

ODPIS

WSA w Gliwicach
2024.01.16 12:09:31

Sygn. akt III SA/GI 876/23

Signer:
CN=WSA w Gliwicach
C=PL
O=Wojewódzki Sąd Administracyjny
2.5.4.97=VATPL-63110397
Public key:
RSA/2048 bits



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 grudnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzanna Sałuda
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Gołuch (spr.)
	Sędzia WSA Małgorzata Herman

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 12 grudnia 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Częstochowie

z dnia 15 grudnia 2022 r. nr 957.LXXI.2022

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu sp. z o.o. w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY REFERENT

Katarzyna Czabaj
Katarzyna Czabaj

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski (dalej: Wojewoda, skarżący, organ nadzoru) zaskarżył uchwałę Nr 957.LXXI.2022 Rady Miasta Częstochowy (dalej: Rada, Gmina), z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Częstochowa.

Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej: u.s.g. oraz art. 54 § 1 i § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), dalej: p.p.s.a. wniósł o:

I. stwierdzenie nieważności uchwały Nr 957.LXXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Częstochowa, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: „u.o.a.n”. w związku z art. 4 ust. 1 pkt 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. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”;

II. rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że na sesji w dniu 22 września 2022 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 957.LXXI.2022 w sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Częstochowa, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 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.”

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2022 r.

Skarżący wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.g.k. gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego ich zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednocześnie 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 art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. stanowi, że: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, że domniemanie kompetencji w zakresie określenia wyboru sposobu i formy prowadzenia gospodarki komunalnej przysługuje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Równocześnie uchwała taka, jako że przekazuje kompetencje i zadania ustawowo przypisane organowi jednostki samorządu terytorialnego na podmiot pozostający poza strukturą tych organów, stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2283/13, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1502/19).

W treści ww. orzeczeń wskazano również, że na mocy art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. rada gminy nie tylko może określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej, ale także wskazać oznaczony i konkretny podmiot do wykonywania określonego zadania (por. ponadto wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1593/20). Jak wynika z centralnej informacji Krajowego Rejestru Sądowego, całość udziałów Częstochowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółki z Ograniczoną Odpowiedzialnością z siedzibą w Sobuczynie (Nr KRS: 0000051670) należy do Miasta Częstochowy. W ramach przedmiotu działalności ww. Spółki mieści się m. in. obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne, zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne, odzysk surowców z materiałów segregowanych, działalność usługowa związana z gospodarką odpadami, zbieranie odpadów niebezpiecznych oraz ich przetwarzanie i unieszkodliwianie.

Skarżący podkreślił, że normy prawne zawarte w kwestionowanej uchwale dotyczą zakresu dostępności do świadczeń związanych z gospodarowaniem odpadami na terenie gminy. Tym samym normy zawarte w zaskarżonej uchwale nie są skierowane jedynie do jednostki organizacyjnej, której przekazano realizację zadań wymienionych w treści aktu. Normy te określają bowiem również sytuację prawną podmiotów, które będą korzystać z usług tej jednostki (spółki komunalnej). Taki przedmiot regulacji wyłącza zatem możliwość nadania uchwale wyłącznie charakteru organizacyjnego. W tym sensie, adresatem uchwały jest cała społeczność lokalna. Przyjmując zatem nawet, że określenie sposobu i formy prowadzenia gospodarki komunalnej ze wskazaniem oznaczonego i konkretnego podmiotu do wykonywania określonych zadań ma charakter jednorazowy, to i tak właściwości związane z adresatami uchwały nadają jej normom cechę generalności (por. wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1623/08 oraz z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 2306/11).

Tymczasem zdaniem skarżącego kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza prawo ze względu na treść jej § 6 w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 29 grudnia 2022 r.” Stanowiąc powyższą regulację, Rada Miasta Częstochowy nadała przedmiotowej uchwale charakter aktu wewnętrznego.

Nie został również złożony wniosek o ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, w związku z czym nie została ona ogłoszona w tym publikatorze. Wobec powyższego należy stwierdzić, że dyspozycja § 6 uchwały nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez przepisy prawa. Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Ponadto art. 2 u.o.a.n. stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. Jednocześnie z brzmienia art. 13 pkt 2 u.o.a.n. ustawy wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Wojewoda podkreślił, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z

przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

Skarżący wskazał też, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15).

W ocenie Wojewody niezależnie od opisanego wyżej naruszenia dotyczącego charakteru podjętego aktu, kwestionowana uchwała dotknięta jest również innymi wadami o charakterze istotnym. W § 2 uchwały Rada Miasta Częstochowy postanowiła, że Spółka wykonywać będzie również obowiązkowe zadania własne innych gmin z zakresu utrzymania czystości i porządku na ich terenie, powierzone Gminie Miasto Częstochowa przez te gminy, jeżeli wynikać to będzie z treści zawartych porozumień międzygminnych, których stroną będzie Gmina Miasto Częstochowa lub z zadań związku międzygminnego, którego członkiem będzie Gmina Miasto Częstochowa. W ocenie Wojewody Śląskiego przywołana regulacja uchwały ma charakter unormowania blankietowego - powierza bowiem Spółce wykonywanie nieokreślonych bliżej zadań innych gmin, które potencjalnie mogą zostać w przyszłości przekazane do realizacji Gminie Częstochowa na podstawie zawartych w przyszłości porozumień lub w związku z uczestnictwem Miasta Częstochowy w związku międzygminnym. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do powierzania realizacji zadań, które nie należą do zakresu właściwości tej gminy. Powierzenie wykonywania zadań nie może mieć charakteru przyszłego i niepewnego, lecz powinno obejmować kompletny katalog zadań gminy, aktualny w chwili podjęcia uchwały. Wojewoda podkreślił, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności. Z zasady tej wynika w szczególności nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej, uprawniającej go do działania. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez organ stanowiący gminy przy podejmowaniu uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Ponadto zdaniem Wojewody Rada Miasta Częstochowy w sposób nieuprawniony wprowadziła ograniczenia dotyczące funkcjonowania

Częstochowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W § 3 uchwały Rada przyjęła bowiem, że w okresie wykonywania powierzonego obowiązkowego zadania własnego gminy, o którym mowa w § 1 ust. 1:

- 1) usługi użyteczności publicznej wykonywane w ramach powierzonego zadania stanowić będą podstawowy przedmiot działalności Spółki;
- 2) Gmina Miasto Częstochowa zachowa wszystkie udziały w kapitale zakładowym Spółki. Wprowadzenie powyższych ograniczeń nie znajduje podstawy w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Ponadto zgodnie z art. 157 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.), dalej jako: „k.s.h.”, przedmiot działalności spółki stanowi element umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Powyższy przepis k.s.h. nie posługuje się pojęciem „podstawowego przedmiotu działalności spółki”. Zgodnie z art. 40 pkt 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1683 ze zm.) w dziale 3 rejestru przedsiębiorców zamieszcza się dane o przedmiocie działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) - nie więcej niż dziesięć pozycji, w tym jeden przedmiot przeważającej działalności na poziomie podklasy. Przedmiot działalności wskazany we wniosku nie może różnić się od przedmiotu działalności określonego w umowie lub statucie, nie musi jednakże stanowić jego dosłownego powtórzenia, Oznacza to, że można wybrać jeden numer na poziomie podklasy z działów wpisanych w umowie spółki. Numer na poziomie podklasy powinien mieścić się w dziale z umowy, a nie np. wykraczać poza wpisany w umowie przedmiot działalności (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 482/21).

Wojewoda odnosząc się do kwestii zakazu zbywania udziałów w Spółce przez Gminę Miasto Częstochowa w okresie wykonywania powierzonego zadania wskazał, że na mocy art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Rada nie jest uprawniona do ustanowienia ww. ograniczenia. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez organ wykonawczy gminy. Przepis ten daje Radzie wyłącznie podstawę do podjęcia aktu o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, a zatem na tej podstawie Rada może ustalić ogólne zasady, wedle których wnoszenie lub zbywanie udziałów bądź akcji miałyby się odbywać. Przepis ten nie stanowi natomiast podstawy prawnej dla rady gminy do podjęcia uchwały odnoszącej się do konkretnie wskazanego podmiotu, wymienionego z pełnej nazwy (por. wyrok WSA w

Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 511/07). Żaden przepis prawa nie uprawnia też organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność spółki funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 433/15).

Ponadto w ocenie Wojewody Śląskiego sprzeczna z prawem pozostaje regulacja zawarta w § 4 uchwały, który stanowi, że: Szczegóły powierzenia Spółce wykonywania zadań własnych Gminy Miasta Częstochowa objętych niniejszą Uchwałą, zostaną określone w dokumencie powierzenia, w którym uregulowane zostaną:

- 1) prawa i obowiązki Gminy Miasta Częstochowa i Spółki;
- 2) zasady i tryb ustalania wysokości rekompensaty z tytułu wykonywania przez Spółkę zadań powierzonych;
- 3) zasady weryfikacji i kontroli rekompensaty z tytułu wykonywania przez Spółkę zadań powierzonych;
- 4) sposób postępowania w przypadku wystąpienia nadwyżek i niedoborów rekompensaty;
- 5) inne zagadnienia dotyczące wykonywanych zadań.

Zdaniem skarżącego Rada stanowiąc przytoczoną wyżej regulację przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Z przepisu tego nie wynika bowiem uprawnienie dla organu uchwałodawczego do formułowania w odniesieniu do organu wykonawczego wytycznych co do treści umowy („dokumentu powierzenia”) określającej „szczegóły powierzenia Spółce zadań własnych Gminy Miasta Częstochowa objętych niniejszą Uchwałą”. Kompetencje do ustalenia treści „dokumentu powierzenia” sporządzanego w celu wykonania uchwały, należą do sfery uprawnień właścicielskich gminy (dominium), a nie do sfery uprawnień władczych (imperium). Uznanie za prawidłową tezy odwrotnej byłoby zbyt głęboką ingerencją w stosunki umowne i równoznaczne z tym, że gmina z pozycji równorzędnego partnera stosunku cywilnoprawnego stałaby się jego regulatorem, ku czemu brak podstaw prawnych. Gmina, jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego, nie może bez stosownego ustawowego upoważnienia i w dowolnej formie prawnej, stosować środków administracyjnych, które w jakikolwiek sposób godziłyby w zasadę równorzędności podmiotów stosunku cywilnego.

W świetle powyższego skarżący stwierdził, że uchwała Nr 957.LXXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Częstochowa, w całości, należy uznać za sprzeczną z prawem, a wobec upływu 30-dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego skarga jest zasadna.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o:

- 1) oddalenie skargi, ewentualnie o jej uwzględnienie w części, tj. stwierdzenie nieważności zapisów zawartych w § 2, § 3 i § 4 uchwały;
- 2) zasądzenie od skarżącego na rzecz Gminy Częstochowa kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Gmina wskazała, że w dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę w sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. ze 100% udziałem Gminy Częstochowa określonych zadań własnych z zakresu użyteczności publicznej. Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia, bowiem zdaniem organu gminy jest ona aktem kierownictwa wewnętrznego i nie wymaga publikacji. W swojej skardze Gmina Częstochowa nie zgadza się ze stanowiskiem Wojewody, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego i powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym.

Gmina wskazała, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym i doktrynie przyjmuje się, że kwalifikacja czy dany akt prawny winien być traktowany jako akt prawa miejscowego, następuje poprzez ustalenie zarówno charakteru norm prawnych w nim zawartych, jak i ocenę w jaki sposób kształtowana jest przez te normy sytuacja prawna ich adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i którego wejście w życie uzależnione jest od tej publikacji (tak za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765).

Gmina wskazała, że o generalnym charakterze normy prawnej mówimy wówczas gdy, określa ona adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. Nie należy tego mylić z koniecznością uznania za adresatów wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wystarczające

jest, że dotyczy nieograniczonego kręgu adresatów. Generalny charakter oznacza, że dana norma nie jest skierowana indywidualnie do konkretnego adresata, jak występuje to w przypadku decyzji administracyjnych, a do grupy określonej rodzajowo (np. podatnicy) lub do wszystkich mieszkańców danego terenu.

Gmina zaakcentowała, że zaskarżona uchwała jest skierowana wyłącznie do jednego podmiotu tj. Częstochowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie i zawiera normy z zakresu kierownictwa wewnętrznego, w ramach którego wyznacza się Spółce określone zadania do realizacji i nie ma charakteru aktu zewnętrznego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 listopada 2014 r., II SA/OI 1076/14,CBOSA).

Gmina wskazała, że w zaskarżonej uchwale uregulowana materia w szczególności w zakresie w jakim dotyczy powierzenia zadań - w żaden sposób nie wpływa na prawa i obowiązki podmiotów tworzących wspólnotę samorządową Gminy Miasta Częstochowa - mieszkańców gminy ani jakiegokolwiek jej części. Materia uregulowana w uchwale, ma bezpośredni związek z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – dalej: ucpg. Art. 1 tejże ustawy określa, iż przedmiotem regulacji w niej zawartych są zadania gmin oraz obowiązki właścicieli nieruchomości i lokali. Ustawodawca rozróżnia więc dwa rodzaje podmiotów, do których skierowane są regulacje ustawowe. Kierując się tym rozróżnieniem. Rada Miasta Częstochowa podjęła uchwałę dotyczącą wyłącznie zadań gminy, a nie obowiązków właścicieli. Materia przekazywanych zadań nie dotyczy mieszkańców. Poszczególne powierzane zadania dotyczą obowiązków, które zrealizować ma gmina w ujęciu instytucjonalnym, a w tym wprost jej poszczególne organy.

Gmina wskazała, że poszczególne powierzone zadania należy rozumieć jako:

Zadanie 1 - „zagospodarowanie odpadów pochodzących z terenu Gminy Miasto Częstochowa, a w tym odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości w ramach gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz innych odpadów, których zagospodarowanie należy do zadań Gminy Miasto Częstochowa”.

Przedmiotowe zadanie dotyczy kwestii związanych z prowadzeniem procesów zagospodarowania odpadów pochodzących z terenu Gminy Miasta Częstochowa. W zakresie odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości w ramach systemu gminnego, o ich skierowaniu do konkretnej instalacji decyduje Prezydent

Miasta, w ramach kompetencji określonej w art. 6d ust. 1 ucpg, zgodnie z którym: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, ucpg, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów”. Organy wykonawcy może więc wg. własnego uznania, zdecydować co do kwestii zagospodarowania odpadów - realizując to powierzenie w ramach ustawy prawo zamówień publicznych albo na ogólnych zasadach wynikających z możliwości tworzenia i powierzania zadań własnym jednostkom organizacyjnym. Powierzenie Spółce zadania w zakresie zagospodarowania odpadów powoduje, iż organ wykonawczy gminy ogłasza postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie na odbiór odpadów, określając jednocześnie podmiotowi wyłonionemu w postępowaniu przetargowym, że odebrane odpady zobowiązany jest kierować do spółki. W wyroku NSA z dnia 24 września 2014 r., II OSK 1314/14, w którym wskazano, że „Brak jest podstawy prawnej do konstruowania istnienia obowiązku zorganizowania przetargu na samo zagospodarowanie odpadów, w tym również brak podstawy prawnej do organizowania przetargu na zagospodarowanie odpadów w przypadku, gdy zadania te ma wykonywać spółka utworzona przez gminę”. Taka sytuacja nie nosi więc cech kształtowania obowiązków i praw ogółu wspólnoty, ale odnosi się do relacji zamawiający - skonkretyzowany wykonawca. Wobec faktu, iż na gruncie ucpg, kwestie zagospodarowania odpadów komunalnych mogą być przedmiotem zamówienia publicznego, trudno jednocześnie uznawać, iż przekazanie ich własnej spółce w oparciu o tzw. in house administracyjny, stanowi regulację powszechną i generalną. W stosunkach typu in house można mówić wyłącznie o współpracy publiczno-publicznej, mającej charakter współpracy międzyinstytucjonalnej. Spółka pomimo swej odrębności prawnej staje się “podmiotem wewnętrznym gminy”, tj. podległym organizacyjnie w szerszym zakresie niż to wynika z kodeksu spółek handlowych, nad którym gmina sprawuje kontrolę analogiczną do kontroli nad własnymi służbami oraz zależnym od gminy pod względem gospodarczym. W tym kontekście nie można także mówić o przekazaniu zadania do realizacji „na zewnątrz”.

Nadto Spółka została zobowiązana do zagospodarowania odpadów pochodzących z terenu gminy zarówno tych zebranych w ramach gminnego systemu gospodarowania odpadami, jak i odpadów pochodzących z innych źródeł. Powierzone zadanie nie wpływa na prawa i obowiązki mieszkańców. Obowiązek

zostaje nałożony na Spółkę. W zakresie powierzenia przedmiotowego zadania Spółce, prawa i obowiązki podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, nie są w żaden sposób kształtowane. W sferze praw i obowiązków mieszkańców nie dochodzi do żadnych zmian. Mieszkańcy mają możliwość przekazania odpadów do Spółki, ale równie dobrze mogą nadal kierować je do innych podmiotów prowadzących ich przetwarzanie. Jediną konsekwencją przekazania zadania do realizacji Spółce jest powstanie po jej stronie obowiązku zagospodarowania odpadów z terenu Miasta Częstochowy.

Zadanie 2 - „zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. 2023, poz. 1597) oraz instalacji zapewniających możliwość przetwarzania odpadów wytworzonych przez Spółkę w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych”. Powierzone zadanie nie dotyczy w żadnej mierze praw i obowiązków mieszkańców. Zadanie to zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 2 pkt 2) i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przywołanymi przepisami to gminy (w sensie instytucjonalnym) zobowiązane zostały do realizacji budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów. W ramach uchwały zadanie to zostało przekazane Spółce. Fakt jego realizacji przez Spółkę, pozostaje bez wpływu na uprawnienia mieszkańców, którzy mogą, ale nie muszą z przedmiotowych instalacji korzystać.

Zadanie 3. - „prowadzenie Stacjonarnego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Sobuczynie”. Obowiązek realizacji tego zadania przez Gminę (rozumianą instytucjonalnie) wynika z art. 3 ust. 2 pkt. 6) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy wskazać, iż Gmina Częstochowa na dzień podjęcia uchwały miała utworzony SPSZOK na terenie należącym do Spółki, a w ramach przekazywanego zadania. Spółce powierzono obowiązek jego prowadzenia. Sam fakt powierzenia prowadzenia punktu Spółce nie wpływa na prawa i obowiązki mieszkańców, nie kształtuje ich sytuacji prawnej. Ewentualnych związków pomiędzy SPSZOK a prawami i obowiązkami mieszkańców, można dopatrywać się w regulacjach dotyczących zasad działania punktu, w tym zwłaszcza w zakresie dotyczącym tego, jakie rodzaje odpadów taki punkt może przyjmować i w jakich ilościach. W tam zakresie jednak kwestionowana uchwała nie zawiera żadnych regulacji. Wynika to z faktu, iż znajdują się one w stanowiących akt prawa miejscowego uchwałach:

1. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (podejmowana na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie), w ramach której gmina zobowiązana jest do określenia wymagań w zakresie: „selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych”.

2. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów (podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku) w ramach której gmina określa sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zadanie 4 zapewnianie warunków gospodarowania odpadami tak, aby było możliwe osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (w zakresie realizowanych zadań).

Również i to zadanie nie odnosi się do sfery praw i obowiązków mieszkańców gminy. W jego ramach Spółka zobowiązana jest do podejmowania we własnym zakresie wszelkich działań, które prowadzić będą do osiągania przez gminę odpowiednich poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Istotne jest, że realizacja tego zadania ma następować wyłącznie w zakresie zadań powierzonych w ramach uchwały. Powierzenie przedmiotowego zadania, wpływa na sposób prowadzenia działalności przez CzPK, która winna tak prowadzić procesy zagospodarowania odpadów, aby ze strumienia przyjętych odpadów wyodrębnić te które przeznaczone są do recyklingu i ponownego użycia.

Zadanie 5 prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Stacjonarnym Punkcie Selektywnego Zbierania

Odpadów Komunalnych w Sobuczynie - również i to zadanie - zwłaszcza w kontekście jego literalnego brzmienia - nie dotyczy sfery praw obowiązków podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Obejmuje ono obowiązek właściwego informowania i edukowania podmiotów oraz osób kierujących odpady do SZPSZOK. Dotyczy więc zobowiązania Spółki, a nie mieszkańców czy właścicieli nieruchomości.

Ponadto Gmina wskazała, że aby uznać daną uchwałę za akt prawa miejscowego musi ona w swej treści wprost zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym, natomiast zaskarżona uchwała takich norm nie zawiera i jest skierowana do wyłącznie jednego, imiennie wskazanego podmiotu.

Oдноśnie kwestii związanych z porozumieniami międzygminnymi, utrzymywania udziałów i wykonywania usług użyteczności publicznej jako podstawowego przedmiotu działalności Gmina wskazała, że prowadzi rozmowy dotyczące zawarcia porozumień międzygminnych w zakresie realizacji zadań tych gmin dotyczących zagospodarowania odpadów przy wykorzystaniu infrastruktury Spółki. Zatem powierzenie przez Gminę takich zadań pod warunkiem zawarcia porozumień komunalnych było dopuszczalne.

Gmina wskazała, że zapisy § 2 uchwały pozwalają na wyraźne ustalenie ilościowego zakresu wykonywania zadań przez Spółkę w odniesieniu do gminy macierzystej względem innych podmiotów.

Podobnie § 3 uchwały, porządkuje i wyraża stanowisko Rady Miasta Częstochowa oдноśnie zdolności Spółki do wykonywania powierzanego zadania przez okres na jaki je powierzono. W zakresie utrzymania własności udziałów kompetencja do decydowania przez radę gminy wynika wprost z art. 12 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, który stanowi, że na wypadek sprzedaży udziałów konieczna jest zgoda organu stanowiącego Gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. w Dz.U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1,

sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2).

Zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. w Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 – zwanej dalej w skrócie: „p.p.s.a.”).

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Podnieść również należy, że stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy unormowane są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik: "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Przedmiotem sporu jest kwestia powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Częstochowa, uchwałą zwykłą.

W związku z czym na wstępie należy ocenić charakter prawny zaskarżonej uchwały Nr 957.LXXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 15 grudnia 2022 r. w

sprawie powierzenia Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Częstochowa,

Przeprowadzona kontrola legalności zaskarżonej uchwały potwierdziła, że akt ten w sposób istotny narusza prawo. Na podstawie art. 2 ust. 2 u.s.g. gmina posiada osobowość prawną, czyli może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Przy czym działalność gminy skupiać ma się przede wszystkim na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, czyli realizacji zadań własnych (art. 7 u.s.g.), których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gminie może zostać zlecona również realizacja zadań z zakresu administracji rządowej (art. 8 u.s.g.). Stosownie do 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. Dalej art. 9 ust. 2 u.s.g. stanowi, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3).

Z treści art. 9 u.s.g. wynika, że gmina może realizować powierzone jej zadania poprzez wyodrębnione w ramach własnej struktury jednostki organizacyjne lub poprzez utworzone gminne osoby prawne. W postanowieniu z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II FSK 826/13 (dostępnym na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wyróżnił cechy jednostek organizacyjnych, wskazując, że zapewniają one obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną organu wykonawczego gminy i wyjaśnił, że jednostki organizacyjne gminy działają w imieniu i na rachunek organu założycielskiego. Natomiast komunalne osoby prawne mają odrębny od gminy byt prawny.

Ustawą, do której odsyła art. 9 w ust. 2 i 3 u.s.g., jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Akt ten określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 2 tej ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W

myśl art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy). Przy czym na zasadzie art. 14 ust. 1 tej ustawy przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, uległy z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa. Do spółek takich zastosowanie mają przepisy Kodeksu handlowego (art. 16 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Zarówno w spółkach, które z mocy prawa powstały z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, jak i w spółkach utworzonych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Stanowi o tym wprost art. 10a ust. 1 i art. 18 ust. 1 u.g.k.

W rozpoznawanej sprawie bezspornym jest, że Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Sobuczynie stosownie do art. 37 § 1 Kodeksu cywilnego uzyskała osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, czyli stała się odrębnym podmiotem praw i obowiązków. Art. 38 Kodeksu cywilnego stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Zgodnie z powołanymi powyżej przepisami ustawy o gospodarce komunalnej w spółkach kapitałowych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego działa obligatoryjnie rada nadzorcza.

Żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność takiej spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy. W szczególności, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., rada może podejmować uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (ppkt f), określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (ppkt g), czy też w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw,

zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (ppkt h).

Zdaniem Sądu jak to już wyżej zostało wskazane na podstawie art. 9 ust. 1 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, a ust. 3 tego przepisu stanowi, że formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa tj. wymieniona powyżej ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, która w art. 1 określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z jej art. 3 jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości w drodze umowy, natomiast w myśl art. 4 ust. 1 u.g.k. jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Tak więc domniemanie kompetencji w tym zakresie przysługuje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to jednak, że jeśli przekazanie kompetencji nastąpi uchwałą organu stanowiącego, to uchwała taka, jako że przekazuje kompetencje i zadania ustawowo przypisane organowi jednostki samorządu terytorialnego na podmiot pozostający poza strukturą tych organów, stanowi akt prawa miejscowego, który winien być podany do powszechnej wiadomości poprzez ogłoszenie go w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem w niniejszej sprawie, kwestionowana uchwała nie została skierowana do publikacji, stanowiąc w swoim § 6, iż: „uchwała wchodzi w życie z dniem 29 grudnia 2022r.”

W ocenie Sądu warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie (art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ogłoszenie aktów prawa miejscowego odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.jedn. Dz.U z 2019 r. poz. 1461). Skoro więc przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego podejmowany przez organ gminy, to powinna na podstawie art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec jednoznacznego zapisu § 6 tej uchwały gmina nie zaliczyła przedmiotowej uchwały do aktów prawa miejscowego i nie skierowała jej do publikacji, czym istotnie naruszyła powołane powyżej przepisy. Konsekwencją powyższego było rażące naruszenie zasad dobrej legislacji. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia (..).

Wadliwość przedmiotowej uchwały polegająca na braku jej publikacji jako aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa przez gminę i w konsekwencji musi prowadzić do uznania zasadności, rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego stwierdzającego nieważność przedmiotowej uchwały.

Sąd podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 26 listopada 2013 sygn. akt II OSK 2283/13, iż nie ma żadnych przeszkód aby rada gminy uchwałą przekazała istniejącej spółce zadania własne, w tym konkretnym przypadku polegające na wykonywaniu zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy”.

Jednakże Sąd nie podzielił stanowiska gminy, że zaskarżona uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i tym samym nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym.

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jej adresatami są bowiem mieszkańcy wspólnoty samorządowej.

Przyjęcie poglądu, że zaskarżona uchwała zawiera w sobie normy o charakterze powszechnie obowiązującym, a więc jest aktem prawa miejscowego, spowodowało konieczność zbadania dochowania warunków jego obowiązywania, w tym zwłaszcza ogłoszenia. Art. 88 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, natomiast w ust. 2 przewidziano, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Zasady te określone zostały w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172). Według treści art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Akty te, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w

dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, o czym mowa w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., lub krótszy, o czym jest mowa w 4 ust. 2 i 3 oraz w art. 5 u.o.a.n.

Sąd podzielił też zarzuty organu nadzoru, iż: Rada Miasta Częstochowy ustalając treść § 1 pkt 1 uchwały przekazała kompetencje i zadania ustawowo przypisane organowi jednostki samorządu terytorialnego na podmiot pozostający poza strukturą tych organów, co stanowi akt prawa miejscowego, a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo.

W § 2 uchwały Rada Miasta Częstochowy postanowiła, że Spółka wykonywać będzie również obowiązkowe zadania własne innych gmin z zakresu utrzymania czystości i porządku na ich terenie, powierzone Gminie Miastu Częstochowa przez te gminy, jeżeli wynikać to będzie z treści zawartych porozumień międzygminnych, których stroną będzie Gmina Miasto Częstochowa lub z zadań związku międzygminnego, którego członkiem będzie Gmina Miasto Częstochowa.

W ocenie Sądu trafne jest stanowisko Wojewody, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do powierzania realizacji zadań, które nie należą do zakresu właściwości tej gminy ponieważ powierzenie wykonywania zadań nie może mieć charakteru przyszłego i niepewnego, lecz powinno obejmować kompletny katalog zadań gminy, aktualny w chwili podjęcia uchwały.

Podobnie Rada przekroczyła granice upoważnienia ustawowego ustalając w § 4 uchwały, że szczegóły powierzenia zadań własnych Gminy zostaną określone w dokumencie powierzenia. Rada stanowiąc przytoczoną wyżej regulację przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Z przepisu tego nie wynika bowiem uprawnienie dla organu uchwałodawczego do formułowania w odniesieniu do organu wykonawczego wytycznych co do treści umowy („dokumentu powierzenia”) określającej „szczegóły powierzenia Spółce zadań własnych Gminy Miasta Częstochowa objętych zaskarżoną Uchwałą.

Sąd zauważył, że Gmina dostrzegła wadliwość zaskarżonej uchwały wnosząc w odpowiedzi na skargę o ewentualne jej uwzględnienie w części, tj. stwierdzenie nieważności zapisów zawartych w § 2, § 3 i § 4, lecz w ocenie Sądu uznanie, że pozostałe zapisy z § 1, § 5 i § 6, są prawidłowe nie jest możliwe ze względu na wyżej przedstawione argumenty, które potwierdzają istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały.

Końcowo Sąd uznał, że z uwagi na powszechnie obowiązujący charakter zaskarżonej uchwały, winna ona być opublikowana w wojewódzkim dzienniku

Sygn. akt III SA/GI 876/23

urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co stanowiłoby warunek wejścia w życie tej uchwały. Wymóg ten nie został jednak w niniejszej sprawie spełniony, albowiem w § 6 uchwały przewidziano, że uchwała wchodzi w życie z dniem 29 grudnia 2022 r. Stanowi to istotne naruszenie ww. przepisu u.o.a.n. będące podstawą do stwierdzenia nieważności. Dlatego też Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY REFERENT

K Cz
Katarzyna Czabaj