Sygn. akt III OSK 5788/21

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 października 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek

Sędziowie { Sędzia NSA Tamara Dziełakowska
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 18 marca 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 116/21
w sprawie ze skargi Miasta Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 25 listopada 2020 r. nr NPII.4131.1.957.2020
w przedmiocie wyboru sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadań własnych gminy z zakresu informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych

I. oddala skargę kasacyjną,

II. zasądza od Wojewody Śląskiego na rzecz Miasta Gliwice kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * III NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Małgorzata Samula
sekretarz sądowy

Sygn. akt III OSK 5788/21

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 18 marca 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 116/21, uwzględnił skargę Miasta Gliwice i uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 25 listopada 2020 r. nr NPII.4131.1.957.2020 stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/397/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 października 2020 r. w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadań własnych gminy z zakresu informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.g.k.

W motywach orzeczenia Sąd pierwszej instancji podniósł, że nie ma w obowiązującym stanie prawnym zamkniętego katalogu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz tych zadań, które wymienione zostały w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) zwanej dalej w skrócie u.s.g. i art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920) zwanej dalej w skrócie u.s.p. istnieją i takie, które na te jednostki nakładają przepisy innych ustaw. Taką ustawą jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 346 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o informatyzacji, którą stosuje się do jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1 pkt 2). Mocą art. 13 ustawy o informatyzacji nałożone zostały na jednostki samorządu terytorialnego obowiązki związane z używaniem systemów teleinformatycznych. Obowiązki te musi wykonać jednostka samorządu terytorialnego i stały się one jej samodzielnym zadaniem. Nie przekreśla tego charakteru fakt, że systemy muszą spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniać interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności. Pozostaje to bowiem bez znaczenia dla faktu, że jest to zadanie do wykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Podkreślono, że systemy te mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, jej członków, nawet jeśli ponad tym wymiarem będą służyły organom administracji we wzajemnych relacjach. Z systemów teleinformatycznych będą korzystać członkowie wspólnoty, choćby w ten prosty sposób, że będzie to dla nich kanał łączności z

urzędami, uzyskiwania informacji, komunikacji i załatwiania spraw. System będzie zatem użyteczny publicznie, a jego celem będzie bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności.

Sąd nie podzielił zasadniczego argumentu organu nadzoru, zgodnie z którym sama informatyzacja nie stanowi zadania publicznego służącego zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych, a jest jedynie stworzeniem narzędzia, które będzie temu służyło. Nawet jeśli system jest narzędziem do realizacji celów, co jest oczywiście słuszne, to jego zbudowanie jest zadaniem do wykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sądu Rada Miasta Gliwice miała prawo zatem w tym przypadku podjąć uchwałę o wyborze sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadania własnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 u.g.k.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Śląski, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego:

1) art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 u.g.k. poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że na podstawie tych przepisów dozwolony jest wybór sposobu prowadzenia zadania dotyczącego informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych w formie spółki kapitałowej z udziałem Miasta Gliwice, podczas gdy sama informatyzacja działalności związanej z realizacją zadań publicznych nie jest zadaniem własnym gminy o charakterze użyteczności publicznej;

2) art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 u.g.k. poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że informatyzacja działalności związanej z realizacją zadań publicznych mieści się w zakresie gospodarki komunalnej realizowanej w sferze użyteczności publicznej, podczas gdy celem zadania przekazanego do realizacji spółce nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, jako że z treści uchwały nie wynika, by spółka miała świadczyć usługi dla ludności, a tym bardziej by były to usługi polegające na zaspokajaniu potrzeb podstawowych, występujących powszechnie potrzeb;

3) art. 7 u.s.g. i art. 4 u.s.p. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o informatyzacji poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, iż w związku z tym, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma zamkniętego katalogu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego wśród innych (niewymienionych w ustawach ustrojowych) zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego można wyróżnić zadanie dotyczące informatyzacji, podczas gdy w art. 2 ust. 1 ustawy o informatyzacji jest wymienionych

szereg podmiotów zobligowanych realizować te zadania, co przesądza o tym, że to nie może być to zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego;
4) art. 13 ustawy o informatyzacji poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że obowiązki związane z używaniem systemów teleinformatycznych musi wykonać jednostka samorządu terytorialnego i w związku z tym stają się one jej samodzielnym zadaniem, podczas gdy zgodnie z art. 13 tej ustawy systemy teleinformatyczne używane są do realizacji zadań publicznych, zatem nawet sam ustawodawca przesądził o tym, że to nie jest samodzielne zadanie publiczne, a jedynie sposób realizacji takich zadań.

W oparciu o wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Miasto Gliwice wniosło o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

W tej sprawie Sąd nie stwierdza wystąpienia jakiejkolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (tak NSA w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub

niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Sprawa ta podlega na podstawie art. 182 § 2 P.p.s.a. rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, a strona przeciwna po doręczeniu odpisu skargi kasacyjnej nie zażądała jej przeprowadzenia.

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

Samorząd terytorialny został utworzony celem wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, przysługująca samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych jest przez ten samorząd wykonywana w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Nie budzi wątpliwości, że każde wykonywanie zadania publicznego przekazanego samorządowi przez ustawodawcę wymaga zagwarantowania mu tzw. względnej samodzielności tego samorządu. Tam wszędzie, gdzie ustawodawca nie zawęża lub ogranicza wykonywanie danych zadań publicznych do określonych form organy samorządu mają pewną samodzielność zarówno w doborze tych form, jak i zasad wykonywania zadań (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2022 r. sygn. akt III OSK 4665/21; wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2050/18).

Istota sporu w tej sprawie dotyczy dopuszczalności utworzenia przez Miasto Gliwice odrębnej spółki, której zadaniem jest informatyzacja działalności związanej z realizacją przez Miasto Gliwice zarówno własnych zadań gminnym jak i – z związku z posiadaniem statusu miasta na prawach powiatu – także zadań powiatowych. Co istotne, strona skarżąca kasacyjnie nie neguje celowości informatyzacji zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale uważa, że sama informatyzacja nie jest odrębnym zadaniem publicznym, a tym samym jej wykonywanie nie może być realizowane w drodze utworzenia spółki prawa handlowego.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że co do zasady każda jednostka samorządu terytorialnego dobiera sobie strukturę organizacyjną jednostek samorządowych, których celem jest wykonywanie zadań publicznych. Jest to jeden z zakresów samodzielności wynikający z konstytucyjnej zasady samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) – tzw. samodzielność organizacyjna. Polega ona na tym, że za wyjątkiem wyraźnych przepisów ustawowych nakazujących realizację konkretnych zadań w określonych formach organizacyjnych jak np. jednostka budżetowa lub samorządowy zakład budżetowy, organy gminy mają swobodę w doborze form organizacyjnych niezbędnych do wykonywania zadań.

Potwierdza to wprost art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Pojęcie „gospodarki komunalnej" określone w ustawie o gospodarce komunalnej jest bardzo pojemne i obejmuje, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k. w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tym samym pojęcie „gospodarki komunalnej" obejmuje wykonywanie wszystkich zadań jednostek samorządu terytorialnego, zarówno tych, które są charakteryzowane jako zadania o charakterze użyteczności publicznej, jak i te, które stanowią zadania przekraczające zakres użyteczności publicznej.

Co do zasady podstawowy zakres zadań gminy i powiatu obejmuje zadania użyteczności publicznej nakierowane na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i lokalnej. Wynika to wprost z art. 9 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Także zadania powiatu, wobec braku dopuszczalności wykonywania przez ten szczebel samorządu zadań przekraczających zakres użyteczności publicznej (art. 10 u.g.k.) są zadaniami własnymi z zakresu użyteczności publicznej lub zadaniami zleconymi na mocy odrębnych ustaw.

Nie można podzielić zasadności stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, zgodnie z którym używanie przez gminę jako podmiotu publicznego do realizacji jej zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne

wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności, nie stanowi zadania publicznego.

Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby, że albo używanie przez gminę do realizacji jej zadań publicznych systemów teleinformatycznych (tzw. informatyzacja) stanowi zadanie publiczne przekraczające zakres użyteczności publicznej, albo też w ogóle nie stanowi zadania publicznego. Katalog zadań gminy przekraczających zakres użyteczności publicznej określa art. 10 u.g.k. wśród których nie ma wdrażania lub stosowania systemów teleinformatycznych. Za stanowiskiem, że używanie przez gminę do realizacji jej zadań publicznych systemów teleinformatycznych w ogóle nie stanowi zadania publicznego wypowiada się strona skarżąca kasacyjnie wskazując, że skoro sama informatyzacja nie ma na celu bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkańców, a jest co najwyżej metodą zaspokajania tych potrzeb przez inne jednostki wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej, to nie można samej informatyzacji zaliczyć w istocie do zadań publicznych.

Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Oznaczałoby to, że chociaż to ustawodawca zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do wprowadzenia i stosowania odpowiednich systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, to obowiązek ich wprowadzenia i stosowania stanowi działalność samorządu wykraczającą poza dopuszczalny konstytucyjny zakres. Zgodnie z powołanym już art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP i art. 166 Konstytucji RP samorząd terytorialny nie wykonuje innych zadań niż zadania publiczne jako zadania własne lub zlecone. Do tego katalogu można jeszcze dodać tzw. zadania powierzone wynikające z porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z innymi podmiotami publicznymi. Tym samym skoro obowiązek stosowania odpowiednich systemów teleinformatycznych został nałożony na m.in. jednostki samorządu terytorialnego, to stanowi to zadanie publiczne tych jednostek. Nie ma przy tym znaczenia, czy wykonywanie tego zadania bezpośrednio powoduje zaspokajanie potrzeb ludności, czy też w sposób pośredni.

Przy czym sama analiza ustawy o informatyzacji pozwala jednak na uznanie, że stosowanie systemów teleinformatycznych ma bezpośrednie znaczenie dla mieszkańców, ponieważ pozwala im np. na korzystanie z elektronicznej skrzynki podawczej – art. 16 ustawy o informatyzacji. Taki był cel tej ustawy, co wprost wynika z jej uzasadnienia stosownie do którego dzięki jej regulacjom ustawodawca chciał

zapewnić obywatelom łatwiejszy dostęp do urzędów administracji publicznej przez uczynienie z urzędów instytucji zorientowanych na potrzeby obywateli i dostępnych 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu (Rządowy projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne, druk nr 1934, Sejm IV kadencji).

Kwestia oceny, czy stosowanie systemów teleinformatycznych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi zadanie własne czy też zadanie zlecone nie ma w tej sprawie istotniejszego znaczenia. Już z samej treści tej ustawy (art. 25 ust. 3) wynika, że zakres informatyzacji zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego obejmuje tak zadania własne, jak i zadania zlecone.

Mając powyższe należy stwierdzić, że skoro ustawodawca nie określił, w jaki sposób ma nastąpić tzw. informatyzacja realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, to organ stanowiący tej jednostki może wybrać formę organizacyjną tejże informatyzacji. Może nią być zarówno część jednostki budżetowej (np. wydział lub inna komórka w urzędzie gminy), odrębna jednostka budżetowa jak i spółka prawa handlowego. Wkroczenie przez organ nadzoru w dokonanie wyboru formy działania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania przez nią zadania publicznego może odbywać się tylko wtedy, gdy ustawodawca zastrzega daną formę organizacyjną do wykonywania konkretnego zadania (np. jednostka budżetowa pod nazwą szkoły do wykonywania zadania oświatowego). Tam natomiast, gdzie ustawodawca nie zastrzega żadnej formy organizacyjnej, organ stanowiący ma swobodę takiego wyboru. Organ nadzoru nie może oceniać pod względem celowości lub gospodarności wyboru danej formy wykonywania zadania publicznego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Mając powyższe należy stwierdzić, ze niezasadny jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 u.g.k. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że na podstawie tych przepisów dozwolony jest wybór sposobu prowadzenia zadania dotyczącego informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych w formie spółki kapitałowej z udziałem Miasta Gliwice, podczas gdy sama informatyzacja działalności związanej z realizacją zadań publicznych nie jest zadaniem własnym gminy o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnemu na wybór sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej, chyba

że przepis szczególny będzie wprost określał zarówno sposób prowadzenia jak i formę wykonywania danego zadania publicznego. Skoro ustawa o informatyzacji nie określa formy, w ramach której ma nastąpić proces informatyzacji, to pozostawiono tym samym wybór w tym zakresie organowi stanowiącemu.

Natomiast art. 1 u.g.k. zawiera dwa ustępy. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.g.k. ustawa o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Natomiast art. 1 ust. 2 u.g.k. określa, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Nie budzi wątpliwości, że informatyzacja ma służyć realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych, co wprost wynika z art. 13 ust. 1 ustawy o informatyzacji. Skoro obowiązek wdrożenia systemów informatyzacji został nałożony na jednostki samorządu terytorialnego, to taka informatyzacja stanowi wykonywanie zadania publicznego. Okoliczność zaś, że dzięki informatyzacji inne zadania publiczne samorządu będą wykonywane przy zastosowaniu odpowiednich systemów teleinformatycznych stanowi tylko tyle, że w takiej sytuacji dodatkowo określone zadanie publiczne z zakresu użyteczności publicznej będzie wykonywane przez kilka jednostek organizacyjnych danej gminy. Jednostki organizacyjne samorządu mogą współpracować między sobą celem wykonywania zadania publicznego i taka sytuacja dotyczyła utworzenia spółki prawa handlowego objętej uchwałą Rady Miasta Gliwice z dnia 22 października 2020 r. nr XX/397/2020. Wprost z jej treści wynika, że tworzy się spółkę kapitałową z udziałem Miasta Gliwice, której celem będzie informatyzacja wykonywania zadań publicznych wykonywanych przez pozostałe jednostki Miasta Gliwice. Tym samym tak utworzona spółka będzie współdziałała z pozostałymi jednostkami budżetowymi Miasta Gliwice, które wykonują zadania publiczne (w tym także nakierowane na bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych).

W związku z powyższym Sąd pierwszej instancji nie dokonał błędnej wykładni art. 1 ust. i 1 ust. 2 u.g.k.

Nie jest zasadnym zarzut strony skarżącej kasacyjnie, dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym błędną

wykładnię art. 7 u.s.g. i art. 4 u.s.p. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o informatyzacji poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, iż w związku z tym, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma zamkniętego katalogu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego wśród innych (niewymienionych w ustawach ustrojowych) zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego można wyróżnić zadanie dotyczące informatyzacji, podczas gdy w art. 2 ust. 1 ustawy o informatyzacji jest wymienionych szereg podmiotów zobligowanych realizować te zadania, co przesądza o tym, że to nie może być to zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że trafnym jest pogląd Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym tak art. 7 u.s.g. jak i art. 4 u.s.p. nie zawierają wyczerpującego katalogu zadań publicznych samorządu gminnego i powiatowego. Odrębne ustawy mogą te katalogi uzupełniać.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o informatyzacji, jej przepisy stosuje się do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, przy czym art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o informatyzacji wprost określa, że jej przepisy stosuje się także do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy jednostki samorządu terytorialnego i ich organy. Tym samym obowiązkiem informatyzacji zostały objęte tak jednostki samorządu terytorialnego, jak i jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe jednostek samorządu. Sąd pierwszej instancji nie zajął w tej sprawie odmiennego stanowiska co do zakresu podmiotów, obowiązanych do stosowania ustawy o informatyzacji. Okoliczność, że obowiązek stosowania odpowiednich systemów teleinformatycznych został nałożony także na inne podmioty publiczne w żadnej mierze nie oznacza, że nie jest to zadanie publiczne. Wręcz przeciwnie należy uznać, że tym bardziej jest to zadanie publiczne nałożone przez ustawodawcę na szeroki krąg podmiotów publicznych, a w tym także na samorząd terytorialny. Specyfika tego zadania nakierowana m.in. na kompatybilność systemów teleinformatycznych oznacza, że w znacznej mierze systemy te będą identyczne lub bardzo zbliżone do siebie. Nie ma to jednak znaczenia w zakresie uznania tego zadania za publiczne.

Natomiast zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym błędną wykładnię art. 13 ustawy o informatyzacji został nieprawidłowo sformułowany, a tym samym nie poddaje się kontroli. Art. 13 ww.

ustawy zawiera 5 ustępów, a w tym ustęp drugi dwa punkty. Obowiązkiem strony skarżącej kasacyjnie jest prawidłowe sformułowanie zarzutu polegające na precyzyjnym wskazaniu tego przepisu, którego Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni. Rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest zastępowanie strony skarżącej kasacyjnie i poprawianie lub redagowanie za stronę zarzutów.

Mając powyższe należy stwierdzić, że skoro zaskarżony wyrok odpowiada prawu, a zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej okazały się nieuzasadnione, to Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. skargę kasacyjną oddalił.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 P.p.s.a., zgodnie z którym w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła tę skargę obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez stronę skarżącą, jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę. W tej sprawie należało od Wojewody Śląskiego zasądzić na rzecz Miasta Gliwice kwotę 240 złotych stanowiących zwrot kosztów postępowania kasacyjnego. Koszty te obejmują kwotę 240 złotych stanowiącą wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika obliczone w oparciu o § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * III NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Małgorzata Kamula
sekretarz sądowy

Sygn. akt III SA/Gl 116/21

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Krzysztof Wujek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Herman
	Sędzia WSA Małgorzata Jużków

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 18 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Miasta Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 25 listopada 2020 r. nr NPII.4131.1.957.2020
w przedmiocie wyboru sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadań własnych gminy z zakresu informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych

1) uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,
2) zasądza od Wojewody Śląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W GLIWICACH

Za oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Joanna Spada

Sygn. akt III SA/Gl 116/21

Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 25 listopada 2020 r., nr NPII.4131.1.957.202, Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr XX/397/2020 Rady Miasta Gliwice z 22 października 2020 r. w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadań własnych gminy z zakresu informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 827 z późn. zm.).

Jak wynika z uzasadnienia tego rozstrzygnięcia wskazaną w nim uchwałą Rada Miasta Gliwice postanowiła, że *W celu realizacji zadań własnych gminy polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6, pkt 6a, pkt 7, pkt 8, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14, pkt 15, pkt 16, pkt 17 i pkt 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713), art. 4 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 3a, pkt. 4, pkt 5, pkt 6, pkt 8, pkt. 10, pkt 15, pkt 16, pkt 17, pkt 19, pkt 20 i pkt 22 i ust. 3 oraz art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020, poz. 920), poprzez informatyzację działalności związanej z realizacją tych zadań publicznych wykonywanych przez Miasto Gliwice oraz jednostki budżetowe Miasta Gliwice dokonuje się wyboru sposobu prowadzenia tego zadania w formie spółki kapitałowej z udziałem Miasta Gliwice.*

W ocenie Wojewody uchwała ta została podjęta z naruszeniem prawa, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (...).* Jednocześnie art. 1 ustawy stanowi, że *1. 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. 2. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.*

Zdaniem Wojewody, z przepisów tych wynika, że rada gminy może określić zadania i formę gospodarki komunalnej dla wykonywania zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej. Zadania własne gminy wykonywane w celu zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty wskazane zostały w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (w skrócie „u.s.g.") i nie ma w nim mowy o zadaniach z zakresu informatyzacji. Informatyzacja oznacza pewien proces wykorzystywania metod przetwarzania informacji w różnych dziedzinach gospodarki i nie stanowi odrębnego zadania gminy, lecz jedynie metodę ich wykonywania. Zgodnie z art. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 6 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 346 ze zm., dalej w skrócie jako „ustawa o informatyzacji") jednostki samorządu terytorialnego i ich organy jak również jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe realizując zadania publiczne dążą do dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji, (pkt 3), dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji z podmiotami publicznymi oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji, (pkt 4), wymiany informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi, (pkt 6). Zatem system informatyzacji ma na celu dostosowanie systemów teleinfomacyjnych używanych do realizacji zadań, rejestrów publicznych i wymiany informacji do określonych wymagań teleinformatycznych, które będą wspomagać wykonywanie zadań publicznych.

Zatem sama informatyzacja nie stanowi zadania publicznego, nie stanowi ona zadania w rozumieniu ustawy o gospodarce komunalnej, nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W związku z tym nie ma możliwości wskazania, że dla informatyzacji dokonuje się wyboru sposobu prowadzenia tego zadania w formie spółki. Tym samym przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Jest to, zdaniem Wojewody, istotne naruszenie prawa, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a zatem stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/397/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 października 2020 r. w sprawie wyboru sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadań własnych gminy z zakresu informatyzacji działalności związanej z realizacją zadań publicznych - w całości jest uzasadnione i konieczne.

W skardze na to rozstrzygniecie nadzorcze Miasto Gliwice zarzuciło Wojewodzie Śląskiemu naruszenie:

a) art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej oraz w zw. z art. 7 ust. 1 u.s.g. i art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (w skrócie „u.s.p.") przez przyjęcie, że informatyzacja działalności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obowiązujących ją zadań publicznych nie stanowi odrębnego zadania, co do którego rada gminy może podjąć decyzję o sposobie i formie jego prowadzenia poprzez spółkę z udziałem gminy/powiatu,

b) art. 13 w związku z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 23 ustawy o samorządzie powiatowym przez pominięcie, że informatyzacja działalności gminy/powiatu w rozumieniu ustawy o informatyzacji polega na wykorzystywaniu w tym celu systemów teleinformatycznych, a więc stanowi rodzaj zadania własnego z zakresu telekomunikacji.

Zdaniem gminy, wymieniony w art. 7 ust. 1 u.s.g. i art. 4 ust. 1 u.s.p. katalog zadań własnych gminy i powiatu nie jest zamknięty. Wynika to wprost z treści art. 7 ust. 1 u.s.g., który zawiera określenie „w szczególności" oraz z art. 4 ust. 3 u.s.p., zgodnie z którym: „Ustawy mogą określać inne zadania powiatu". Z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o informatyzacji wynika jednak zobowiązane do jej stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego, a to wiąże się z koniecznością wykonywania szeregu zadań w zakresie zapewnienia spełnienia przez systemy teleinformatyczne wymogów określonych w ustawie. Tym samym okoliczność, że zadania w zakresie infor-

matyzacji nie zostały zawarte w katalogu zadań własnych gminy określonym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, nie oznacza, że zadanie w zakresie informatyzacji nie stanowi zadania własnego. Jego celem jest zaspokojenie zbiorowej potrzeby zapewnienia wspólnocie samorządowej dostępu do systemów teleinformatycznych w ramach wykonywania zadań publicznych oraz zapewnienia odpowiednich standardów tych systemów. Ze względu na fakt, że ustawa o informatyzacji nakłada na gminy konkretne zadania w zakresie informatyzacji, a zadania te mają na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, to stanowią one zadania własne gminy. W konsekwencji, możliwy jest wybór sposobu i formy wykonywania tych zadań na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

W ocenie skarżącego, skoro ustawodawca zdecydował się na wydanie odrębnej ustawy określającej obowiązki jednostek samorządu terytorialnego odnoszące się do informatyzacji działalności w zakresie, w jakim realizują zadania publiczne, to nie można ustawy tej traktować, jako jedynie określającej „metodę wykonywania zadań". wybór metody wykonywania zadań własnych stanowi immanentną cechę tych zadań i należy do wykonującej te zadania jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji, gdy „metoda" realizacji zadań wynika z ustawy, należy przyjąć, że obowiązek wprowadzenia i utrzymywania tej „metody" stanowi odrębne zadanie publiczne jednostki samorządu terytorialnego.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Gmina wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. w Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm, w skrócie jako „P.p.s.a.") oraz o zasądzenie na swą rzecz na podstawie art. 200 tej ustawy kosztów postepowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona.

Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zgodnie z definicją gospodarki komunalnej, zawartą w art. 1 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Jak zatem widać, z ustawowej definicji gospodarki komunalnej wynika, że dotyczy ona zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego i to jest warunek jej zaistnienia.

Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego określa art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Chodzi zatem o zdania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W tym duchu art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustęp 2 tego artykułu przewiduje domniemanie właściwości gminy. Z kolei art. 7 ust. 1 u.s.g. wymienia zadania gminy, choć katalog ten nie jest zamknięty, a przykładowy, o czym świadczy użyty w nim zwrot „w szczególności". Zgodnie z art. 4. ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w wymienionym tam zakresie. Z kolei ust. 3 przewiduje, że ustawy mogą określać inne zadania powiatu.

Słusznie w tej sytuacji twierdzi strona skarżąca, że nie ma w obowiązującym stanie prawnym zamkniętego katalogu zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz tych zadań, które wymienione zostały w art. 7 u.s.g. i art. 4 u.s.p. istnieją i takie, które na te jednostki nakładają przepisy innych ustaw. Taką ustawą jest ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, którą, zgodnie z jej art. 2 ust. 1 pkt 2, stosuje się do jednostek samorządu terytorialnego. Mocą art. 13 tej ustawy nałożone zostały na jednostki samorządu terytorialnego obowiązki związane z używaniem systemów teleinformatycznych. Obowiązki te musi wykonać jednostka samorządu terytorialnego i stały się one jej samodzielnym zadaniem. Nie przekreśla tego charakteru fakt, że systemy muszą spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniać interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności. Pozostaje to bowiem bez znaczenia dla faktu, że jest to zadanie do wykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Systemy te, tu Sąd podziela zdanie skarżącej, mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, jej członków, nawet jeśli ponad tym wymiarem będą służyły organom administracji we wzajemnych relacjach. Nie da się pominąć w tym przypadku tego względu, że z tych systemów teleinformatycznych będą korzystać członkowie

wspólnoty, choćby w ten prosty sposób, że będzie to dla nich kanał łączności z urzędami, uzyskiwania informacji, komunikacji i załatwiania spraw. System będzie zatem użyteczny publicznie, a jego celem będzie bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności.

Sąd nie podzielił zasadniczego argumentu organu nadzoru, zgodnie z którym sama informatyzacja nie stanowi zadania publicznego służącego zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych, a jest jedynie stworzeniem narzędzia, które będzie temu służyło. Nawet jeśli system jest narzędziem do realizacji celów, co jest oczywiście słuszne, to jego zbudowanie jest zadaniem do wykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sądu Rada Miasta Gliwice miała w tym przypadku prawo podjąć uchwałę o wyborze sposobu prowadzenia i formy wykonywania zadania własnego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Z powyższych względów Sąd uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze na podstawie art. 148 P.p.s.a. i orzekł o kosztach postępowania zgodnie z art. 200 tej ustawy.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY * W GLIWICACH * 3 *

Za oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Joanna Spyrdek