

OP. 0003. 18. 2020

Oset Tomasz
88-170 Pakość
Łącko ul. Myśliwska 7

Radny Rady Miejskiej w Pakości



Pakość 22.05.2020

Burmistrz Miasta
Pakości

Interpelacja w sprawie: zwołania XV sesji Rady Miejskiej w Pakości z naruszeniem obowiązującego prawa

Tryb zwoływania posiedzeń organów stanowiących gminy określają przepisy ustaw ustrojowych oraz zawarte w statutach tych jednostek. **Ich naruszenie skutkuje nieważnością uchwał od momentu ich podjęcia.**

W dniu 18 maja 2020 roku Klub Radnych „Radni obszarów wiejskich Gminy Pakość” wniosł (na podstawie Art. 20 pkt 6 Ustawy o samorządzie gminy) projekt uchwały programu ostonowego związanego z koronawirusem p.t. „Gminny program wsparcia mieszkańców w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 roku”.

W Art. 20 pkt 6 ustawy o samorządzie gminy czytamy „ Na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy”. W omawianym przypadku zostały spełnione łącznie następujące przesłanki

1. Został sporządzony projekt uchwały rady
2. Projekt ten pochodzi od klubu radnych
3. Wnioskodawcą zamieszczenia w porządku obrad debaty nad tym projektem jest konkretny klub radnych
4. Projekt wpłynął do rady co najmniej siedem dni przed rozpoczęciem sesji.

Ustawodawca szczególnie podkreślił tą możliwość aby procedury przygotowania projektów uchwał na zasadach określonych w statucie nie blokowały inicjatywy ustawodawczej zgłaszanych przez kluby radnych (Ustawa o Samorządzie Gminnym Komentarz pod redakcją Bogdan Dolnicki Warszawa 2018 r.)

Zgodnie z Art. 20 ust 1 wspomnianej ustawy, rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego. Do zawiadomienia, które powinno zostać skierowane do wszystkich radnych, dołączyć należy porządek obrad (nie umieszczono wniesionej przez Komisję uchwały) oraz projekty uchwał, (nie dołączono wniesionej przez Klub uchwały) które muszą być na sesji uchwalone. W związku z powyższym obawiam się, że Wojewoda może uznać za nieważne również wszystkie inne uchwały podjęte na nieprawidłowo zwołanej sesji rady gminy, (projekt uchwały prawidłowo zgłoszony przez Klub radnych nie został uwzględniony w dostarczonym radnym porządku obrad niezgodnie z zapisem Art. 20 pkt 6 ustawy.



Do wiadomości

1. Biuro Obsługi Prawnej Wojewody Kujawsko – Pomorskiego
Dyrektor Małgorzata Połukard-Falkowska
e-mail: bop_sekretariat@bydgoszcz.uw.gov.pl
 - a. Załączniki projekt uchwały
 - b. Porządek obrad

Pakość, 25 maja 2020 r.

OP.0003.18.2020

**Pan
radny Tomasz Oset
Łącko**

W odpowiedzi na Pana interpelację zgłoszoną w dniu 22 maja 2020 r. w sprawie zwołania XV sesji Rady Miejskiej w Pakości z naruszeniem obowiązującego prawa informuję, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz § 5 Regulaminu Rady Miejskiej w Pakości stanowiącego załącznik nr 5 do uchwały Nr IV/25/2003 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Pakość, sesje przygotowuje i zwołuje przewodniczący rady ustalając projekt porządku obrad, miejsce i godzinę sesji. O sesji powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed ustalonym terminem obrad, wysyłając zawiadomienie zawierające dane o miejscu i czasie sesji, projekt porządku obrad oraz projekty uchwał i niezbędne materiały związane z przedmiotem sesji. Zaproszenie z porządkiem obrad i niezbędne materiały na sesję planowaną na dzień 28 maja 2020 r. zostały przekazane radnym w formie elektronicznej w dniu 21 maja 2020 r., a więc zgodnie z Regulaminem Rady Miejskiej w Pakości.

W dniu 19 maja 2020 r. na podstawie art. 20 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym wpłynął do przewodniczącego Rady Miejskiej w Pakości projekt uchwały „Gminny program wsparcia mieszkańców w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 roku”, złożony przez Klub Radnych „Radni obszarów wiejskich Gminy Pakość”. Zgodnie z § 18 ust. 4 i 5 Regulaminu Rady Miejskiej w Pakości w przypadku wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą przez inne osoby niż burmistrz projekty uchwał powinny być zaopiniowane przez właściwe komisje rady, burmistrza oraz zaopiniowane, co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego lub adwokata. Przedmiotowy projekt uchwały został przekazany Burmistrzowi Pakości oraz radcy prawemu Urzędu Miejskiego z prośbą o wydanie opinii o projekcie uchwały.

Z opinii radcy prawnego wynika, że przedstawiony projekt uchwały nie zawiera tytułu uchwały, podstawy prawnej, terminu wejścia w życie i ewentualnego czasu obowiązywania. Natomiast uzasadnienie nie zawiera wskazania źródła pokrycia wydatków związanych z realizacją uchwały. W konsekwencji radca zaopiniował negatywnie pod względem prawnym przedmiotowy projekt uchwały (opinia stanowi załącznik do niniejszego pisma).

Burmistrz Pakości pismem z dnia 25 maja 2020 r. także zaopiniował negatywnie przedmiotowy projekt uzasadniając swoją opinię m.in. brakami formalnymi, brakiem wskazania źródeł finansowania tego przedsięwzięcia i jego skutków finansowych oraz wątpliwościami co do kryteriów udzielania wsparcia mieszkańcom gminy w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi (opinia stanowi załącznik do niniejszego pisma).

Podsumowując, zgodnie z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym rada może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. W związku z powyższym nie istnieją przeszkody, aby wprowadzić projekt uchwały zgłoszony przez Klub Radnych do porządku obrad sesji planowanej na dzień 28 maja 2020 r., co stanowić będzie równocześnie realizację obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 6 ww. ustawy.

**Przewodniczący
Rady Miejskiej**

Michał Siembab

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy,
3. a/a.

Załączniki:

- opinia radcy prawnego o projekcie uchwały,
- opinia Burmistrza Pakości o projekcie uchwały.

Pakość, dnia 22 maja 2020r.

Pan
Michał Siembab
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Pakości

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do Państwa wniosku w sprawie zaopiniowania pod względem prawnym załączonego projektu uchwały w sprawie „Gminnego programu wsparcia mieszkańców w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 roku”, zgłoszonego przez Klub Radnych „Radni obszarów wiejskich Gminy Pakość”, przedstawiam następujące stanowisko w tym przedmiocie.

I. Informacje ogólne:

Zgodnie z § 23 Statutu Gminy Pakość, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IV/25/2003 Rady Miejskiej w Pakości z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Pakość (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko – Pomorskiego z 2003r. Nr 59, poz. 972 z późn. zm.) „inicjatywa uchwałodawcza przysługuje burmistrzowi, komisjom oraz grupie radnych”.

W myśl § 18 ust. 2 – 5 załącznika Nr 5 do Statutu - Regulaminu Rady Miejskiej w Pakości „2. Inicjatywę uchwałodawczą i sposób postępowania w takich przypadkach określa Statut. 3. Projekty uchwał przygotowuje burmistrz lub osoby uprawnione do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, określone w § 23 Statutu. 4. Projekty uchwał powinny być zaopiniowane przez właściwe komisje rady oraz przez burmistrza w przypadku wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą przez inne osoby niż burmistrz. 5. Projekty uchwał są opiniowane co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego lub adwokata”.

Z § 19 wynika ponadto, iż „1. Projekt uchwały powinien zawierać: 1) tytuł uchwały; 2) podstawę prawną; 3) określenie zadań i środków ich realizacji; 4) określenie organów odpowiedzialnych za ich wykonanie; 5) postanowienie dotyczące obowiązywania poprzednich uchwał w tej samej sprawie, przepisy przejściowe i derogacyjne; 6) termin wejścia w życie uchwały i ewentualny czas obowiązywania; 7) postanowienie dotyczące obowiązywania poprzednich uchwał w tej samej sprawie; 8) uzasadnienie zawierające w szczególności wskazanie potrzeby podjęcia uchwały, skutki społeczne i finansowe, źródła pokrycia wydatków”.

W myśl art. 20 ust.6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.

II. Analiza projektu uchwały:

Projekt zgłoszonej uchwały został zamieszczony we wniosku Klubu Radnych „Radni obszarów wiejskich Gminy Pakość”, przy czym - przekazany do zaopiniowania dokument - nie zawiera podpisu osób ten wniosek składających. Podmiotem uprawnionym do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą zgodnie ze Statutem jest

komisja albo grupa radnych, przy czym przez grupę radnych należy rozumieć przynajmniej trzy osoby, posiadające taki status. Ustawa o samorządzie gminnym dodatkowo uprawnia klub radnych do zgłaszania projektów uchwał.

Przedstawiony projekt uchwały nie zawiera tytułu uchwały, podstawy prawnej, terminu wejścia w życie uchwały i ewentualnego czasu obowiązywania. Uzasadnienie nie zawiera wskazania źródła pokrycia wydatków związanych z realizacją uchwały, przy czym w treści uchwały wskazano, iż pomoc finansowa udzielana na podstawie niniejszego programu finansowana jest z dochodów własnych Gminy w ramach zadań własnych gminy na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, a środki pieniężne na realizację pomocy ustalane są w uchwale budżetowej gminy.

Z zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, wynika, że organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa, co w odniesieniu do podejmowania aktów prawnych oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać treść upoważnienia. Akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 94 Konstytucji, są stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 610/15). Niewskazanie podstawy prawnej w projekcie uchwały uniemożliwia dokonanie jednoznacznej oceny, czy spełnia ona wymagania określone w przepisach prawa, stanowiących podstawę jej procedowania i czy mieści się w granicach stosowanych norm kompetencyjnych. Jednak na podstawie analizy projektu uchwały można zakładać, że omawiany program osłonowy miałby być uchwalony przez Radę w trybie określonym ustawą o pomocy społecznej. Jak wynika z tej ustawy do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych (art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s.). Kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej (art. 110 ust. 9 u.p.s.). Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. W orzecznictwie wskazuje się, że zadania wymienione w wykładni art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. są fakultatywne, gdyż tworzenie i realizacja programów osłonowych, o których mowa w art. 110 ust. 10 u.p.s. nie wynika z nakazu ustawodawcy, lecz „z rozeznanych potrzeb gminy” (tak – uzasadnienie wyroku z dnia 13 grudnia 2011 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, III SAB/Lu 34/11, LEX nr 1112035). Program osłonowy, przyjmowany na podstawie ustawy o pomocy społecznej, musiałby odnosić się do przedstawionych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej potrzeb w zakresie pomocy społecznej, przy zastosowaniu instytucji wynikających z tej ustawy (ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje możliwości wnoszenia dopłat). Jako przykład tego rodzaju uchwały można wskazać uchwałę Nr XIX/299/20 Rady Miasta Białystok z dnia 5 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków mieszkańców Miasta Białegostoku z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na lata 2020-2021 (Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego z 2020r. poz. 489). Na terenie naszego województwa takie uchwały jeszcze nie funkcjonują, co oznacza, iż przyjęte rozwiązania warto byłoby wcześniej uzgodnić także z nadzorem wojewody.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wyjaśnienia opiniuję przedstawiony projekt uchwały negatywnie pod względem prawnym, wskazując, iż wymaga on poprawienia i uzupełnienia w zakresie omówionym powyżej.

RADA PRAWNY
Iwona Dorna
mgr Iwona Dorna
IB-d 616

Pakość, 25 maja 2020 r.



BURMISTRZ PAKOŚCI
Zygmunt Groń

OP.0006.4.2020

Pan

Michał Siembab

Przewodniczący Rady Miejskiej w Pakości

W związku ze złożonym przez Klub Radnych „Radni obszarów wiejskich Gminy Pakość” projektu uchwały w sprawie „Gminnego programu wsparcia mieszkańców w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 r.” przedstawiam poniżej, zgodnie z § 18 ust. 4 Regulaminu Rady Miejskiej w Pakości, stanowiącego załącznik nr 5 do Statutu Gminy Pakość, opinię w tym przedmiocie.

Oceniając zgłoszony projekt pod względem spełnienia wymogów formalnych w pierwszej kolejności wskazać należy na brak doprecyzowanej podstawy prawnej podjęcia przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Złożony projekt nie zawiera wskazania wymaganego upoważnienia do przyjęcia aktu prawnego w proponowanej treści. Ponadto projekt nie zawiera uzasadnienia, w którym każdorazowo należy wskazać źródła pokrycia wydatków Gminy, niezbędnych dla skutecznej realizacji Programu. Nie dokonano również przy tym oceny skutków finansowych realizacji przedmiotowej uchwały. Skierowanie określonych środków finansowych na dotychczas nie planowane wydatki związane z wykonaniem przedmiotowej uchwały, determinuje konieczność ograniczenia wydatków w innych ważnych dla mieszkańców Gminy obszarach działalności. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują bowiem zarówno dotowania jak i subwencjonowania realizacji takich działań ze środków budżetu państwa.

Oceniając zgłoszony projekt pod względem merytorycznym wątpliwości budzi brak wskazania kryteriów wyboru grup społecznych, które miałyby być objęte przedmiotowym Programem.

Oczywiście zgodzić się można, że identyfikacja tych grup dokonana w zgłoszonym projekcie słusznie uzasadniona jest trudną sytuacją materialną tych osób bądź zaawansowanym wiekiem, niemniej jednak prawdopodobny jest zarzut, że zapisy zawarte w uchwale mogą nosić znamiona dyskryminujące właśnie ze względu na osiągnięcie określonego wieku. Dla zobrazowania, powszechne mogą być sytuacje, gdzie osoba, która osiągnęła np. 75 rok życia, i której dochód nie przekracza, zgodnie z propozycją zawartą w Programie 300% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, tj. 2103 zł, otrzyma dopłatę w wysokości 40%, podczas gdy osoba, która ukończyła 80 lat i osiąga dochód wyższy bądź znacznie wyższy od wskazanego powyżej, otrzyma dopłatę w wysokości 80%. Przyjęcie takiej regulacji może pozostawać w sprzeczności z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, w którym wyrażona jest podstawowa zasada, że *nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny*, a więc w rozpatrywanym przypadku ze względu na wiek.

Nadmienić należy, że ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.) przewiduje możliwość zwolnienia w całości bądź w części określonych grup społecznych z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazując równocześnie kryteria dokonania takiego zwolnienia. Zgodnie bowiem z art. 6k ust. 4 ww. ustawy *rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622, 1690 i 1818), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1390 i 1907)*. Tak więc przepisy te enumeratywnie wymieniają osoby, które mogą być zwolnione z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto, zgodnie z art. 6k ust. 4a. ww. ustawy *rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia (a więc jest to obligatoryjne) w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych*.

Z pewnością, mając na uwadze pogarszającą się sytuację materialną mieszkańców gminy w związku z ogólnokrajowym kryzysem w gospodarce, wywołanym pandemią oraz wyższe obciążenia związane z wprowadzeniem nowej stawki za gospodarowanie odpadami, zastosowanie mechanizmu

całkowitego bądź częściowego zwolnienia z tych opłat określonych w ustawie grup społecznych wymaga poddania szczegółowej analizie, zwłaszcza pod kątem skutków finansowych dla budżetu gminy. Konieczna jest również weryfikacja możliwości zastosowania innych alternatywnych i funkcjonujących już mechanizmów pomocowych dla mieszkańców gminy. Zauważyć bowiem należy, że dla osób potrzebujących wsparcia zastosowane mogą być instrumenty określone m.in. w ustawie o pomocy społecznej, jak chociażby zasiłek celowy na wydatki mieszkaniowe. Ponadto rodziny o niskich dochodach mogą skorzystać z dodatku mieszkaniowego, w którym rozlicza się również opłaty za odbiór nieczystości stałych, przy czym wzrost tej opłaty determinuje równocześnie automatyczny wzrost wysokości przyznawanych dodatków mieszkaniowych. Natomiast w sytuacji powstania zaległości w zapłacie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, osoba znajdująca się w trudnej sytuacji finansowej może skorzystać z możliwości zastosowania ulgi w spłacie tych zaległości, w tym nawet umorzenia w całości bądź w części powstałego długu.

Konkludując, braki formalne przedłożonego projektu uchwały, w tym przede wszystkim nie wskazanie jej podstawy prawnej, brak wskazania źródeł finansowania przedsięwzięcia oraz jego skutków finansowych, co potencjalnie mogłoby doprowadzić do ograniczenia bądź zaniechania realizacji ważnych dla mieszkańców gminy zadań, zaistniałe wątpliwości co do wystąpienia w proponowanym projekcie uchwały kryteriów dyskryminujących ze względu na wiek, dostępność zastosowania innych, zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, form wsparcia mieszkańców gminy, w tym także z rozważeniem możliwości przyjęcia w przyszłości rozwiązań, o których mowa w art. 6k ust. 4 i ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skłaniają do negatywnego zaopiniowania projektu uchwały w sprawie „Gminnego programu wsparcia mieszkańców w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2020 r.”.

BURMISTRZ
Zygmunt Groń

Otrzymują:

1. Pan Michał Siembab – Przewodniczący Rady Miejskiej w Pakości.
2. Klub Radnych „Radni obszarów wiejskich Gminy Pakość”,
3. Aa. S. Łepski.