



UCHWAŁA NR 8/34/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 27 marca 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 14/ Anna Adamczewska |

po rozpoznaniu w dniu 27 marca 2019 roku uchwały Rady Miejskiej w Rzgowie nr IV/41/2019 z dnia 30 stycznia 2019 roku zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, terminu, częstotliwości i trybu jej uiszczania, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. § 32 ust. 4 Statutu Gminy Rzgów stanowiącego załącznik do uchwały nr LIX/462/2018 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 26 września 2018 roku (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4979) **stwierdza się nieważność** uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, terminu, częstotliwości i trybu jej uiszczania.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały Rady Miejskiej w IV/41/2019 z dnia 30 stycznia 2019 roku zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, terminu, częstotliwości i trybu jej uiszczania, zwanej dalej „Uchwałą” – zapraszając na posiedzenie Kolegium Izby w dniu 27 marca 2019 roku przedstawicieli jednostki. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 marca 2019 roku. Postępowanie zostało wszczęte w związku ze złożonym przez Radnego Rady Miejskiej w Rzgowie wnioskiem z dnia 12 lutego 2019 r. o zbadanie jej legalności, zawierającym następujące zarzuty:

- niedopuszczenie do głosowania nad formalnym wnioskiem radnego, który w procesie pracy nad uchwałą mógł wpłynąć na końcowy kształt uchwały, w tym przypadku wysokość stawek opłat dla mieszkańców za odbiór odpadów, z uwagi na zakwalifikowanie poprawki jako projektu nowej uchwały;

- brak w uzasadnieniu do projektu uchwały przedstawionej przez Burmistrza Miasta Rzgowa, wyliczeń potwierdzających „samobilansowanie” się systemu odbioru odpadów.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi dokonało następujących ustaleń faktycznych.

Złożony przez Burmistrza Miasta Rzgowa projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, terminu, częstotliwości i trybu jej uiszczania przewidywał stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 14,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz wyższą stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 30,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny. W trakcie sesji Rady Miejskiej w Rzgowie Radny Rady Miejskiej w Rzgowie zgłosił wniosek o zmianę stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wysokości 14,00 zł na 10,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Wskazany wniosek został przez Przewodniczącego obrad zakwalifikowany jako projekt nowej uchwały i nie został poddany pod głosowanie.

W ocenie Kolegium, w niniejszej sprawie doszło do przekroczenia kompetencji przez Przewodniczącego obrad Rady Miejskiej w Rzgowie. Zakres kompetencji rad gmin został w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym określony w dwojaki sposób, ustęp pierwszy zawiera wskazanie negatywne, natomiast ustęp drugi pozytywne. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Uprawnienie to nie doznaje żadnych ograniczeń, wynikających z konstytucji, ustaw i rozporządzeń. Dla porównania należy wskazać, iż w zakresie uchwalania budżetu, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu (art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), a organ stanowiący na etapie podejmowania uchwały bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Jeszcze dalsze ograniczenie organu stanowiącego ma miejsce, przy podejmowaniu uchwał o zmianie uchwały budżetowej. Również w tym przypadku inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu (art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), ale jednocześnie, zastosowania nie znajduje art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dalej wskazać należy, że ograniczenia w zakresie roli organu stanowiącego lub poszczególnych radnych w procesie stanowienia prawa mógłby zawierać statut gminy, gdyż zgodnie z art. 22 ustawy o

samorządzie gminnym, określa on organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Statut Gminy Rzgów (dalej „Statut”), stanowiący załącznik do uchwały nr LIX/462/2018 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 26 września 2018 roku, nie zawiera żadnych regulacji ograniczających uprawnienia Rady Gminy Rzgów czy poszczególnych radnych, w zakresie zgłaszania poprawek do projektów aktów prawnych w trakcie prac legislacyjnych. Przewiduje on natomiast w § 32 sposób procedowania złożonych przez radnych wniosków. Z uwagi na pozycję w systematyce Statutu tejże regulacji – „rozdział 4 uchwały Rady Miejskiej”, jak również dokonanie w § 32 ust. 1 Statutu wyraźnego rozróżnienia wniosków formalnych (dokładniej określonych w § 22 ust. 2 Statutu) od pozostałych wniosków, stwierdzić należy, że wskazany wyżej przepis, dotyczy niewątpliwie wniosków obejmujących propozycję zmian projektów podejmowanych uchwał. W ust. 2 i 3 § 32 Statutu przewidziano obowiązki Przewodniczącego obrad, dotyczące odpowiedniego poinformowania radnych o treści wniosku poddawanego pod głosowanie. Zwrócić uwagę należy przede wszystkim na treść § 32 ust. 4 Statutu. Stanowi on, że „w pierwszej kolejności przewodniczący obrad poddaje pod głosowanie wniosek, który może wykluczyć potrzebę głosowania nad pozostałymi wnioskami.” Przepis ten przewiduje jedyny wyjątek, gdy wniosek lub wnioski mogą nie zostać poddane pod głosowanie. Z przepisu tego można więc wyprowadzić normę zachowania obejmującą obowiązek poddania przez Przewodniczącego obrad pod głosowanie każdego wniosku, którego potrzeba głosowania nie została zniesiona przez treść uprzednio przegłosowanego innego wniosku. Złożony przez Radnego Rady Miejskiej w Rzgowie wniosek o zmianę stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niewątpliwie nie był wnioskiem formalnym, nie był zbliżony do przykładowo wymienionych § 22 ust. 2 Statutu wniosków formalnych, był ukierunkowany na zmianę treści projektu uchwały złożonego przez Burmistrza Miasta Rzgowa. Nie jest możliwe również zakwalifikowanie go jako projektu nowej uchwały, gdyż Statut nie przewiduje możliwości swobodnego zakwalifikowania przez Przewodniczącego obrad zgłaszanych przez radnych wniosków jako projektów nowych uchwał. Dodatkowo należy wskazać, iż tego typu postępowanie ograniczałoby rolę organu stanowiącego w procesie stanowienia prawa, bowiem mógłby on tylko albo przyjmować albo odrzucać przedkładane projekty uchwał. Bacząc na powyższe stwierdzić należy, że procedowanie Rady Miejskiej w Rzgowie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, terminu, częstotliwości i trybu jej uiszczania, bez uprzedniego głosowania nad zgłoszonym przez Radnego Rady Miejskiej w Rzgowie wnioskiem jest istotnym uchybieniem, które skutkuje nieważnością uchwały.

W zakresie zarzutu dotyczącego braku w uzasadnieniu wyliczeń potwierdzających, że proponowane stawki zapewniają „samobilansowanie” się systemu odbioru odpadów, Kolegium wskazuje, że uzasadnienia projektów uchwał oraz uzasadnienia podjętych uchwał nie podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Jednocześnie informuje, że zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454) rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
2. ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
3. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d;

4. przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

W związku z powyższym, podjęcie uchwały w sprawie określenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi musi zostać poprzedzone sporządzeniem kalkulacji uwzględniającej wymogi art. 6k ust. 2 i art. 6r ust. 2-2b i 2d, która przed podjęciem uchwały przedstawiana jest organowi stanowiącemu gminy. Nieistotne prawnie jest, czy w uzasadnieniu projektu uchwały znajdzie się odzwierciedlenie tychże wyliczeń lub ich części.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

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