



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.604.2022

Katowice, dnia 1 lipca 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) dalej jako: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 835.LX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie sposobu prowadzenia działalności Gminy Miasto Częstochowa w zakresie telekomunikacji, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako: „u.g.k.” w związku z art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 884 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2022 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 835.LX.2022 w sprawie sposobu prowadzenia działalności Gminy Miasto Częstochowa w zakresie telekomunikacji, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k., a ponadto art. 3 ust. 1 i ust. 5 oraz art. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem ze względu na brak podstawy prawnej do jej wydania.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Częstochowy uchwaliła, że: *Postanawia się prowadzić działalność Gminy Miasto Częstochowa w zakresie:*

1) *budowy, eksploatacji infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz nabywania praw do infrastruktury telekomunikacyjnej;*

2) *dostarczania sieci telekomunikacyjnej i zapewnienia dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej;*

3) *świadczenia, z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, usług na rzecz:*

a) *przedsiębiorców telekomunikacyjnych,*

b) podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5, i 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne,

c) użytkowników końcowych – w zakresie i na warunkach określonych w art. 6 i 7, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; w formie Stowarzyszenia do spraw Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Subregionu Północnego Województwa Śląskiego.

Powyższa regulacja wskazuje na pełen zakres rodzajów działalności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie telekomunikacji, wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy, które gmina, powiat lub województwo może realizować w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy, *Działalność, o której mowa w ust. 1, należy do zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego.*

Zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy, podstawą do wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego działalności, o której mowa w §1 uchwały oraz art. 3 ust. 1 ustawy jest uchwała jej organu stanowiącego. Dodatkowo ustawodawca w art. 5 ustawy wskazał, że *Działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1, niebędąca działalnością gospodarczą, wykonuje się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne, z tym że prowadzenie tej działalności przez jednostkę samorządu terytorialnego, także w formie niewyodrębnionej w ramach jej osobowości prawnej, jak również w formie porozumienia, związku lub stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, fundacji, której fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, porozumienia komunalnego, spółki kapitałowej lub spółdzielni z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, wymaga uzyskania wpisu do rejestru jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji.*

Z powyższych regulacji wynika zatem możliwość prowadzenia przez gminę działalności w zakresie telekomunikacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.g. wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Jedną z form takiej współpracy stanowi stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego.

Niemniej jednak w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Częstochowy nie była uprawniona do podjęcia uchwały o ww. treści na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Przepis ten stanowi, że *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.* Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.g. *W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.* Z kolei art. 9 ust. 3 u.s.g. stanowi, że *Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.* Ustawą, do której odsyła art. 9 ust. 3 u.s.g. jest ustawa o gospodarce komunalnej. W świetle art. 2 u.g.k. *Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.* Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 1 u.g.k. *Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27*

sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711 i 2275); 2) ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019, z późn. zm.); 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057); 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944 i 2400); 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528, 1655 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 2275).

Wobec powyższego, zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej dopuszczalne są następujące sposoby realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego: a) wykonywanie ich samodzielnie przez jednostkę samorządu terytorialnego (bezpośrednio przez jednostki gminne oraz poprzez gminne osoby prawne), b) wspólna realizacja zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w formach wskazanych w ustawach, c) powierzenie realizacji zadania innym jednostkom samorządu terytorialnego, d) powierzenie realizacji zadania podmiotom prywatnym (J. J. Zięty, *Komunalna spółka kapitałowa a formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspólnej realizacji zadań publicznych. Glosa do wyroku NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 2974/13*, *OwSS 2016*, nr 2, s. 121-128).

W orzecznictwie wskazuje się, że ustawodawca dopuszcza dwa tryby realizacji zadań użyteczności publicznej przez gminy będące jednostkami samorządu terytorialnego. Wykonanie tych zadań może zostać powierzone podmiotowi, który jest niezależny organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od gminy, co oznacza, że zadania te są realizowane na zasadach ogólnych z wykorzystaniem umowy cywilnoprawnej, na mocy której następuje powierzenie wykonywania tego rodzaju gminnych zadań. W takim przypadku, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, konieczne jest uwzględnienie przepisów o finansach publicznych i przepisów o zamówieniach publicznych. Ustawodawca zezwala jednak także na realizację przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie, a więc przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną. Oznacza to, że w celu powierzenia realizacji tych zadań konieczny jest w takiej sytuacji akt organu gminy tworzący tę jednostkę i określający zakres przedmiotowy jej działania. W takim przypadku nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych (jeżeli nie wymagają tego przepisy szczególne), a ponadto nie jest konieczne zawarcie przez gminę z własną jednostką organizacyjną umowy cywilnoprawnej odnośnie realizacji tych zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 274/13).

Reasumując powyższe rozważania, gmina przystępując do stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na realizację zadań w drodze współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego – członkami stowarzyszenia. Brak jest w tym przypadku podstawy do określenia przez organ stanowiący gminy sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Udział w tworzeniu lub przystąpienie przez gminę do stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że w zakresie zadań realizowanych

przez to stowarzyszenie, gmina współdziała w ich wykonywaniu wraz z innymi członkami stowarzyszenia. Powierzenie realizacji określonych zadań ma zatem miejsce w chwili utworzenia takiego stowarzyszenia bądź w chwili uzyskania przez gminę członkostwa w stowarzyszeniu jednostek samorządu terytorialnego. Podejmowanie kwestionowanej uchwały na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. w sytuacji, gdy gmina jest już członkiem tego stowarzyszenia jest zatem bezprzedmiotowe.

Podstawy do wyboru formy stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, dla realizacji zadań określonych w art. 3 ust. 1 ustawy, nie stanowi również art. 3 ust. 5 ustawy. Przepis ten upoważnia radę gminy do podjęcia decyzji w przedmiocie wykonywania przez gminę działalności określonej w art. 3 ust. 1 ustawy, oraz określenia w jakim zakresie ta działalność będzie wykonywana. Ustalenie formy wykonywania ww. działalności, w jednej z postaci wymienionych w art. 5 ustawy, nie stanowi więc elementu delegacji określonej w art. 3 ust. 5 ustawy. Na marginesie należy wskazać, że w oparciu o ww. podstawę prawną Rada Miasta Częstochowy podjęła już uprzednio uchwałę Nr 299/XIX/2012 z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie świadczenia przez Gminę Miasto Częstochowa działalności w zakresie telekomunikacji.

W świetle powyższego należy wskazać, że Rada Miasta Częstochowy podjęła kwestionowaną uchwałę bez podstawy prawnej, tj. z naruszeniem zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ nadzoru przyznaje, że z art. 5 ustawy można wywieść, że gmina może realizować zadania wskazane w art. 3 ust. 1 ustawy w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, jako że z przepisu tego wynika, że także i prowadzenie przez gminę tej działalności w formie stowarzyszenia wymaga uzyskania wpisu do rejestru jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji. Przepis tej nie zawiera jednak żadnego upoważnienia do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy.

Reasumując, w sytuacji, w której została już uprzednio podjęta decyzja o realizowaniu zadań określonych w art. 3 ust. 1 ustawy przez gminę (tu: uchwała Rady Miasta Częstochowa Nr 299/XIX/2012 z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie świadczenia przez Gminę Miasto Częstochowa działalności w zakresie telekomunikacji), a gmina jest już członkiem stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (tu: Stowarzyszenia do spraw Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Subregionu Północnego Województwa Śląskiego), brak jest uzasadnienia, a w szczególności podstawy prawnej, dla podejmowania wtórnego aktu wskazującego formę, w jakiej gmina realizuje ww. zadania.

Należy w tym miejscu wskazać, że Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 336.XXVI.2016 z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie Gminy Miasta Częstochowy do Stowarzyszenia ds. Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Subregionu Północnego Województwa Śląskiego. W treści §1 ww. uchwały Rada wyraziła zgodę na przystąpienie Miasta Częstochowy do przedmiotowego Stowarzyszenia na zasadach określonych w projekcie Statutu Stowarzyszenia, stanowiącego załącznik do uzasadnienia uchwały. W uzasadnieniu ww. uchwały wskazano, że *Celem Stowarzyszenia jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz reprezentowanie wspólnych interesów podmiotów będących członkami*

Stowarzyszenia poprzez wspomaganie rozwoju społeczno-gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zgodnie z podjętymi dotąd ustaleniami pomiędzy zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego w szczególności w ramach spotkań organów wykonawczych Gmin Subregionu Północnego Województwa Śląskiego, koniecznym jest podjęcie kolejnych działań dla dalszej współpracy samorządów terytorialnych regionu zmierzających zarówno dla wypełnienia warunków ww. decyzji notyfikacyjnej, jak i wspólnych przedsięwzięć zmierzających do pozyskiwania i wykorzystywanie środków pomocowych Unii Europejskiej oraz innych krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych dla wspólnych inicjatyw służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. W wyniku podjętych ustaleń uzgodniono, że koniecznym jest powołanie Stowarzyszenia ds. Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Subregionu Północnego Województwa Śląskiego. Przystąpienie do Stowarzyszenia umożliwi rozwój w zakresie bezpiecznego, powszechnego i szerokopasmowego dostępu do aplikacji i e-usług ukierunkowanych na rozwój administracji publicznej oraz polepszenia usług świadczonych mieszkańcom. Gmina Miasto Częstochowa poprzez przystąpienie do Stowarzyszenia uzyska dostęp do wspólnych zasobów informatycznych i usług koniecznych do realizacji innych projektów oraz możliwości wykorzystywania środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Ponadto §7 ust. 1 Statutu Stowarzyszenia do spraw Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Subregionu Północnego Województwa Śląskiego *Celem Stowarzyszenia jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz reprezentowanie wspólnych interesów podmiotów będących członkami stowarzyszenia poprzez wspomaganie rozwoju społeczno-gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Z kolei §7 ust. 2 Statutu stanowi, że Stowarzyszenie realizuje swoje cele w szczególności poprzez:*

1) działania główne:

- zarządzanie działalnością oraz finansowanie wybudowanej infrastruktury w ramach projektu "Budowa infrastruktury informatycznej dla Subregionu Północnego E-region częstochowski",*
- współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania infrastruktury sieci,*
- współpraca z organami państwowymi oraz samorządowymi w zakresie systemów bezpieczeństwa, monitorowania i ochrony środowiska,*
- działanie na rzecz podniesienia efektywności zadań publicznych poprzez wdrażanie usług elektronicznych,*
- wspieranie działań prowadzących do zmniejszenia zjawiska wykluczenia cyfrowego,*
- działalność informacyjna i promocyjna, z zakresu wykorzystania usług elektronicznych wśród mieszkańców,*
- inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących społeczno-gospodarczemu rozwojowi wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne na terenie objętym działaniem Stowarzyszenia,*
- pozyskiwanie i wykorzystywanie środków pomocowych Unii Europejskiej oraz innych krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.*

2) *działania uzupełniające:*

- *pozyskiwanie i wykorzystywanie środków pomocowych Unii Europejskiej oraz innych krajowych międzynarodowych instytucji finansowych dla wspólnych inicjatyw służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu,*

- *wspieranie i popieranie przedsięwzięć, organizacji lub osób działających zgodnie z celami statutowymi Stowarzyszenia.*

Analiza powyższych postanowień Statutu pozwala uznać, iż cel działania Stowarzyszenia oraz działania podejmowane dla ich realizacji, co najmniej w części wpisują się w działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy. Wyrażając zgodę na przystąpienie do Stowarzyszenia, Rada Miasta Częstochowy objęła swoją akceptacją również powyższe postanowienia Statutu. W ocenie organu nadzoru doprecyzowanie zakresu zadań realizowanych przez Stowarzyszenie w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy, wymaga zmiany Statutu Stowarzyszenia na mocy uchwały Walnego Zebrania Członków, w trybie określonym w rozdziale VI. Statutu.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 835.LX.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2022 r., należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego