

**UCHWAŁA NR XLIII/429/13**  
**Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej**  
**z dnia 21 marca 2013 r.**

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego**  
**z dnia 28 lutego 2013 r. znak: NK-N.4131.11.1.2013.RJ1**

Na podstawie przepisu art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwala, co następuje:

**§ 1.**

1. Postanawia się wnieść skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały nr XL/407/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia „Zakładowi Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej” Sp. z o.o. obowiązkowego zadania własnego gminy z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka.
2. Treść skargi, o której stanowi ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.**

1. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Bystrzycy Kłodzkiej.
2. Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego.

**§ 3.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Przewodniczący Rady Miejskiej*

*/-/ mgr Artur Pokora*

## **UZASADNIENIE**

**do uchwały nr XLIII/429/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 21 marca 2013 r.  
w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego  
z dnia 28 lutego 2013 r. znak: NK-N.4131.11.1.2013.RJ1**

Zgodnie z przepisem 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Argumenty merytoryczne, natury prawnej, przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawiera projekt skargi, który jest przedkładany Radzie Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej wraz z niniejszym uzasadnieniem.

Bystrzyca Kłodzka, 21 marca 2013 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu**

za pośrednictwem

**Wojewody Dolnośląskiego,  
Pl. Powstańców Warszawy 1  
50-951 Wrocław**

**Skarżąca:** Gmina Bystrzyca Kłodzka  
zast. przez: r.pr. Marka Ociepa  
z Kancelarii Radcy Prawnego  
- Oddział Bystrzyca Kłodzka  
ul. Sienkiewicza 4, skr. poczt. 27  
57-500 Bystrzyca Kłodzka

**Strona przeciwna:** Wojewoda Dolnośląski  
Pl. Powstańców Warszawy 1,  
50-951 Wrocław

**Skarga**  
**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r.**  
**znak: NK-N.4131.11.1.2013.RJ1**

Działając w imieniu Gminy Bystrzyca Kłodzka, zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. znak: NK- N.4131.11.1.2013.RJ1 jako podjęte z istotnym naruszeniem prawa materialnego, wnosząc o jego uchylenie w całości.

Zarzucam Wojewodzie Dolnośląskiemu naruszenie następujących przepisów:

- 1) naruszenie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego zastosowanie pomimo braku podstaw faktycznych i prawnych;
- 2) naruszenie przepisu art. 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. 2011 r. Nr 45 poz. 236 ze zm.) poprzez uznanie, że Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej nie miał podstaw prawnych aby powierzyć

wykonywanie obowiązkowego zadania własnego gminy z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka, a ewentualne powierzenie tego zadania mogło nastąpić jedynie na podstawie aktu założycielskiego (umowy) „Zakładowi Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej” Sp. z o.o. z/s w Bystrzycy Kłodzkiej.

### **Uzasadnienie**

Na mocy uchwały Nr XL/407/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia „Zakładowi Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej” Sp. z o.o. obowiązkowego zadania własnego gminy z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka, Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej powierzyła spółce komunalnej swoje zadania własne określone przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ nadzoru, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdził, że takie działanie nie znajduje koniecznych podstaw prawnych, co uzasadnia zarzut naruszenia przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej przepisu art. 7 Konstytucji RP. Pomimo obszernego uzasadnienia swojego stanowiska organ nadzoru w zasadzie nie odniósł się do *meritum* sprawy, lecz jedynie zasygnalizował, że powierzenie zadania własnego gminy może nastąpić „jedynie poprzez zmianę aktu założycielskiego wyznaczającego zakres zadań” danej jednostki organizacyjnej. Tym samym, jak błędnie stwierdza organ nadzoru, „w przedmiotowej sprawie powierzenie określonego zakresu zadań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stanowiących obowiązkowe zadania własne gminy, powinno nastąpić poprzez zmianę aktu założycielskiego stanowiącego o przedmiocie działalności spółki z ograniczoną odpowiedzialnością”. Pomiął przy tym organ nadzoru, że obowiązująca treść §7 umowy spółki pod firmą „Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej” Sp. z o.o. obejmuje także zadania z zakresu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym w zakresie zbiórki odpadów. Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej uszczegóławia zatem jedynie zakres samego powierzenia, poprzez wskazanie konkretnych zadań jakie w ramach świadczenia usług związanych z nowymi obowiązkami gmin, będzie wykonywać ta spółka komunalna na rzecz Gminy Bystrzyca Kłodzka.

Pozbawione są zatem racji te argumenty organu nadzoru, które wprost zmierzają do wykazania, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. 2011 r. Nr 45 poz. 236 ze zm.) sam w sobie nie może stanowić podstawy prawnej dla wyboru przez daną jednostkę samorządu

terytorialnego. Wybór sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej jest samodzielnym uprawnieniem organu stanowiącego, na podstawie którego organ stanowiący powierza realizację zadania gminy własnej jednostce, a zatem brak jest w tym wypadku potrzeby stosowania przepisów ustawowych związanych z udzielaniem zamówień publicznych. W wypadku braku podjęcia przedmiotowej uchwały znajdowałby zastosowanie przepis art. 6 e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1.

Tym samym, podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej skorzystała z wypracowanych w prawie europejskim wzorców – modeli postępowania, które pozostawiają jednostkę samorządu terytorialnego swobodę w zakresie organizacji gospodarki odpadami. Powyższe znajduje umocowanie i potwierdzenie także w wykładni prawa wypracowanej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w szeregu swoich orzeczeń akceptuje powyższą praktykę na gruncie regulacji wspólnotowych. Przykładowo w wyroku z dnia 10 listopada 1998 r. sygn. akt: C – 360/96 (dostępny w bazie internetowej curia.pl, sprawa Teckal), ETS stwierdził, że organ administracji publicznej będący zamawiającym nie jest zobowiązany do stosowania prawa zamówień publicznych, jeżeli powierza wykonanie usług w ogólnym interesie gospodarczym podmiotowi, nad którym sprawuje kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad własnymi służbami. Powyższy pogląd prawny znalazł dalsze rozwinięcie w wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt. C - 84/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwo Hiszpanii (Lex nr 215621). W tym wyroku przyjęto, że aby miało zamówienie publiczne na dostawy lub roboty budowlane w rozumieniu art. 1 lit. a) dyrektyw Nr 93/36 i 93/97 (tj. wówczas, gdy nie jest konieczny przetargowy tryb, lecz występuje zamówienie z wolnej ręki), wystarczy w zasadzie, by zamówienie zostało udzielone przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie z prawnego punktu widzenia odrębnej od tej jednostki, która podlega pełnej kontroli ze strony tej jednostki i wykonującej przede wszystkim zadania na rzecz tejże jednostki. Analogicznie rozstrzygnięto sprawę w wyroku ETS z dnia 13 października 2005 r. sygn. akt: C 458/03 w sprawie Parking Brixen GmbH przeciwko Gemeinde Brixen i Stadwerke Brixen AG.

Jak można zatem zauważyć problematyka tzw. zamówień publicznych wewnętrznych („in-house”), odnosząca się do powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego realizacji zamówień podmiotom od tych jednostek zależnym – przede wszystkim spółkom komunalnym czy własnym jednostkom organizacyjnym - bez stosowania procedur

dotyczących udzielenia zamówień publicznych, została szczegółowo omówiona w szeregu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów administracyjnych wyjaśniających pojęcia „powierzenia zadań własnej jednostce” i „sprawowania nad tą jednostką kontroli” (C-458/03 Parking Brixen; C-26/2003 Stadt Halle; C-410/04 ANAV v Comune Bari; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2005 r. III SA/Wa 2815/05, baza orzeczeń NSA). W świetle przepisów unijnych i krajowych oraz orzeczeń ETS zamówieniem publicznym jest umowa zawarta pomiędzy zamawiającym a podmiotem od niego odrębnym pod względem prawnym. Odmierna sytuacja występuje, gdy zamawiający sprawuje nad tym podmiotem kontrolę podobną jak nad własnymi służbami i podmiot ten wykonuje swoją działalność w znaczącym zakresie (przeważającym) na rzecz zamawiającego. Wtedy zamawiający może udzielić tzw. zamówienia bezpośredniego z pominięciem procedur zamówień publicznych. Aby jednak tak się stało, konieczna pozostaje powierzenie tych zadań własnej spółce w trybie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, co też Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej w niniejszej sprawie uczyniła.

Powyższe pozostaje zgodne także z orzecznictwem polskich sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że jednostka samorządu terytorialnego dokonując powierzenia ciążącego na niej zadania własnej jednostce organizacyjnej nie czyni tego w drodze zamówienia publicznego. W takiej bowiem sytuacji, gmina sama realizuje nałożone na nią ustawą zadanie, a nie poprzez zlecenie wykonania tego zadania podmiotowi zewnętrznemu (vide: uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. II OSK 195/2012LexPolonica nr 3916502 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wobec takich doświadczeń orzeczniczych pogląd prawny zaprezentowany przez Wojewodę Dolnośląskiego w treści zaskarżanego rozstrzygnięcia nadzorczego uznać należy za odosobniony i nie znajdujący oparcia w poglądach przedstawicieli doktryny. Podkreślić w tym miejscu również należy, że podjęta przez Radę Miejską uchwała z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia „Zakładowi Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej” Sp. z o.o. obowiązkowego zadania własnego gminy z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka nie jest jedynym tego rodzaju aktem prawnym w polskim porządku prawnym. Przykładowo, analogiczną uchwałę w zakresie powierzenia zadań własnych swojej spółce podjęła Rada Miejska Krakowa, przy czym – na chwilę obecną – Wojewoda Małopolski jako organ nadzoru nie znalazł podstaw prawnych do uchylenia wskazanej uchwały w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego, a także nie skorzystał z uprawnienia do zaskarżenia tejże uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Krakowie. W takim również sposób zachowało się wiele innych gmin w Polsce, np. Gmina Miejska Lubin, która na mocy uchwały Nr XXX/227/12 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 20 listopada 2012 r. także powierzyła własnej spółce obowiązkowe zadania Gminy Miejskiej Lubin w zakresie utrzymania czystości i porządku.

**Dowód:** uchwała Nr LII/697/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o. o. w Krakowie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Kraków.

Reasumując: nie jest wystarczającym dla powierzenia spółce komunalnej zadań gminy jedynie poprzez dokonanie zmiany aktu założycielskiego (umowy spółki), lecz niezbędne pozostaje podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały w trybie przepisu art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązujący organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, w tym samym stopniu dotyczy Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, co Wojewody Dolnośląskiego. Nie ma zatem Wojewoda Dolnośląski uprawnienia, aby skutecznie negować uprawnienia Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, które wprost wynika z przepisu rangi ustawowej.

Wobec powyższe, wnoszę jak na wstępie.

#### **Załączniki:**

- pełnomocnictwo procesowe,
- odpis skargi,
- uchwała nr XLIII/429/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. znak: NK-N.4131.11.1.2013.RJ1,
- uchwała nr LII/697/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Sp. z o. o. w Krakowie obowiązkowego zadania własnego gminy utrzymania czystości i porządku na terytorium Gminy Miejskiej Kraków,
- tekst jednolity umowy spółki z o.o. pod firmą „Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej” Sp. z o.o. z/s w Bystrzycy Kłodzkiej.