



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 196

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.907.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/94/2019 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi - w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010) – dalej jako: „ustawa” i art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2019 r. Rada Miejska w Szczyrku podjęła uchwałę Nr XII/94/2019 w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi. Przepisem § 1 kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Szczyrku postanowiła, że: *§ 2 ust. 1 pkt c stanowiący cennik do uchwały nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi otrzymuje brzmienie zgodnie z załącznikiem.* Kolejnymi przepisami uchwały Rada postanowiła o pozostawieniu pozostałych „zapisów” uchwały bez zmian (§ 2), o wykonaniu uchwały przez Burmistrza Miasta Szczyrk (§ 3), a także o dacie uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej (§ 4). Załącznik do kwestionowanej uchwały, na treść którego Rada Miejska w Szczyrku powołała się w § 1 uchwały, stanowi załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 1/II/2019 Walnego Zgromadzenia ZGO S.A. z 17 września 2019 r. zatytułowany: *Cennik za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów w Instalacji Komunalnej Zakład Gospodarki Odpadami Spółka Akcyjna w Bielsku – Białej obowiązujący od dnia 1 stycznia 2019 roku.* Powyższy załącznik został sygnowany podpisem Wiesława Pasierbka Prezesa Zarządu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 4 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie rozważań prawnych należy wskazać na niezgodność § 1 uchwały z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast, wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przepis § 1 uchwały nie spełnia powyższych wymogów konstytucyjnych. Został on bowiem sformułowany niepoprawnie pod względem językowym, jak i logicznym. Zgodnie z jego treścią: *§ 2 ust. 1 pkt c stanowiący cennik do uchwały nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi otrzymuje brzmienie zgodnie z załącznikiem.*

Treść tego przepisu nie jest jasna, a to z następujących powodów: po pierwsze § 1 uchwały nowelizującej nie precyzuje w sposób nie budzący wątpliwości – przepisu, który jest nowelizowany. Co prawda wskazuje on zmienianą jednostkę redakcyjną – jednakże bez żadnego odniesienia do aktu, w którym ta jednostka funkcjonuje. Trudności interpretacyjnych nie rozwiązuje także dalsza część dyspozycji tego przepisu sprowadzająca się do sformułowania: *§ 2 ust. 1 pkt c stanowiący cennik do uchwały.* Tak sformułowana treść nie rozstrzyga jednoznacznie, czy nowelizowany przepis § 2 ust. 1 pkt c jest sam w sobie „cennikiem do uchwały”, czy też przepisem, który ten cennik ustanawia. Niezrozumiałym dla organu nadzoru także jest zawarte w ww. przepisie pojęcie: „cennik do uchwały”. Na marginesie należy wskazać, że również i nowelizowany przepis § 2 ust. 1 pkt c (odnoszący się w założeniu organu nadzoru do uchwały nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 grudnia 2016 r.) także nie jest regulacją poprawnie sformułowaną. Zgodnie z jego treścią:

§ 2. 1. Opłata za podstawienie i odbiór kontenera na odpady budowlane i rozbiórkowe oraz inne uzależniona będzie od wagi odebranych odpadów. Cena będzie zawierała:

c) opłata za składowanie zgodna z cennikiem ZGO stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały, uzależniona od wagi i rodzaju odpadu.

Nie sposób z tak sformułowanego przepisu wywieść poprawnej treści normatywnej.

Niezależnie od powyższego, należy stwierdzić, że w wyniku zabiegu legislacyjnego dokonanego kwestionowaną uchwałą, przepis § 2 ust. 1 pkt c uchwały został właściwie uchylony. Wprowadzona przez Radę zmiana ogranicza się w istocie do zmiany treści załącznika do uchwały Nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej z 27 grudnia 2016 r. Załącznik ten ma stanowić obecnie Załącznik Nr I/II/2019 do uchwały Walnego Zgromadzenia ZGO S.A. z 17 września 2019 r. zatytułowanej: *Cennik za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów w Instalacji Komunalnej Zakład Gospodarki Odpadami Spółka Akcyjna w Bielsku – Białej obowiązujący od dnia 1 stycznia 2019 roku.* Tak znowelizowany przepis uchwały Rady zostałby pozbawiony logiki, a także spójności z pozostałymi przepisami nowelizowanej uchwały. W szczególności w samej treści uchwały zabrakłoby bowiem odesłania do ww. załącznika.

Określoność przepisów prawa stanowi jedną z konstytucyjnych dyrektyw prawidłowej legislacji, które TK wywodzi z koncepcji państwa prawnego łącząc je z zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Określoność prawa sprowadza się do nakazu tworzenia prawa poprawnego, jasnego precyzyjnego i zrozumiałego dla obywateli. Na temat zasady określoności prawa wypowiedział się TK m.in. w orzeczeniu K 24/00. Stwierdził w nim, że „z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”. Ocena określoności przepisów prawa jest dokonywana także z perspektywy przyjętych zasad pisowni języka polskiego, logiki formalnej oraz obowiązujących zasad techniki prawodawczej. Tym samym kwestia poprawności językowej i logicznej przepisu jest jednym z trzech elementów składających się na „określoność” prawa. W orzeczeniu z dnia 21 lutego 2006 K 1/05, OTK 2006/2A/18 TK podniósł, że zasada określoności przepisów prawa oznacza nakaz „stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych (...). Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest złamaniem zasady poprawnej legislacji”. Nie ulega wątpliwości, że ocena logicznej poprawności uwarunkowana jest znajomością prawideł logiki formalnej, musi się też opierać na kryteriach zdroworozsądkowych. Przy ocenie każdej regulacji konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane (por. wyrok SN z 17 maja 2005 r. P 6/04). Wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu, także wtedy gdy jego treść ulegnie zmianie w wyniku nowelizacji poszczególnych jego przepisów. Niezgodne z prawem zatem

będą przepisy uchwały, które – tak jak w przedmiotowej sprawie - tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się logicznie wytłumaczyć w kontekście przepisów nowelizowanej uchwały. Tym samym należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała cechuje się brakiem należytej określoności. Uchybienie natomiast rudymenarnym kanonom przyzwoitej i poprawnej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i spójnej interpretacji, stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto należy wskazać na istotną niezgodność uchwały z art. 6r ust. 4 ustawy. Zgodnie z jego treścią: rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi. To oznacza, że jedynym organem kompetentnym do określenia wysokości cen za usługi dodatkowe w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów jest rada gminy, tu: Rada Miejska w Szczyrku, która to powinna ustalać powyższe ceny samodzielnie. Tymczasem, jak wynika z treści § 1 uchwały, Rada Miejska w Szczyrku tego nie uczyniła. Rada przyjęła jako załącznik do kwestionowanej uchwały, zeskanowany załącznik do Uchwały Nr 1/II/2019 Walnego Zgromadzenia ZGO S.A. z 17 września 2019 r. zatytułowany: *Cennik za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów w Instalacji Komunalnej Zakład Gospodarki Odpadami Spółka Akcyjna w Bielsku – Białej obowiązujący od dnia 1 stycznia 2019 roku*. W wyniku takiego działania Rada nie ustaliła żadnych cen, a jedynie zatwierdziła ustalony wcześniej i narzucony przez zewnętrzny podmiot, cennik usług. Wobec katogorycznej treści art. 6r ust. 4 ustawy, nieprzewidującego instytucji „zatwierdzania” cennika usług, unormowanie § 1 uchwały należy uznać za istotnie naruszające prawo. W tym miejscu należy również zauważyć, że załącznik do kwestionowanej uchwały został sygnowany podpisem Wiesława Pasierbka Prezesa Zarządu Spółki – a nie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szczyrku. Tym samym powstaje uzasadniona wątpliwość co do integralności załącznika do uchwały z kwestionowaną uchwałą.

Wreszcie, podnieść należy, że Instalacja Komunalna Zakład Gospodarki Odpadami Spółka Akcyjna w Bielsku – Białej to instalacja komunalna, o której mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.). Spółka ta nie świadczy usług na rzecz właścicieli nieruchomości a przyjmuje odpady od przedsiębiorców, działających m.in. na podstawie zawieranych przez gminy umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Tym samym regulacja załącznika do uchwały zawierająca Cennik za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów w Instalacji Komunalnej Zakład Gospodarki Odpadami Spółka Akcyjna w Bielsku – Białej wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 6r ust. 4 ustawy, ponieważ nie dotyczy ona dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich zagospodarowania.

Nawet gdyby uznać, że ceny wynikające z treści załącznika do uchwały są jednak wyrazem realizacji przez Radę Miejską w Szczyrku jej uprawnień wynikających z art. 6r ust. 4 ustawy, a więc prawa do określenia wysokości cen za usługi dodatkowe w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów - to i tak uchwała w tym zakresie nie mogłaby uchodzić za legalną. Należy zauważyć, że Rada Miejska w Szczyrku dokonała własnej katogoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania natomiast nie była uprawniona.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/94/2019 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXV/206/2016 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak