopłatę przez Gminę Kobiór do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nie jest to więc akt skierowany do podmiotów

zewewnętrznych. Uchwała stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, że w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało, że wskazane naruszenie przepisów ma charakter istotny. Ponieważ na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) - uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zobligowane było do orzeczenia o nieważności uchwały Nr RG.0007.334.2022 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie pokrycia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części obejmującej zapis § 3 o treści: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego." oraz zapisu § 4 w zakresie słów: "po upływie 14 dni od daty ogłoszenia".

Kolegium uznało, że przedmiotowa uchwała w pozostałym zakresie może funkcjonować w obrocie prawnym.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej