

**ODPIS**

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 1 kwietnia 2015 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym :

|                |  |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Teresa Kurcusz – Furmanik                                     |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Beata Kalaga – Gajewska (spr.)<br>Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz |
| Protokolant    | st. sekr. sąd. Agnieszka Rogowska-Bil                                    |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Miedźno  
z dnia 19 listopada 2013 r. nr 264/XXXV/2013  
w przedmiocie przystąpienia gminy do spółki akcyjnej

stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały i określa, że nie  
podlega ona wykonaniu.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY**

*Arkadiusz Kmiotek*

**UZASADNIENIE**

Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm., zwanej dalej w skrócie jako: „u.s.g.”) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., zwanej dalej: „p.p.s.a.”), wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, domagając się stwierdzenia nieważności uchwały Nr 264/XXXV/2013 Rady Gminy Miedźno z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie przystąpienia tej Gminy do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) w związku z art. 64 ust. 3 u.s.g. i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią przywołanej uchwały wyrażona została zgoda na przystąpienie Gminy Miedźno do spółki akcyjnej pod wskazaną nazwą i objęcie jej akcji w zamian za wniesiony wkład niepieniężny, przy czym wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Miedźno, a wejście w życie ustalono na dzień jej podjęcia. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że stosownie do art. 64 ust. 1 u.s.g., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Jednocześnie ust. 3 tego samego artykułu stanowi, że prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. W oparciu o art. 9 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami. Wskazane sposoby realizacji zadań odnoszą się także do zadań przekazanych do wspólnego wykonywania przez związek międzygminny, przy czym przekazanie zadań związkowi międzygminnemu następuje na podstawie statutu i ma ten skutek, że uprawnienie do tworzenia jednostek organizacyjnych i zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania tych zadań, przechodzi na związek. Innymi słowy, konsekwencją przekazania zadań gminy związkowi międzygminnemu jest przedmiotowe ograniczenie uprawnień gminy w sferze stosowania przepisów określających formy prowadzenia gospodarki komunalnej. Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t. j. Dz. U. z 2011 r. nr 45, poz. 236, zwanej dalej w skrócie jako: „u.g.k.”), określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy do wykonywania tych zadań przez związki

międzygminne nakazuje art. 5 u.g.k. Jednym z rodzajów jednostek organizacyjnych, jakie tworzyć może gmina są spółki prawa handlowego (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne), przy czym o ile w sferze użyteczności publicznej w zasadzie ustawodawca opowiedział się za dowolnością tworzenia spółek i przystępowania do nich przez gminę, to poza tą sferą, aktywność gminy dopuszczalna jest tylko w sytuacjach, o których stanowi art. 10 u.g.k. W ocenie organu nadzoru wykładnia art. 9 i art. 10 u.g.k. nie może odbywać się z pominięciem art. 1 u.g.k., a to oznacza, że w sferze użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki (lub przystępować do spółek) służących wyłącznie wykonywaniu zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Wnioskując a contrario - gmina w sferze użyteczności publicznej nie może tworzyć takich spółek (lub przystępować do nich), które nie służą wykonywaniu zadań gminy. Uczestnictwo w związku międzygminnym skutkuje derogacją zadań gminy, a możliwość tworzenia spółek (przystępowania do spółek) przez taką gminę należy rozpatrywać z uwzględnieniem tego, jakie zadania gminy zostały przekazane do wspólnego wykonywania. Z informacji będących w posiadaniu organu nadzoru wynika, iż 10 Gmin - są to Częstochowa, Kłobuck, Blachownia, Mykanów, Olsztyn, Poczesna, Konopiska, Rędziny, Miedźno, Mstów - utworzyło Związek Komunalny Gmin do spraw Wodociągów i Kanalizacji. Związek ten został wpisany do rejestru związków międzygminnych w dniu 23 grudnia 1991 r. pod nr 48.

Stosownie do treści § 7 pkt 1 i 2 Statutu tego Związku, do zadań związku należą w szczególności m.in. sprawy wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbiorców, a także kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych na obszarze gmin uczestników Związku. Tak określone rodzajowo zadanie zostało więc przekazane przez gminy przystępujące do Związku - w tym m.in. Gminę Miedźno - na rzecz Związku. Z kolei Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji jest jedynym akcjonariuszem Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie. Istota związku międzygminnego polega na tym, że zainteresowane gminy określają, jakie zadania, należące do zakresu ich działania, będą wykonywać wspólnie i w tym celu właśnie tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tych zadań. Tym samym, prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku, stosownie do art. 64 ust. 3 u.s.g. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb

wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (...). Takie zadania własne Gminy Miedźno zostały przejęte przez Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji z dniem ogłoszenia statutu tego Związku i od tej chwili powinny być wykonywane w jego imieniu i na jego odpowiedzialność. Przystępując dobrowolnie do tego Związku Komunalnego, Gmina Miedźno przekazała całość kompetencji w wyżej wskazanym zakresie (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, LexisNexis). Dodatkowo, analiza informacji zawartych w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://ems.ms.gov.pl/>) prowadzi do wniosku, że Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie służy wykonywaniu zadań pozostających w zakresie działania Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji. Przedmiot działalności tej Spółki dotyczy między innymi: poboru, uzdatniania i dostarczania wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków; wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych. Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne i § 7 pkt 1 i 2 Statutu, a także zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 u.s.g., prawa i obowiązki gmin uczestniczących w tym Związku, związane z wykonywaniem zadań dotyczących spraw wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbiorców, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych na obszarze gmin uczestników Związku, przeszły na ten Związek. Oznacza to, że gminy uczestniczące w Związku Komunalnym Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji, a w tym przypadku Gmina Miedźno utraciła prawo do przystępowania do spółek w sferze użyteczności publicznej, wykonujących przedmiotowe zadania. Poprzez podjęcie kwestionowanej uchwały doszło zatem do niedopuszczalnej sytuacji, w której Gmina Miedźno przystępuje do spółki prawa handlowego, której przedmiot działalności - zgodnie z informacjami zawartymi w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego - dotyczy między innymi wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbiorców, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, sama faktycznie tych zadań nie wykonuje, ponieważ objęte są one już działaniem Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji. Zatem, skoro Gmina już raz przekazała należące do niej zadania związkowi międzygminnemu do wspólnego ich wykonywania, to nie ma możliwości przystąpienia do Przedsiębiorstwa Wodociągów i

Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna, ale mogłoby to nastąpić dopiero po skutecznym jej wystąpieniu z tego Związku.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Miedźno wniósł o jej oddalenie, ewentualnie odrzucenie, bowiem organ nadzoru dokonał błędnej wykładni art. 64 ust. 3 u.s.g. poprzez nadinterpretację tegoż przepisu przyjmując, że przystąpienie Gminy Miedźno do Związku Komunalnego ds. Wodociągów i Kanalizacji wyklucza prawo tej Gminy do przystępowania do spółek prawa handlowego realizujących czynności w sferze użyteczności publicznej, pokrywające się z zadaniem własnym już wcześniej przekazanym temu Związkowi. Zdaniem organu, nie ma wyraźnej normy prawnej wyłączającej prawo gminy do przystępowania do spółek prawa handlowego. Nie stanowi takiej podstawy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) i art. 64 ust. 3 u.s.g. oraz art. 9 i art. 10 u.g.k. Wskazany przez Wojewodę Śląskiego przepis art. 64 ust. 3 u.s.g. przesądza jedynie o przejściu z mocy prawa wszelkich praw i obowiązków związanych z wykonywaniem określonych zadań publicznych na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Przystąpienie do związku nie oznacza, że gmina automatycznie pozbawia się wszelkich zadań publicznych związanych z przedmiotem działalności związku. Interpretacja taka prowadzi do stwierdzenia, że gmina przystępując do związku, pozbawiona jest prawa decydowania i rozporządzania własnym majątkiem wykorzystywanym do wykonywania zadania własnego (już wykonywanego poprzez związek) mimo, że zadanie własne gminy z powodu uczestnictwa w związku nie wygasło. Porozumienie w tym zakresie, zawarte pomiędzy gminami związku komunalnego, dopuszcza przyjmowanie do eksploatacji środków trwałych wytworzonych przez gminę (np. przyjęcie aportu pochodzącego od gminy). Stąd też, skoro każda gmina może w zakresie zadań publicznych, należących do jej zadań własnych, przystępować do spółek prawa handlowego, to również wniesienie aportu do powstałej spółki nie narusza art. 9 ust. 1 u.g.k. (stanowisko takie zajął między innymi: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 marca 2008 r. o sygn. akt IV SA/GI 49/08 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 listopada 2008 r. o sygn. akt II OSK 1216/09).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez

kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres tej kontroli obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 3 § 1 i § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

Uwzględniając skargę na uchwałę rady gminy, sąd orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (por. art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 2 u.s.g.). Jednocześnie wyjaśnić należy, że ustawodawca wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia przepisu prawa nie określił rodzaju tego naruszenia. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich i rażących naruszeń, na przykład w sytuacji podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do jej podjęcia, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, bądź też naruszenia procedury jej podejmowania.

W niniejszej sprawie, przedmiot sądowej kontroli zgodność z prawem stanowi zaskarżona uchwała Rady Gminy Miedźno w sprawie przystąpienia tej Gminy do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna.

W pierwszej kolejności przyjdzie zwrócić uwagę, że Wojewoda Śląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących zakresu przedmiotowego zaskarżania uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (zob. postanowienie NSA z dnia 5 grudnia 2005 r. o sygn. akt OSK 1221/05, dostępne w centralnej bazie orzeczeń NSA), tym samym organ nadzoru był uprawniony do wniesienia przedmiotowej skargi, a sąd administracyjny jest zobligowany do jej rozpatrzenia. Powyższe rozważania są konieczne z uwagi na zawarty w odpowiedzi na skargę wniosek o odrzucenie skargi.

Odnosząc się do regulacji wyznaczających zakres zadań gminy należy zaznaczyć, że stosownie do art. 6 ust. 1 u.s.g. do zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei, po myśli art. 6 ust. 2 u.s.g., jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1 należy do gminy. Z brzmienia

przywołanych przepisów wynika domniemanie kompetencji gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Uzupelnieniem tego domniemania jest katalog spraw należących do zadań własnych gminy zamieszczony w art. 7 ust. 1 u.s.g., który posiada charakter przykładowy. Natomiast formy organizacyjne wykonywania tego typu zadań określają przepisy u.g.k. Po myśli art. 9 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Jednostki organizacyjne tworzone przez gminę mogą przybierać różne formy prawne. W szczególności mogą być tworzone spółki prawa handlowego, na co wyraźnie wskazuje brzmienie art. 2 u.g.k.

Nie ulega wątpliwości, że do podjęcia uchwały o przystąpieniu do spółki prawa handlowego upoważniona jest rada gminy. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) u.s.g. wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich. Dodatkowo, art. 4 ust. 1 u.g.k. określa, że to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego decydują o wyborze sposobu prowadzenia i formach gospodarki komunalnej.

Norma legitymująca jednostki samorządu terytorialnego do uzyskiwania statusu wspólnika w spółkach prawa handlowego, czy to poprzez tworzenie takich spółek czy przystąpienie do już istniejących, jest zawarta w art. 9 i art. 10 u.g.k. Jak słusznie zauważa organ nadzoru, uprawnienie wynikające z przywołanych przepisów nie może być odczytywane w oderwaniu od istoty gospodarki komunalnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, którą określa art. 1 ust. 1 u.g.k. stwierdzający, że polega ona na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co przy uwzględnieniu treści art. 1 u.s.g. oznacza, że gospodarka komunalna gminy polega na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy zamieszkującej jej terytorium.

Bezspornie zadanie wykonywane przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku (...), a więc są to zadania własne gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Wymienione zadania obejmują również potrzeby wspólnoty samorządowej mieszkańców innych gmin, w tym Gminy Miedźno, które

utworzyły Związek Komunalny Gmin do spraw Wodociągów i Kanalizacji. Związek ten jest z kolei organem założycielskim Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A., powołanego w celu realizacji zadań własnych gmin członków Związku.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy zwrócić uwagę, że w świetle art. 64 ust. 1 i 3 u.s.g. celem powołania związku międzygminnego jest przekazanie temu podmiotowi do realizacji ciężących na gminach uczestniczących w tym związku zadań własnych. Prawa i obowiązki gmin uczestników w zakresie wykonywania zadań publicznych przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2000 r. o sygn. akt II SA/Po 606/99, publ.ONSA 2001 nr 2 poz. 74). Z tą też chwilą zadania własne gmin przekazane związkowi stają się z mocy prawa zadaniami związku, zatem wykonywane są w jego imieniu. Odnosząc się do podniesionego w odpowiedzi na skargę zarzutu, że mimo uczestnictwa w związku zadanie własne gminy nie wygasło przyjdzie się z nim zgodzić albowiem przekazanie takie jest dobrowolne i nie przechodzi na związek międzygminny w sposób nieodwracalny (art. 64 ust. 1 u.s.g.). Jednakże dopóki gmina jest członkiem związku, jej zadania stają się zadaniami własnymi związku.

Zgodnie z treścią statutu, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego Nr 4 z dnia 11 stycznia 2005 r. pod poz. 61, zakres zadań własnych Gminy Miedźno jest uznany za zadanie tego Związku. W § 7 ust. pkt 1 i 2 Statutu Związku określono, że do jego zadań należą w szczególności sprawy wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia odbiorców w wodę, a także kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych na obszarze gmin członków Związku. Zadania te pokrywają się z zadaniem własnym gminy przedstawionym w art. 7 ust.1 pkt 3 u.s.g. W tej sytuacji zadanie własne przeniesione zostało przez Gminę Miedźno na Związek Komunalny.

W rezultacie Gmina Miedźno nie wykonuje wskazanego zadania bezpośrednio, lecz poprzez ten Związek i sama nie posiada już w tym zakresie uprawnień, w tym również dotyczących inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych. Nie może więc przystąpić do Spółki utworzonej w celu wykonywania zadań opisanych w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. przez wymieniony Związek Komunalny Gmin i nie ma prawa wносить obiektów i urządzeń kanalizacyjnych bezpośrednio do utworzonej przez Związek Komunalny Spółki. Odnosząc się do zapisu § 7 Statutu Związku zauważyć



przyjdzie, że nie przewidziano żadnego wyłączenia lub podziału zadań przekazanych Związkowi przez gminy członkowskie.

W ocenie składu orzekającego brak jest podstaw prawnych, by twierdzić, iż Gmina Miedźno z chwilą przystąpienia do Związku mogła nadal swobodnie dysponować na rzecz innego podmiotu niż ten Związek składnikiem majątkowym w postaci sieci wodociągowo - kanalizacyjnych. Z tą chwilą, sam Związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a Gmina traci w tym zakresie uprawnienie (por. wyrok WSA z dnia 7 lutego 2011 r. o sygn. akt II SA/Wr 559/10 i uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. o sygn. akt OPS 2/04, dostępne w internetowej bazie orzeczeń NSA).

Na marginesie zaznaczyć przyjdzie, że przywoływane w odpowiedzi na skargę wyroki nie obejmują stanu faktycznego analogicznego do stanu przedmiotowej sprawy, bowiem dotyczą wystąpienia gminy ze związku międzygminnego i przystąpienia do innego związku.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 152 p.p.s.a. oraz art. 94 ust. 2 u.s.g. Sąd orzekł, jak sentencji.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY**

**Arkadiusz Kmotek**