

**RADA MIEJSKA
W LUBINIE**

**UCHWAŁA NR XXXX/304/13
RADY MIEJSKIEJ W LUBINIE
Z DNIA 16 LIPCA 2013R.**

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 czerwca 2013r. nr NK-N.4131.70.23.2013.JK8 w sprawie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Lubinie Nr XXXVIII/289/13 z dnia 21 maja 2013r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Lubinie zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Lubin.

Na podstawie art.98 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r., poz. 270) **uchwała się, co następuje:**

§ 1

Rada Miejska w Lubinie wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 czerwca 2013r. nr NK-N.4131.70.23.2013.JK8 stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lubinie Nr XXXVIII/289/13 z dnia 21 maja 2013r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Lubinie zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Lubin.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lubina.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej

Andrzej Górzyński

**Załącznik
do uchwały Nr XXXX/304/13
Rady Miejskiej w Lubinie
z dnia 16 lipca 2013r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław**

**za pośrednictwem
Wojewody Dolnośląskiego
pl. Powstańców Warszawy 1
50-951 Wrocław**

**Skarżący : Rada Miejska w Lubinie
ul. Kilińskiego 10
59-300 Lubin**

**Strona przeciwna: Wojewoda Dolnośląski
pl. Powstańców Warszawy 1
50 – 951 Wrocław**

SKARGA

**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 czerwca 2013r.
nr NK-N.4131.70.23.2013.JK8**

Na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 3 § 2 pkt 7 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r., poz. 270) Rada Miejska w Lubinie wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 czerwca 2013r nr NK-N.4131.70.23.2013.JK8, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lubinie NR XXXVIII/289/13 w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o.o. w Lubinie zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Lubin.

Strona skarżąca zarzuca w/w rozstrzygnięciu nadzorcemu rażące naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez przyjęcie przez organ nadzoru, iż uchwała Rady Miejskiej w Lubinie w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku narusza:

- art.7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.)
- art. 3 oraz art.4 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011r. Nr 45 poz. 236)
- art. 30 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

Wskazując na powyższe zarzuty Rada Miejska w Lubinie wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Dolnośląskiego kosztami postępowania w sprawie.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym rozstrzygnięciem organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lubinie w sprawie powierzenia obowiązkowego zadania własnego gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do podjęcia tej uchwały, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem strony skarżącej stanowisko to jest bezzasadne, gdyż przedmiotowa uchwała ma umocowanie zarówno w polskim systemie prawnym jak i w prawie europejskim.

Organ nadzoru unieważniając uchwałę uważa, że wykonywanie przez gminę zadań publicznych przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną w tym gminną spółkę prawa handlowego wiąże się z powierzeniem tych zadań tylko i wyłącznie na podstawie aktu założycielskiego. Tymczasem w akcie założycielskim Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. (akt notarialny z 24.01.1996r. załącznik do niniejszej skargi) powierzono tej spółce zadanie między innymi polegające na świadczeniu usług związanych z utrzymaniem czystości i porządku w mieście. Czyli tak jak twierdzi organ nadzoru prawidłowo powierzenie zadania własnego gminy nastąpiło już w akcie założycielskim. Unieważniona uchwała uszczegóławia jedynie zakres tego powierzenia, poprzez wskazanie konkretnych zadań jakie w ramach świadczenia usług związanych z utrzymaniem czystości i porządku wykonywać będzie MPO – spółka gminna. Dodać należy, iż jedynym wspólnikiem który posiada 100 % udziałów MPO Sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie jest Gmina Miejska Lubin (odpis z KRS z dnia 09.04.2013r.- załącznik do niniejszej skargi).

Strona skarżąca nie zgadza się z prezentowanym powyżej poglądem organu nadzoru, iż powierzenie zadania własnego może nastąpić jedynie w akcie założycielskim. Zadania gminy są wykonywane albo przez utworzone w tym celu jednostki albo w drodze umowy z innymi podmiotami (art. 9 ustawy o samorządzie gminnym). Szczegółowe zasady i formy organizacyjne wykonywania gospodarki komunalnej reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.). Z jej art. 1 ust. 2 wynika, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który m.in. leży u podstaw zaskarżonej uchwały).

Uchwała której dotyczy skarga została podjęta przede wszystkim na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Wybór sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej jest w istocie równoznaczny z całym szeregiem podejmowanych przez organ danej jednostki samorządowej strategicznych rozstrzygnięć, dotyczących problemu, przez kogo tak naprawdę dane konkretne zadanie publiczne posiadające status zadania własnego (i spoczywające na danej jednostce samorządowej) będzie w praktyce wykonywane. W tym kontekście niejako pierwszorzędne i pierwszoplanowe będzie rozstrzygnięcie kwestii, czy dane zadanie własne będzie wykonywane przez samą tę jednostkę samorządu terytorialnego, czy też raczej przez odrębny od niej w sensie prawnym podmiot. Trzeba bowiem pamiętać, że chociaż w sensie prawnym każde zadanie własne (zadanie z zakresu gospodarki komunalnej) spoczywa na określonej jednostce samorządu terytorialnego (jako na konkretnej osobie prawnej oraz jednocześnie na podmiocie prawa publicznego - a więc jest ono zadaniem własnym tej właśnie jednostki samorządowej),

to jednak w sensie swojej praktycznej i bezpośredniej realizacji może ono być wykonywane zarówno przez nią samą, jak też przez podmiot odrębny od niej w sensie prawnym, a więc posiadający odrębną prawną podmiotowość (zdolność prawną). Rozstrzygnięcie powyższej kwestii przez organ stanowiący powinno być przy tym traktowane jako pierwszy (i właściwie najistotniejszy) etap wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Wybór sposobu i form jest samodzielnym uprawnieniem rady i uchwała znajduje swoje uzasadnienie w powołanych w jej podstawie prawnej przepisach ustawy o gospodarce komunalnej. W wykonaniu kompetencji art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej rada gminy nakłada na spółkę komunalną wykonanie kolejnego zadania własnego gminy. Jest to akt władczy, którym bezpośrednio powierza realizację zadania podmiotowi wewnętrznemu. Gmina, korzystając ze swojej samodzielności gwarantowanej konstytucyjnie (art. 165 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP), sama dokonuje wyboru formy wykonywania zadań własnych. Jeżeli zadanie wykonuje własna jednostka, w tym wypadku Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o., to mamy do czynienia z wykonywaniem zadań przez gminę. Przy powierzeniu zadań własnej jednostce organizacyjnej nie dochodzi do udzielenia zamówienia publicznego.

Gdyby Rada Gminy nie podjęła uchwały o powierzeniu danego zadania własnego wtedy zastosowanie miałby art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, który reguluje wykonywanie zadań własnych gminy poprzez inne podmioty na zasadach ogólnych z zastosowaniem między innymi przepisów o zamówieniach publicznych. W ocenie skarżącego art. 3 i art. 4 ust 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej regulują dwie odrębne formy powierzenia zadań własnych. Zgodnie z tymi artykułami organ stanowiący może zadecydować o utworzeniu nowego podmiotu, który będzie realizował dane zadanie własne, bądź zadanie własne do realizacji może zostać powierzone określonej samorządowej osobie prawnej, która spełnia przesłanki wypracowane w orzecznictwie ETS doktryny Teckal, jak również realizację zadania własnego może powierzyć stosując ustawę o zamówieniach publicznych.

Nie można zgodzić się z organem nadzoru o braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały, gdyż podstawowym przepisem prawa jaki stanowił o podjęciu tejże uchwały jest art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012r. sygn. akt II OSK 195/12 stwierdzające prawidłowość powierzenia na podstawie art. 4 ust 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej zadania własnego gminy własnej jednostce organizacyjnej, czyli spółce komunalnej. Uchwała którą unieważnił organ nadzoru dotyczy identycznego stanu faktycznego i została podjęta przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej.

Uchwałą, której dotyczy niniejsza skarga, Rada Miejska określiła sposób realizacji zadań własnych. Takie uprawnienie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w wyroku z 10 listopada 1998 r. sygn C-360/96 (dostępny w internetowej bazie curia.pl, sprawa Teckal). ETS stwierdził, że organ administracji będący zamawiającym nie jest zobowiązany do stosowania prawa zamówień publicznych, jeżeli powierza wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym podmiotowi, nad którym sprawuje kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad swoimi własnymi służbami.

Pogląd ten znalazł kontynuację w wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r. – sprawa C-84/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii (Lex nr 215621). Przyjęto, że aby miało miejsce zamówienie publiczne na dostawy lub roboty budowlane w rozumieniu art. 1 lit. a) wspomnianych dyrektyw (tzn. dyrektyw 93/36 i 93/97), wystarczy w zasadzie, by zamówienie zostało udzielone przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie z prawnego punktu widzenia odrębnej od tej jednostki. Odmienna sytuacja może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jednostka samorządu terytorialnego sprawuje nad tą osobą kontrolę, podobną do sprawowanej nad własnymi służbami i gdy jednocześnie osoba ta wykonuje przede wszystkim zadania na rzecz jednostki lub jednostek samorządu, którym podlega. Podobny pogląd wyrażono w sprawie C-458/03 (wyrok z 13 października 2005 Parking Brixen GmbH przeciwko Gemeinde Brixen i Stadtwerke Brixen AG) stwierdzając, że stosowanie reguł ustanowionych w art. 12 WE, 43, WE i 49 WE, jak również ogólnych zasad, których szczególny wyraz stanowią owe reguły, jest wykluczony, w przypadku gdy zarówno kontrola sprawowana nad koncesjonariuszem przez organ władzy publicznej udzielający koncesji jest analogiczna do tej, jaką sprawuje on nad własnymi służbami, jak i podmiot ten wykonuje większą część swej działalności wspólnie z organem władzy, w którego dyspozycji pozostaje. Dodać należy, iż orzecznictwo ETS nie ogranicza możliwości powierzenia zadania własnego przez gminę własnej osobie prawnej tylko do momentu tworzenia tej jednostki, czyli do aktu założycielskiego.

Mając na uwadze powyższe skarga jest zasadna.

z up. PREZYDENTA MIASTA

Lech Dłubała
Sekretarz Miasta