



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 26 lutego 2020 r.

Poz. 977

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.20.2020 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 24 lutego 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), zwana dalej „u.s.g.”

stwierdza się nieważność w całości

zarządzenia Nr 54/2020 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej.

Uzasadnienie

W dniu 17.02.2020 r. Prezydent Miasta Kielce na żądanie Wojewody Świętokrzyskiego przesłał do organu nadzoru zarządzenie Nr 54/2020 z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej.

Jako podstawa prawna do wydania przedmiotowego zarządzenia wskazany został art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.) oraz § 1 uchwały Nr XXXVIII/704/2012 Rady Miasta Kielce z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Kielce upoważnienia w zakresie ustalania opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Spółka z o.o. w Promniku zmienionej uchwałą Nr XVI/251/2019 Rady Miasta Kielce z dnia 18 lipca 2019 r. W wydanym zarządzeniu Prezydent Miasta Kielce ustalił cennik opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Spółka z o.o. – Zakład Unieszkodliwiania Odpadów w Promniku k. Kielce w brzmieniu określonym w załączniku do zarządzenia. W cenniku zróżnicowano opłaty za przyjmowanie poszczególnych rodzajów odpadów wprowadzając osobną stawkę dla Gminy Kielce oraz osobną dla pozostałych podmiotów. Przewidziane ceny dla pozostałych podmiotów są wyższe od cen ustalonych dla Gminy Kielce w zakresie od 18% do 249%.

W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego Prezydent Miasta Kielce na żądanie organu nadzoru udzielił wyjaśnień, że zróżnicowanie cennika jest uzasadnione rzeczywistymi kosztami utrzymania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w szczególności odbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, które to koszty w różny sposób ponoszą mieszkańcy Kielc i pozostałe podmioty. Dalej Prezydent Miasta Kielce wskazał, że jedynie Gmina Kielce poniosła koszt budowy instalacji odbioru i unieszkodliwiania odpadów, a także dokonuje systematycznego dokapitalizowania własnej spółki, czego nie czynią inne podmioty.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej w ramach postępowania nadzorczego Wojewoda uznał, że zarządzenie to zawiera istotne naruszenia prawa.

Analiza postanowień zarządzenia prowadzi do uzasadnionych wątpliwości co do jego zgodności z postanowieniami art. 32 Konstytucji RP. Dochodzi bowiem do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji podmiotów (gmin) gdzie jedynym kryterium różnicującym jest posiadanie udziałów w spółce realizującej usługi komunalne. W tej sytuacji dochodzi do naruszenia zasady równości rozumianej jako równe traktowanie

wszystkich podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej. Dyrektywa zawarta w art. 32 Konstytucji ma charakter szeroki i otwarty, pełni swoistą funkcję wytycznej w procesie stanowienia i stosowania prawa; zakazuje się nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej osób pozostających w podobnej sytuacji faktycznej. Od tej zasady Konstytucja RP nie przewiduje odstępstw i wyjątków. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Natomiast art. 32 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Jak wyjaśnili Borysiak, Bosek [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, komentarz do art. 32 Konstytucji RP: „1. Konstytucyjne pojęcie równości. W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną (W. Sadurski, Równość wobec prawa, s. 52; zob. też poglądy doktryny, które wskazuje J.B. Falski, Konstytucyjna zasada równości, s. 95–98). Wyprowadza się stąd ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej [zob. uchw. SN(7) z 16.3.2000 r., IKZP 56/99, OSNKW 2000, Nr 3–4, poz. 19]. 2. Definicja zasady równości w orzecznictwie TK. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że zasada równości "polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)" (tak uzas. orzec. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1; a następnie orzec. TK z 20.12.1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43). Formuła ta była i jest powszechnie przyjmowana w dalszych orzeczeniach TK, w tym została w nim przyjęta także po wejściu w życie Konstytucji RP (zob. wyr. TK z: 6.5.1998 r., K 37/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 33; 20.10.1998 r., K 7/98, OTK 1998, Nr 6, poz. 96; 17.5.1999 r., P 6/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 76; 21.9.1999 r., K 6/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 117; 4.1.2000 r., K 18/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 1; 18.12.2000 r., K 10/00, OTK 2000, Nr 8, poz. 298; 21.5.2002 r., K 30/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 32; 22.2.2005 r., K 10/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17; 18.12.2008 r., K 19/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 182). Z zasady równości wynika więc "nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)" (zob. wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89)". Przytoczeni Autorzy w cytowanej w poprzednim zdaniu publikacji wskazali także, że: „Prawny, a nie faktyczny, charakter obowiązku określonego w art. 32 Konstytucji RP. Zasada równości oraz zasada niedyskryminacji nie mogą być utożsamiane z obowiązkiem zapewniania bezwzględnej "faktycznej równości" (zob. jednak uzas. orzec. TK z 29.9.1997 r., K 15/97, OTK 1997, Nr 3–4, poz. 37). Zakładają one jedynie zagwarantowanie tej równości na płaszczyźnie prawnej. Konstytucja RP nie nakazuje przy tym ustanawiania zawsze absolutnej równości, lecz jedynie nieuzasadnionego różnicowania (za czym może przemawiać art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)". Prezydent Miasta Kielce w przedmiotowym zarządzeniu dokonał nieuzasadnionego różnicowania sytuacji innych podmiotów względem gminy Kielce, na rzecz której przewidziano opłaty niższe.

Dokonanie zróżnicowania opłat dla poszczególnych podmiotów wymaga wprowadzenia jasnych i przejrzystych kryteriów zróżnicowania. Przedmiotowe zarządzenie nie wskazuje żadnych tego rodzaju kryteriów, a co więcej nie zawiera żadnego uzasadnienia dla wprowadzonego zróżnicowania wysokości opłat ponoszonych przez gminę Kielce i pozostałe podmioty korzystające z usług Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Promniku.

Wydając kwestionowane zarządzenie Prezydent Miasta Kielce nie przedstawił jakiegokolwiek uzasadnienia dla zróżnicowania cen przyjmowania odpadów przez PGO sp. z o.o. w Promniku. Wyjaśnienia złożone na żądanie organu nadzoru, wskazujące że Gmina Kielce jest jedynym udziałowcem PGO sp. z o.o. w Promniku i poniosła koszty budowy instalacji odbioru i unieszkodliwiania odpadów oraz dokonuje systematycznego dokapitalizowania własnej spółki w ocenie organu nadzoru nie stanowią o istnieniu uzasadnionej przyczyny różnicowania cen w zakresie odbioru odpadów. Wyjaśnienia te wskazują jedynie na wykonywanie obowiązków i uprawnień o charakterze właścicielskim Gminy Kielce względem spółki prawa handlowego, która jako podmiot gospodarczy posiada określoną wartość majątkową oraz może generować dochód z przeznaczeniem dla jedynego udziałowca. W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej ponoszone koszty (polegające na budowie i utrzymywaniu PGO sp. z o.o. w Promniku) powinny zostać uwzględnione w cenie za przyjmowanie odpadów jednak nie mogą stanowić podstawy do różnicowania tej ceny z uwagi na podmiot odprowadzający odpady.

Istotnym brakiem kwestionowanego zarządzenia jest również brak jego uzasadnienia. Na temat doniosłości uzasadnienia motywów wydania aktu prawa miejscowego i integralnego charakteru uzasadnienia względem podjętego aktu wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1824/08 uznając, że: „Wymóg uzasadnienia uchwały może wynikać wprost z przepisów prawa (np. na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązywał prawny wymóg uzasadnienia uchwały o odrzuceniu zarzutów) albo wynikać z zasady zaufania do Państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa - art. 2 Konstytucji RP - (z powołanych przepisów w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyprowadzono m.in. wymóg uzasadniania uchwał odmawiających udzielenia zgody na zwolnienie radnego z pracy). Wynika on także ze wskazanego przez organ nadzoru przepisu § 131 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Kwestia czy ta uchwała ma charakter uznaniowy czy też nie ma w sprawie znaczenia prawnego. Obowiązek wskazania przepisów które naruszono przy sporządzaniu taryf wynika wprost z przepisu art. 24 ust. 5 (odmówić zatwierdzenia można tylko wtedy gdy sporządzono je niezgodnie z przepisami). Jeśli możliwość odmowy zatwierdzenia taryf zależy od stwierdzenia niezgodności ich sporządzenia z przepisami to przepisy te muszą być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu uchwały, które może mieć formę załącznika do uchwały i stanowić jej integralną część. W sytuacji gdy objęta rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała nie wskazuje na motywy odmowy i nie zawiera wskazania ani w podstawie prawnej ani w uzasadnieniu jakie przepisy zostały naruszone przy sporządzaniu taryf to narusza także powołany w jej podstawie przepis art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”. Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2226/17, który stwierdził, że: „w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej" (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 2420/10, wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1824/08)". Pogląd ten został powszechnie zaakceptowany przez sądy administracyjne, czego przykładem są wyroki WSA w Kielcach: z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 401/19 i z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 315/19.

W dalszej kolejności należy wyjaśnić, że Miasto Kielce zawarło z gminami powiatu kieleckiego porozumienia międzygminne, których treść została zaakceptowana uchwałą Rady Miasta Kielce Nr XXI/442/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego. Zawarte porozumienia stanowią podstawę współpracy gmin w zakresie realizacji zadania własnego polegającego na przyjmowaniu, przetwarzaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych dostarczonych z terenu gmin objętych porozumieniem przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Spółka z o.o. w Kielcach. Jedynym udziałowcem w tej spółce jest Miasto Kielce, które w związku z tym dokonało na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 712), zwana dalej „u.g.k.”, ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej objęte działaniem spółki. Zgodnie z § 4 porozumienia Miasto Kielce jako właściciel spółki gwarantuje stosowanie jednakowych cen za przyjmowanie, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych dla wszystkich gmin, które zawarły porozumienia. Pomimo tego obowiązku, Prezydent Miasta Kielce poprzez zarządzenie Nr 54/2020 zróżnicował opłaty za powyższe usługi między Gminą Kielce a pozostałymi podmiotami, w tym uczestnikami wyżej wymienionych porozumień, którzy na mocy zarządzenia są zobligowani do uiszczania wyższych opłat niż gmina Kielce. Takie działanie gminy Kielce stanowi naruszenie art. 74 u.s.g. oraz zawartych porozumień. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt V CSK 651/17: „Porozumienia międzygminne (porozumienia komunalne), o których mowa w art. 74 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi - porozumieniami administracyjnymi (czynnościami prawa administracyjnego). Na mocy porozumienia nie tworzy się nowej struktury organizacyjnej, a gmina przejmująca w tym trybie zadania publiczne realizuje je przez swoje organy i jednostki organizacyjne”. Natomiast RIO w Poznaniu w uchwale

z dnia 9 marca 2016 r., 5/397/2016 uznała, że: „Porozumienia międzygminne nie są umowami prawa cywilnego, ale formami publicznoprawnymi, rodzajem umowy publicznoprawnej. Porozumienie międzygminne nie jest umową prawa cywilnego, dlatego że w drodze umów cywilnych mogą być przekazywane tylko zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować właśnie tylko albo przez utworzenie związku, albo zawarcie porozumienia międzygminnego”. Ponadto przedmiotowe zarządzenie narusza art. 74 u.g.k. w zw. z § 8 porozumień międzygminnych, które stanowi, że zmiany postanowień porozumień będą uzgadniane w drodze negocjacji w formie pisemnych aneksów pod rygorem nieważności. Wprowadzenie przez Prezydenta Miasta Kielce zarządzeniem zróżnicowanych opłat za objęte porozumieniami usługi stanowi zmianę dyspozycji § 4 porozumień i tym samym wymagało przeprowadzenia, zgodnie z § 8 porozumień, negocjacji wszystkich jego stron i wprowadzenia zmian w drodze pisemnego aneksu pod rygorem nieważności. Obowiązki te nie zostały zrealizowane przez gminę Kielce. Gminy zawierając porozumienia są zobowiązane do przestrzegania jego postanowień jak również do lojalnego zachowania względem siebie i realizacji zasady pacta sunt servanda, które to zasady uległy naruszeniu na skutek przedmiotowego zarządzenia.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że treść § 2 uchwały w zakresie w jakim powierza jej wykonanie zarządowi spółki narusza art. 30 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 u.s.g. Art. 30 ust. 1 u.s.g. stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Natomiast art. 26 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organem wykonawczym gminy jest wójt. Brak przepisu nadającego zarządowi spółki kompetencję do wykonywania zarządzenia Prezydenta Miasta Kielce, którego realizacja stanowi zadanie gminy. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko zaprezentowane w doktrynie prawa administracyjnego przez Skoczylasa [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, 2011, wyd. 1, Legalis, komentarz do art. 30 u.s.g.: „Wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta przysługują dwa rodzaje kompetencji. Po pierwsze, realizuje uchwały rady gminy, a po drugie wykonuje zadania organu wykonawczego gminy określone w przepisach prawa (zob. wyr. NSA z 14.10.2009 r., I OSK 347/09, Legalis)”. Podobnie komentując art. 30 u.s.g. wypowiedział się P. Dańczak [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Fragment pozycji: Ustawy samorządowe. Komentarz, red. Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski, 2018, wyd. 1, Legalis, komentarz do art. 30 u.s.g.: „Komentowany przepis jako jedną z podstawowych sfer aktywności wójta wymienia wykonywanie uchwał rady gminy”.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz