



UCHWAŁA NR 26/111/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 26 czerwca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Zofia Dolewka |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Bogdan Łągwa | 11/ Anna Adamczewska |
| 6/ Magdalena Budziarek | |

po rozpatrzeniu w dniu 26 czerwca 2020 roku uchwały nr XVII/100/20 Rady Gminy Grabów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. § 54 ust. 2 załącznika do uchwały nr XII/63/19 Rady Gminy Grabów z dnia 23 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Grabów (Dz. Urz. Woj. Łódz. poz. 5445) - uwzględniając upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanawia zaskarżyć w całości uchwałę nr XVII/100/20 Rady Gminy Grabów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVII/100/20 Rady Gminy Grabów z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty (dalej „Uchwała”), została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 marca 2020 roku. Kolegium Izby badając Uchwałę w dniu 31 marca 2020 r., nie dopatrzyło się naruszenia prawa. W dniu 22 maja 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęło pismo z dnia 18 maja 2020 r. Pana Rafała Rosińskiego Radnego Rady Gminy Grabów. Radny wskazuje w nim, że nie dopuszczono do głosowania nad jego formalnym wnioskiem, który w procesie pracy nad Uchwałą mógł wpłynąć na jej końcowy kształt, w tym przypadku wysokość stawek opłat dla mieszkańców za odbiór odpadów, z uwagi na zakwalifikowanie poprawki jako projektu nowej uchwały. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2020 roku rozpatrzyło przedstawione wyżej zarzuty. Na podstawie 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 innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 58) posiedzenie Kolegium odbywało się w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie jednostki do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium realizowane było poprzez umożliwienie złożenia wyjaśnień drogą pisemną. Wyjaśnienia złożył Przewodniczący Rady Gminy Grabów.

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

Złożony przez Wójta Gminy Grabów projekt uchwały przewidywał stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 25,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz stawkę opłaty podwyższonej w wysokości 50,00 zł miesięcznie jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W trakcie sesji Rady Gminy Grabów Radny zgłosił poprawkę do § 2 ust. 1 projektu Uchwały przewidującą zmianę stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wysokości 25,00 zł na 20,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz poprawkę do § 2 ust. 1 projektu Uchwały przewidującą zmianę stawki opłaty podwyższonej na jednorazowe upomnienie. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Przewodniczącego Rady Gminy Grabów wskazany wniosek nie był wnioskiem natury formalnej, gdyż nie spełniał warunków określonych w § 37 ust. 1 Statutu i został zakwalifikowany jako projekt nowej uchwały, ale z uwagi, że nie spełniał kryteriów uregulowanych w § 46 Statutu nie został poddany pod głosowanie. Dodatkowo Przewodniczący Rady Gminy Grabów wskazał, że tak ważny projekt uchwały wywołujący skutki w budżecie Gminy powinien być poprzedzony szczegółową kalkulacją kosztów przedstawioną najpóźniej w dniu podjęcia uchwały. Nadmieniał również, że tego rodzaju uchwały, które wiążą się ze zmianami w budżecie Gminy nie mogą być zmieniane ad hoc na sesjach powodując zaskoczenie i nieprzewidziane dla budżetu Gminy skutki finansowe oraz z pominięciem trybu zaopiniowania przez Komisję Rady Gminy.

W ocenie Kolegium, Uchwałę podjęto z naruszeniem norm proceduralnych, co mogło mieć wpływ na wynik głosowania. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przedstawiony projekt uchwały spełniał, w szczególności wymogi art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) i mógł stanowić podstawę prac organu stanowiącego. 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).

Dalej wskazać należy, że pewne proceduralne ograniczenia w zakresie uprawnień 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 Grabów (dalej „Statut”), stanowiący załącznik do uchwały nr XII/63/19 Rady Gminy Grabów z dnia 23 września 2019 roku, nie zawiera żadnych regulacji ograniczających uprawnienia Rady Gminy Grabów czy poszczególnych radnych, w zakresie zgłaszania poprawek do projektów aktów prawnych w trakcie prac legislacyjnych. Nie przewiduje też obowiązku ich konsultowania z Komisjami Rady. Przewiduje on natomiast w § 54 ust. 1-5 sposób procedowania nad złożonymi przez radnych poprawkami. Z uwagi na pozycję w systematyce Statutu tejże regulacji – „rozdział 8 procedura głosowania”, jak również dokonanie w § 37 ust. 1 Statutu wyraźnego wyróżnienia wniosków formalnych (podane przykładowo wnioski natury formalnej dotyczą wyłącznie spraw proceduralnych, mimo otwartego katalogu takich wniosków należy przyjąć, że nie mogą poza taką materię wykraczać) od pozostałych wniosków, stwierdzić należy, że § 37 ust. 1 Statutu, nie może być stosowany do wniosków obejmujących propozycję zmian projektów podejmowanych uchwał. W ust. 1 do 5 § 54 Statutu przewidziano obowiązki Przewodniczącego obrad, w zakresie postępowania z wnioskami i poprawkami związanymi z projektami uchwał. Zwrócić uwagę należy przede wszystkim na treść § 54 ust. 2 Statutu. Stanowi on, że „głosowanie nad poprawkami do poszczególnych paragrafów lub ustępów projektu uchwały następuje według ich kolejności, z tym, że w pierwszej kolejności przewodniczący obrad poddaje pod głosowanie te poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach.” Przepis ten przewiduje jedyny wyjątek, gdy poprawka może nie zostać poddana pod głosowanie (co zostało dalej bezpośrednio wyrażone w ust. 3 tegoż paragrafu). Przepis ten nie tylko reguluje kolejność głosowania, ale przede wszystkim statuuje obowiązek poddania przez Przewodniczącego obrad pod głosowanie każdej poprawki, której potrzeba głosowania nie została zniesiona przez treść uprzednio przegłosowanej innej poprawki. Złożone przez Radnego Rady Gminy Grabów wnioski o zmianę stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niewątpliwie nie były wnioskiem formalnym, nie były nawet treściowo zbliżone do przykładowo wymienionych w § 37 ust. 1 Statutu wniosków formalnych, były ukierunkowane na zmianę treści projektu uchwały złożonego przez Wójta Gminy Grabów. Nie jest możliwe również zakwalifikowanie ich jako projektu nowej uchwały, gdyż Statut nie przewiduje możliwości swobodnego zakwalifikowania przez Przewodniczącego obrad zgłaszanych przez radnych poprawek jako projektów nowych uchwał. Należy wskazać, iż możliwość arbitralnego kwalifikowania wniosków radnych zmierzających do zmian projektów uchwał jako projektów nowych uchwał mogłoby doprowadzić do wyzucia organu stanowiącego i radnych z prawa do rozpatrywania i przegłosowywania poprawek i w konsekwencji zmierzać do ograniczenia roli tegoż organu w procesie tworzenia prawa do przyjmowania albo odrzucania przedkładanych projektów uchwał. Bacząc na powyższe stwierdzić należy, że podjęcie przez Radę Gminy Grabów Uchwały, bez uprzedniego głosowania nad zgłoszonymi przez Radnego Rady Gminy Grabów poprawkami, w szczególności poprawką zmierzającą do obniżenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny z 25 zł na

20 zł, która miała znaczne szanse na jej przyjęcie, jest istotnym uchybieniem, które winno skutkować jej nieważnością. Z uwagi na naruszenie procedury stanowienia prawa niezbędne jest stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

Z uwagi na powyższe oraz uwzględniając okoliczność, że upłynął termin, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek