

Kraków, dnia 13 września 2019 r.

OPINIA PRAWNA

Przedmiot opinii:

Przedmiotem opinii jest ocena prawna zagadnień dotyczących przedłożonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej projektu uchwały Rady Gminy Czernichów w sprawie zmiany Uchwały Nr XI.88.2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty. Opinia niniejsza ma odpowiedzieć na pytania:

- Czy w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa możliwe są dopłaty z budżetu gminy do systemu gospodarki odpadami?
- Jak Rada Gminy powinna procedować z przedłożonym projektem uchwały w sytuacji kiedy zawiera on zapisy niezgodne z ustawą?

Podstawa prawna opinii:

Niniejszą opinię sporządzono z uwzględnieniem następujących źródeł prawa:

1. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) - *zwana dalej ustawą o samorządzie gminnym*;
2. Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454) – *zwana dalej ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*;
3. Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. (t. jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – *zwana dalej ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych*;

4. Załącznika do Uchwały Nr XLI.303.2013 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 lipca 2013 r. stanowiącego Regulamin Rady Gminy Czernichów – *zwany dalej Regulaminem Rady Gminy Czernichów.*

Stan faktyczny:

Grupa mieszkańców gminy Czernichów dnia 6 września 2019 r. realizując uprawnienia przewidziane w art. 41 a ustawy o samorządzie gminnym złożyła w ramach inicjatywy uchwałodawczej projekt uchwały Rady Gminy Czernichów w sprawie zmiany Uchwały Nr XI.88.2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 24 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, wraz z uzasadnieniem. Inicjatywa uchwałodawcza zakłada zmiany w aktualnie obowiązującym §2 i §6 uchwały i proponuje nadanie im nowego brzmienia, a to:

- “§2. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny – w wysokości 16 zł (szesnaście złotych) od każdego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość.”
- “§6. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego i wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.”.

W uzasadnieniu wniesionego projektu uchwały wskazano, że aktualnie obowiązująca opłata jest zbyt wysoka a gmina winna dążyć do ustalenia stawek niższych i – jeżeli to konieczne, wdrożyć system dopłat z budżetu gminy do gospodarki odpadami. Nie wskazano w uzasadnieniu źródła ewentualnego dofinansowania z budżetu gminy.

Z uwagi na fakt, że aktualnie obowiązująca wysokość opłat za gospodarowanie odpadami koreluje ze stawkami wolnorynkowymi wyłoniowymi w trybie przetargu i nie jest możliwe obniżenie w/w stawek, pojawiło się zagadnienie dotyczące prawnej możliwości dotowania systemu gospodarki odpadami z budżetu

gminy. Analizując treść proponowanej inicjatywą uchwałodawczą uchwały, pojawiła się również wątpliwość odnośnie sposobu procedowania przez radę gminy nad uchwałą, która w zakresie swojego wejścia w życie niezgodna jest z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych.

Kwalifikacja prawna:

1. Kwestia dopłat z budżetu gminy do systemu gospodarki odpadami

Gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi jest finansowany z wnoszonych przez właścicieli nieruchomości opłat. Zgodnie z art. 6r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Przepisy art. 6r ust. 1aa cytowanej ustawy precyzują, że środki z w/w opłaty nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dlatego wysokość ponoszonych przez mieszkańców opłat powinna być ustalona na poziomie zabezpieczającym pokrycie tych kosztów. Ustawodawca zakazał jednocześnie wykorzystywania tych pieniędzy na inne cele. Zatem system powinien być odpowiednio zbilansowany aby gmina nie musiała do niego dopłacać. **System gospodarowania odpadami komunalnymi zorganizowany przez gminę powinien się samofinansować, co przekłada się na obowiązek ustalania wysokości ponoszonych przez mieszkańców gminy opłat na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.** Wynika to bezpośrednio z powołanej powyżej podstawy prawnej. Pomimo różnej praktyki samorządów w tym zakresie, ustawodawca nie przewiduje możliwości dopłacania przez gminę do systemu gospodarki odpadami. Rozwiązania takie pojawiały się w projektach nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednak nie weszły do porządku prawnego. Podsumowując: nie ma podstaw prawnych umożliwiających gminie dopłacanie z budżetu do systemu gospodarki odpadami.

2. Błędny zapis w projekcie uchwały dotyczący wejścia uchwały w życie (§6) i jego konsekwencje.

Wniesiony obywatelską inicjatywą uchwałodawczą projekt uchwały zawiera zapis: "§6. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego i wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.". Uchwała jest jednak aktem prawa miejscowego i zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych – jako akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszany w dzienniku urzędowym (tu Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego) wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia. Ustawodawca przewiduje tutaj, że dany akt normatywny może określić termin dłuższy niż czternastodniowy, natomiast nie krótszy (poza wyjątkami przewidzianymi w art.4 ust. 2 cyt. ustawy, które w sprawie nie zachodzą). W świetle powyższego wniesiony projekt uchwały zawiera zapis niezgodny z ustawą a to z kolei rodzi wątpliwość odnośnie sposobu procedowania przez radę gminy nad przedmiotowym projektem.

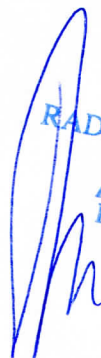
Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej znajduje swoje umocowanie w art. 41 a ustawy o samorządzie gminnym. Ustęp 5 tego artykułu przenosi na gminy ciężar ustalenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw oraz formalnych wymogów jakim odpowiadać muszą wnoszone projekty. Nie istnieje w tym zakresie ogólna linia orzecznicza sądów ani też rozstrzygnięć nadzorczych. Dlatego też w zaistniałym stanie faktycznym trudno jest wskazać jednoznaczną procedurę działania. Uchwałodawcza działalność rady gminy musi być oczywiście zgodna z obowiązującym prawem, zatem nie powinna ona uchwalać aktów o treści z nim sprzecznej. Z drugiej strony realizując zasadę społeczeństwa obywatelskiego i ideę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej rada gminy może stosować instrumenty przewidziane w swoich uchwałach, które mają za zadanie nadanie projektom obywatelskim treści zgodnej z wymogami prawa.

Mając powyższe na uwadze wskazać można warianty następujące:

1. Rada Gminy Czernichów odrzuca omawiany projekt uchwały.
2. Rada Gminy Czernichów uchwała uchwałę o treści zgodniej z wniesionym inicjatywą obywatelską projektem. Wiąże się to z konsekwencjami przewidzianymi w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru).

3. W przypadku uzasadnionych ustaleń, z których wynika, że przedłożony projekt uchwały jest niezgodny z prawem, Rada Gminy może odstąpić od przegłosowania projektu uchwały, podejmując odrębną uchwałę w sprawie odrzucenia przedłożonego projektu uchwały i odmowie poddania go pod głosowanie. Rozwiązanie tego typu pojawia się w uchwałach podjętych przez rady gmin w sprawie uchwalenia regulaminu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W omawianym stanie faktycznym – z uwagi na brak stosownej uchwały, trudno jest wskazać podstawę prawną do podjęcia takich kroków, poza ogólną normą zawartą w art. 40 ust. 1 w zw. z 18 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym popartą zasadą legalizmu.

4. W przypadku uzasadnionych ustaleń, z których wynika, że przedłożony projekt uchwały jest niezgodny z prawem, podmioty uprawnione wnoszą stosowne poprawki po czym uchwalony zostaje projekt wraz z naniesionymi poprawkami. § 17 Regulaminu Rady Gminy Czernichów wskazuje, że w celu przedstawienia projektu uchwały przewodniczący udziela głosu inicjatorowi, który zgłosił projekt. Inicjator może zgłosić do projektu (auto)poprawki. Jeżeli nie zostaną one przez radę przyjęte lub jeśli są one sprzeczne z intencją inicjatora, może on wycofać projekt uchwały. W ocenie piszącego za inicjatora w zaistniałym stanie faktycznym można uznać komitet inicjatywy uchwałodawczej a za jego przedstawicieli osoby wskazane do reprezentacji komitetu inicjatywy uchwałodawczej na podstawie art. 41a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rozwiązanie takie pozwala z jednej strony zadośćuczynić inicjatywie obywatelskiej a z drugiej zapewnić legalność zapisów uchwały.


RADCA PRAWNY
Paweł Ralski
Kr-1716