

**UCHWAŁA NR 3/13/2022**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 26 stycznia 2022 r.**

w sprawie: Uchwały nr XXXV/278/2021 Rady Gminy Skierniewice z dnia 29 grudnia 2021 r., w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w roku 2022 z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

<b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>	<b>9/ Radosław Hrychorczuk</b>
<b>2/ Beata Kaczmarek</b>	<b>10/ Aneta Jakubczak</b>
<b>3/ Roman Drozdowski</b>	<b>11/ Grażyna Kos</b>
<b>4/ Iwona Kopczyńska</b>	<b>12/ Paweł Dobrzyński</b>
<b>5/ Anna Kaźmierczak</b>	<b>13/ Krzysztof Kozik</b>
<b>6/ Łukasz Szczepanik</b>	<b>14/ Tomasz Jan Karwicki</b>
<b>7/ Magdalena Budziarek</b>	<b>15/ Anna Adamczewska</b>
<b>8/ Bogusław Wenus</b>	

Po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2022 r. **Uchwały nr XXXV/278/2021 Rady Gminy Skierniewice z dnia 29 grudnia 2021 r., w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w roku 2022 z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 grudnia 2021 roku, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

**uchwała, co następuje:**

**stwierdza częściową nieważność uchwały nr XXXV/278/2021 Rady Gminy Skierniewice z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w roku 2022 z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), **w zakresie § 3 uchwały.**

**Uzasadnienie**

Uchwała nr XXXV/278/2021 Rady Gminy Skierniewice z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w roku 2022 z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dalej: Uchwała) została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 grudnia 2021 roku i zbadana przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2022 r. W posiedzeniu

Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy. Jednostka nie skorzystała również z uprawnienia do złożenia wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło co następuje:

W § 3 uchwały Rada Gminy Skierniewice postanowiła, że Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, wejście w życie Uchwały uzależniono zatem od jej promulgacji w dzienniku urzędowym, co oznacza, że zamiarem Rady było nadanie tej uchwały mocy przepisu powszechnie obowiązującego, co jest przymiotem aktów prawa miejscowego.

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wskazanym w podstawie prawnej rozpatrywanej Uchwały, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty upoważnienia wynika zaś, że musi ono określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania.

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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.). Norma kompetencyjna wynikająca z art. 6r ust. 2da pkt 1 i 2 ww. ustawy umożliwia organowi stanowiącemu podjęcie decyzji o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie zawiera natomiast ona upoważnienia ustawowego do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Rada gminy nie posiada kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego i jeżeli nie wykaże swojego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego działa bez podstawy prawnej. Nadto dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych (abstrakcyjność i generalność) i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów zewnętrznych.

W doktrynie i judykaturze powszechnie akceptowana jest definicja aktu prawa miejscowego jako aktu zawierającego normy generalne i abstrakcyjne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczone w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanego na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonego w ustawowo określony sposób. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto, akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być

zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą być adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełniającą hipotezę norm zawartych w uchwale (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75; wyrok NSA z 7 grudnia 2009 r., I OSK 732/09).

W ocenie Kolegium Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego - nie zawiera ona ani jednej normy generalno-abstrakcyjnej, tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie żadnego z punktów art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Regulacje zawarte w badanej uchwale, podjętej przez Radę Gminy Skierniewice na podstawie przepisów zawartych w art. 6r ust. 2da pkt 1 i 2 wskazanej wyżej ustawy, mają wyłącznie wymiar wewnętrzny (przepisy uchwały odnoszą się do sfery planowania budżetu lub jego wykonania), wiążący tylko organy i jednostki organizacyjne Gminy. Nadto, nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawnych organów Gminy, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy.

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

Mając na względzie wskazaną sprzeczność z prawem w zakresie § 3, Kolegium Regionalnej Izby postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały. Jednocześnie Kolegium Izby nadmieniam, że orzeczenie o nieważności § 3 badanej Uchwały oznacza, iż Uchwała w pozostałym zakresie pozostaje skuteczna, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt wewnętrzny. Brak przepisu o wejściu w życie w akcie prawa wewnętrznego skutkuje możliwością jego natychmiastowego wykonania. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy winien podjąć czynności związane z wykonaniem takiego aktu niezwłocznie.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**