UCHWAŁA NR XII/276/19
RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 26 września 2019 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2019 r. stwierdzające nieważność uchwały nr X/215/19 Rady Miasta Katowice z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie powierzenia Katowickim Wodociągom S.A. wykonywania zadań własnych gminy w zakresie eksploatacji trzech basenów miejskich

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.)

Rada Miasta Katowice
uchwala:

§ 1. Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2019 r. stwierdzającego nieważność uchwały nr X/215/19 Rady Miasta Katowice z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie powierzenia Katowickim Wodociągom S.A.wykonywania zadań własnych gminy w zakresie eksploatacji trzech basenów miejskich.

§ 2. Prawne i faktyczne argumenty odpowiedzi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

Uzasadnienie

Dnia 25 lipca 2019 r. podjęta została uchwała Nr X/215/19 Rady Miasta Katowice w sprawie powierzenia Katowickim Wodociągom S.A. wykonywania zadań własnych gminy Katowice w zakresie eksploatacji trzech basenów miejskich.

Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 10, art. 9 ust. 3, art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz.506 z późn. zm.) w związku z art. 2, art 3 ust. 1 pkt 5, art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz.712 z późn. zm.).

Dnia 21 sierpnia 2019 r. Wojewoda Śląski zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały (znak NPII.4131.1.580.2019).

Dnia 30 sierpnia 2019 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały (znak NPII.4131.1.580.2019).

W rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdzono, że podjęcie uchwały nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej: UGK). Jak wskazano:

„*Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy: Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (...). Zdaniem organu nadzoru żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności przywołane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisy nie stanowią podstawy prawnej do uchwalenia przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie powierzenia przez Miasto Katowice spółce pod firmą Katowickie Wodociągi S.A. z siedzibą w Katowicach realizacji zadania własnego z zakresu użyteczności publicznej obejmujących całoroczną eksploatacje trzech miejskich basenów w Katowicach. Na mocy art. 4 ust. 1 pkt 1 rada gminy może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), ale nie posiada kompetencji do wskazania oznaczonego, konkretnego podmiotu wykonującego te zadania. Przede wszystkim jednak przepis ten nie stanowi podstawy do powierzenia spółce realizacji konkretnego zadania w postaci całorocznej eksploatacji trzech miejskich basenów w Katowicach. Rada Miasta Katowice przekroczyła zatem zakres upoważnienia ustawowego, a takie działanie należy uznać za istotne naruszenie prawa*”.

Powyższy wywód należy uznać za niezasadny. Oparty został on na nieprawidłowym rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 UGK („*Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej* […]).

Powołane w ww. przepisie pojęcie gospodarki komunalnej stanowi synonim zadań własnych gminy, co wynika z art. 1 ust. 1 UGK („*ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej*”).

Pojęcie form prowadzenia gospodarki komunalnej (tj. wykonywania zadań własnych) zostało nieprawidłowo zinterpretowane przez Wojewodę Śląskiego, co wynika z uwzględnienia treści art. 2 UGK. W myśl tego przepisu „gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w **formach** [*podkr. własne*] samorządowego zakładu budżetowego lub **spółek prawa handlowego** [*podkr. własne*]”.

Z art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 wyraźnie wynika, że rada gminy stanowiąc na podstawie tych przepisów jest władna do wskazania podmiotu, w tym spółki prawa handlowego, do realizowania skonkretyzowanego zadania własnego gminy.

Takie rozumienie wskazanych wyżej przepisów zostało szeroko przyjęte w praktyce samorządowej, na potwierdzenie czego wskazać można np. następujące uchwały podjęte na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 UGK:

- uchwała Nr XIII/261/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie powierzenia jednoosobowej spółce m.st. Warszawy pod firmą Miejskie Przedsiębiorstwo Realizacji Inwestycji spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zadania własnego m.st. Warszawy,

- uchwała Nr XIII/292/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie powierzenia Spółce Żegluga Szczecińska Sp. z o.o. w Szczecinie zadań własnych gminy,

- uchwała Nr XLIX/659/2017 Rady Miasta Sandomierza z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie powierzenia Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu Spółka z o. o. zadań własnych Gminy Sandomierz w zakresie: zimowego utrzymania dróg i chodników, utrzymania czystości i porządku, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz utrzymania zieleni miejskiej i zadrzewień,

- uchwała Nr LI/381/2018 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie powierzenia Zakładowi Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o. o. z siedzibą w Kłodzku wykonywania zadań własnych Gminy Miejskiej Kłodzko z zakresu kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych oraz tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu.

Wskazana wyżej praktyka gminna zbieżna jest z interpretacją orzeczniczą roli art. 4 ust. 1 pkt 1 UGK. Jako kluczowy należy w tym względzie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2283/13 (LEX nr 1444513). W przedmiotowej sprawie NSA poddawał ocenie dopuszczalność powierzania spółce komunalnej (Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lubinie) obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Lubin. Podjęta w tym zakresie uchwała rady gminy zaskarżona została do WSA we Wrocławiu przez Wojewodę Dolnośląskiego. W oparciu o przedmiotową skargę, WSA wydał wyrok, którym stwierdził nieważność uchwały, wskazując, m.in. że „*w kontrolowanej uchwale mamy do czynienia z powierzeniem spółce szeregu zadań, co w żadnym przypadku nie może być uznane za wybór formy prowadzenia gospodarki komunalnej, a takim właśnie pojęciem posługuje się przytoczony przepis*".

W ramach wskazanego wyżej wyroku NSA, Sąd w całości zakwestionował taki sposób rozumienia art. 4 ust. 1 pkt 1 UGK. Jak stwierdzono w wyroku:

„*Przede wszystkim wskazać należy, że stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi.*

W ust. 3 wskazano, że formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Wobec powyższego dla pełnego obrazu podstawy prawnej zobligowania prywatnych podmiotów do realizacji zadań publicznych konieczne jest uwzględnienie korespondującej z powyższą regulacją ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236). Gospodarką komunalną w świetle art. 1 powyższej ustawy jest wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jak stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Oznacza to, że domniemanie kompetencji w tym zakresie przysługuje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. ***Uchwała taka, jako że przekazuje kompetencje i zadania ustawowo przypisane organowi jednostki samorządu terytorialnego na podmiot pozostający poza strukturą tych organów*** [*podkr. własne*]*, stanowi akt prawa miejscowego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że brak jest podstaw do cedowania kompetencji wynikającej z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe nie pozbawia jednak wójta (burmistrza, prezydenta) kompetencji do podejmowania czynności w ramach spoczywających na nim obowiązków z racji sprawowanej funkcji.*

Wskazanej argumentacji nie pozbawia słuszności okoliczność, jaka ma miejsce w kontrolowanej przez Sąd I instancji sprawie, kiedy to podmiot zewnętrzny, spółka, w której Gmina jest jedynym udziałowcem, już istnieje i realizuje ogólnie przekazane jej zadanie w postaci utrzymania czystości i porządku na terytorium gminy. ***W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyborem sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej będzie również rozstrzygnięcie jednostki samorządu terytorialnego w kwestii zmiany, jaka w zakresie przekazanych zadań i kompetencji, prowadzić będzie do modyfikacji katalogu powierzonych uprzednio danemu podmiotowi zadań*** [*podkr. własne*]*. Jak podkreśla się w doktrynie, jeżeli nawet dany podmiot wykonywał już wcześniej na terenie jednostki samorządu terytorialnego określone zadanie własne tej jednostki, to kwestia dokonania zmian w tym zakresie wymaga podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący danej jednostki (M. Szydło, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, Lex, Komentarze)*".

Biorąc pod uwagę powyższą wykładnię Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że art. 4 ust. 1 pkt 1 UGK stanowi prawidłową podstawę dla powierzenia Katowickim Wodociągom S.A. zadania

polegającego na eksploatacji trzech basenów miejskich.

W związku z powyższym zasadnym jest wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.