



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.117.2025

Rada Gminy w Nadarzynie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII.255.2025 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części dotyczącej § 3, jako podjętej z naruszeniem prawa, w szczególności art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 maja 2025 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr XIII.255.2025 w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Kwestionowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2025 r. przy piśmie Sekretarza Gminy Nadarzyn znak S.0711.5.2025.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 2da pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), zwanej dalej: „u.c.p.g.”, zgodnie z którym 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, w przypadku gdy 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.

Poprzedzając rozważania merytoryczne w przedmiotowej sprawie, zaznaczyć należy, iż zgodnie z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W ramach tej zasady mieści się przestrzeganie właściwości organów i rozpatrywanie spraw mieszczących się w granicach tej właściwości. Właściwość organu wynika wprost z przepisu ustawy, albo wydanych na podstawie ustaw aktów wykonawczych. Przed wszczęciem postępowania organ winien jest zbadać swoją właściwość zarówno miejscową, jak i rzeczową, a także instancyjną. Istotnym jest, że organ nie może przekazać innemu organowi swojej właściwości, chyba że przepis szczególny taką możliwość przewiduje.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, iż zgodnie z Komunikatem Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowej opublikowanym w dniu 29 października 2021 r.¹ Izba podjęła kierunkowe stanowisko w zakresie dotyczącym uchwał o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi podejmowanych przez rady gmin na podstawie art. 6r ust. 2da u.c.p.g. przyjmując, iż uchwały te podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Jednocześnie, ze względu na brak postanowień wskazujących na cechy normotwórcze we wskazanych uchwałach, w ocenie Krajowej Rady uchwały w tym przedmiocie nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Tymczasem zgodnie ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zawartym w piśmie z dnia 30 sierpnia 2023 r. znak BI.071.25.2023.ACH podtrzymującym stanowisko zawarte w piśmie z dnia 12 stycznia 2022 r. znak BI.071.18.2021.ACH, uchwały podejmowane przez rady gmin na podstawie art. 6r ust. 2da u.c.p.g. podlegają nadzorowi wojewody.

Z regulacji przepisu art. 86 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji regionalnej izby

¹ <https://rio.gov.pl/132/komunikat-krajowej-rady-regionalnych-izb-obrachunkowych-w-zakresie-uchwal-o-pokryciu-czesci-kosztow-gospodarowania-odpadami-komunalnymi-podejmowanych-przez-rady-gmin.html>

obrachunkowej. W zakresie właściwości rzeczowej do kompetencji nadzorczych wojewody należy zaliczyć m.in. nadzór bieżący nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów nadzoru (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W ramach nadzoru ogólnego, wojewoda dokonał oceny przedmiotowej uchwały, jako podlegającej nadzorowi wojewody.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż ustalenia uchwały zawarte w § 3 w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, na skutek podjęcia uchwały w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Organ nadzoru wskazuje, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają rodzaju naruszeń, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Jednakże w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, „*Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*”, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy błędnie przyjęła, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła bowiem, że „*Uchwała wchodzi w życie*

po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. Takie określenie terminu wejścia w życie kwestionowanej uchwały oznacza, że została ona zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru postanowienie takie narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż uchwała kwestionowana niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym nie jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie zaś z art. 41 ust. 1 tej ustawy akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy. Z kolei art. 13 tej ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Zaznaczyć także należy, że określony w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być rozszerzany w sposób dowolny.

Organ nadzoru wskazuje, że uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wystąpienia w jej treści przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że prawa lub obowiązki wynikające z tej normy są adresowane do nieograniczonego kręgu adresatów i nadają się do wielokrotnego stosowania. Z samego faktu podjęcia przez Radę Gminy stosownej uchwały, nie można wyprowadzić wniosku, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Wadliwa kwalifikacja przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego spowodowała błędne określenie daty jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały niebędącej aktem prawa miejscowego, tym samym uzależnienie jej obowiązywania od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru uchwała

prawidłowa pod kątem prawnym powinna czynić zadość wymaganiom formalnym i materialnym, treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a jej tryb podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom.

Dodać należy, że kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z poglądem zawartym w judykaturze. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto zatem, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7161/21; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17).

Mając na uwadze powyższe w przedmiotowej sprawie celowym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności aktu w części obejmującej § 3 uchwały. W konsekwencji uznać należy, że uchwała weszła w życie z dniem jego wydania. Stanowisko to pozostaje spójne z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 503/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że: *„W tym kontekście trzeba rozróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego, ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, CBOSA). (...) Powstała w takim przypadku, w wyniku ingerencji organu nadzoru lub sądu, "luka" w postaci braku wyraźnej wypowiedzi o wejściu tak "okrojonego" aktu prawa wewnętrznego w życie nie ma charakteru istotnego (por. z 24 maja 2017 r., II OSK 2447/15, CBOSA), i podlega wypełnieniu w drodze odpowiedniej wykładni, zwłaszcza art. 30 SamGminU (por. wyrok NSA z 17 maja 2017 r., II OSK 2818/15, CBOSA)”.*

Konkludując, stwierdzić należy, że organ stanowiący Gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem prawa, wobec czego organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIII.255.2025 Rady Gminy

Nadarzyn z dnia 29 maja 2025 r. w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tej części, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/