

Druk nr
z dnia
99/24
23.10.2024r.

Projekt

Projekt niniejszego aktu prawnego
nie budzi zastrzeżeń pod względem
formalno - prawnym. RADCA PRAWNY
13.10.2024
dnia
Monika Wirczak
005-154

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA ZDUŃSKA WOLA**

z dnia 2024 r.

w sprawie wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1456), w związku z art. 173 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Miasta Zduńska Wola postanawia wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 września 2024 r. wydanego w sprawie o sygnaturze akt II SA/Łd 506/24 stwierdzającego nieważność uchwały nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola.

§ 2. Treść skargi, o której mowa w § 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się radcę prawnego.....do reprezentowania w sprawie wywołanej skargą, o której mowa w § 1.

§ 4. 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Zduńska Wola oraz poprzez zamieszczenie jej treści na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zduńska Wola.

Załącznik do uchwały Nr
Rady Miasta Zduńska Wola
z dnia.....2024 r.

Zduńska Wola, dnia2024 r.
Naczelnny Sąd Administracyjny
za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90 – 434 Łódź

Skarżący kasacyjnie:
Miasto Zduńska Wola
ul. Stefana Żółtackiego 12
98 – 220 Zduńska Wola

Strona przeciwna:
Elektrociepłownia Zduńska Wola spółka z o.o.
ul. Murarska 21
98 – 220 Zduńska Wola

II SA/Łd 506/24

Skarga kasacyjna

Na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) Miasto Zduńska Wola zaskarża w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi - Wydział II z dnia 11 września 2024 r. wydany w sprawie o sygnaturze akt II SA/Łd 506/24, który wraz z uzasadnieniem wpłynął do Urzędu Miasta Zduńska Wola dnia 30 września 2024 r., a zgodnie z którym Sąd stwierdził nieważność uchwały nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola oraz orzekł o kosztach postępowania sądowego.

Zaskarżonemu wyrokowi **zarzucam**:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. w szczególności:

a) **art. 7 ust. 1 pkt 1** ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że nie może on stanowić podstawy prawnej dla przyjęcia przez Radę Miasta uchwały o charakterze intencyjnym, stanowiskowym, która w przyszłości może, ale nie musi, być uwzględniona przy tworzeniu aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego mających bezpośrednio wpływ na sytuację prawną właścicieli nieruchomości,

b) **art. 40 ust. 1 i 2** ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że uchwała nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola jest aktem prawa miejscowego,

c) **art. 101 ust. 1** ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego narusza interes prawny Elektrociepłowni Zduńska Wola spółka z o.o. jako właściciela nieruchomości stanowiących działki gruntu o nr 32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6, 160/7, położonych w Zduńskiej Woli (obręb 0010), tj. na terenie objętym § 1 zaskarżonej uchwały, poprzez wpływ na sposób i zakres korzystania z tej nieruchomości,

d) **art. 94 i art. 20, w związku z art. 21 oraz 22 i art. 31 ust. 3** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946) przez przyjęcie, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jako taka ingeruje w sposób nieuprawniony w prawo własności przynależne Elektrociepłowni Zduńska Wola spółka z o. o. do nieruchomości stanowiących działki gruntu o nr 32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6, 160/7, położonych w Zduńskiej Woli (obręb 0010),

e) **art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1** ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) poprzez jego zastosowanie i przyjęcie, że uchwała nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. podlegała obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego;

2) naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, w rozumieniu art. 173 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. w szczególności art. 147 § 1 ww. ustawy poprzez uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności uchwały nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sytuacji, gdy analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego nie dawała podstawy prawnej do uwzględnienia wniesionej skargi.

Na podstawie art. 176, w związku z art. 185 § 1 powołanej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I Instancji celem ponownego rozpoznania sprawy;

2) zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem WSA w Łodzi stwierdziło nieważność uchwały nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola. Jako podstawa prawna uchwały wskazany został art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Sąd I Instancji uznał, że powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a ogólny charakter art. 7 ust. 1 ww. nie mógł stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały przez radę gminy. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odmówił uznania tej uchwały za stanowisko Rady Miasta Zduńska Wola, w związku z prowadzonym przed Prezydentem Miasta Zduńska Wola postępowaniem w przedmiocie budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów.

Z powyższym poglądem nie można się zgodzić.

Rada Miasta Zduńska Wola podejmując wskazaną na wstępie uchwałę miała wiedzę, że, aby akt prawa miejscowego spełniał warunki określone w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, musi być spełniony warunek publikacji tego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. W związku z powyższym nie wprowadzając takiego zapisu do uchwały jak i nie przewidując jakiegokolwiek *vacatio legis* dla wprowadzanych regulacji, podejmowała jedynie uchwałę intencyjną, wyrażającą stanowisko radnych w zakresie projektowanej do realizacji na terenie miasta Zduńska Wola instalacji.

Należy zwrócić uwagę, że wyrok WSA w Łodzi z jednej strony uznaje uchwałę za akt prawa miejscowego, z drugiej strony wskazuje, że treść tego aktu była niezgodna z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Już sam fakt braku obligatoryjnych elementów aktu normatywnego, jakim jest konieczność publikacji i co najmniej 14 – dniowy termin pomiędzy publikacją aktu a wejściem aktu w życie, pozbawia uchwałę organu stanowiącego gminy cech aktu prawa miejscowego. Sama treść aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nie może skutkować uznaniem aktu za akt prawa miejscowego. Ponadto, o naruszeniu art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych moglibyśmy mówić w sytuacji, gdy na podstawie przepisów prawa materialnego mogłaby zostać podjęta przez radę gminy ważna uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, jednakże z jakiegoś powodu akt ten nie spełniał powyższych wymogów. Natomiast w niniejszej sprawie, Rada Miasta miała świadomość, że nie zamierza wydać aktu prawa miejscowego na podstawie art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdyż przepis ten nie umożliwia jej wydania takiego aktu niedotkniętego wadą nieważności, i w związku z tym, jako stanowisko Rady Miasta, zgodnie z treścią zaskarżonej uchwały wchodziła ona w życie z dniem podjęcia. W związku z powyższym nie można uznać, jak przyjął to WSA w Łodzi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że uchwała narusza art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy również podkreślić, że brak powołania w uchwale art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym również nie może być podstawą do uznania, że dana uchwała nie stanowi uchwały intencyjnej. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika bowiem, że tylko istotna sprzeczność z prawem uzasadnia nieważność uchwały. *Przyjmuje się, że istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z naruszeń przepisów prawa materialnego bądź formalnego, ale taka, która jest oczywista, jednoznaczna, niepozwalająca na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia, lub skutki, jakie wywołuje. Do takich istotnych naruszeń, przemawiających za nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał; do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia* (por. wyrok NSA z 5.09.2017 sygn. akt: I OSK 124/17).

Wobec powyższego, z uwagi na fakt, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie posiada wszystkich wymaganych prawem cech tego aktu (brak publikacji, brak vacatio legis), uchwała jako uchwała intencyjna nie narusza interesu prawnego skarżącej w I Instancji, a zatem nie są spełnione przesłanki z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwała nie wpływa bowiem w sposób niedozwolony w prawo własności nieruchomości stanowiących działki gruntu o nr 32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6, 160/7, położonych w Zduńskiej Woli (obręb 0010), tj. na terenie objętym § 1 zaskarżonej uchwały, przysługujące Elektrociepłowni Zduńska Wola spółka z o.o.

Na zakończenie podnieść należy, że Miastu Zduńska Wola znana jest uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.11.2012 r. sygn. akt: I OPS 3/12, zgodnie z którą *„w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej”*. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy organ wykonawczy Miasta Zduńska Wola, Prezydent Miasta, jest jednocześnie organem administracyjnym w postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Zduńskiej Woli na działkach o nr ewid. gruntu „32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6 oraz 160/7 w miejscowości Zduńska Wola obręb 0010”, jednocześnie uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia podjęta została z inicjatywy radnych – Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość, a zatem w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy zachodzi podstawa do uznania, że Prezydent Miasta nie powinien reprezentować Miasta Zduńska Wola w sprawie skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Łodzi stwierdzającego nieważność uchwały nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) odpis skargi kasacyjnej.

UZASADNIENIE

do projektu uchwały w sprawie wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

W dniu 11 września br. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wydał wyrok w sprawie o sygnaturze akt II SA/Łd 506/24 stwierdzający nieważność uchwały nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola.

Zgodnie z art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) Miasto Zduńska Wola ma prawo skorzystać z prawa do zaskarżenia tego wyroku. Rada Miasta nie znajduje uzasadnienia dla takiego rozstrzygnięcia sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, co przedstawione zostało w projekcie skargi od tego wyroku stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
90-434 Łódź
Piotrkowska 135
II SA/Łd 506/24

Łódź, 2024-09-30

Rada Miasta Zduńska Wola pełn. Bartosz
Marchel
/mzdwola/SkrytkaESP

Doręczenie odpisu wyroku z 11.09.2024 r. wraz z uzasadnieniem.

W załączeniu sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przesyła korespondencję.

Pomocnik sekretarza sądowego
Paulina Kutkowska

Załączniki:

1. Doręczenie odpisu wyroku z 11.09.2024 r. wraz z uzasadnieniem.pdf
2. Odpis wyroku z 11.09.2024 r. wraz z uzasadnieniem.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2024-09-30T09:47:27.531Z

Podpis elektroniczny



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 września 2024 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II

w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Agnieszka Grosińska-Grzymkowska |
| Sędziowie | Sędzia WSA Magdalena Sieniuc Asesor WSA Tomasz Porczyński (spr.) |
| Protokolant | Asystent sędziego Izabela Lewandowska |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 września 2024 roku sprawy ze skargi Elektrociepłowni Zduńska Wola Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zduńskiej Woli na uchwałę Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 roku nr LXXXI/1139/24 w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Rady Miasta Zduńska Wola na rzecz strony skarżącej Elektrociepłowni Zduńska Wola Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zduńskiej Woli kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Pomocnik sekretarza sądowego

Paulina Kutkowska

UZASADNIENIE

W dniu 10 czerwca 2024 r. Elektrociepłownia Zduńska Wola Sp. z o.o. z siedzibą w Zduńskiej Woli (dalej skarżąca), reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 609) – dalej: u.s.g.; wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na uchwałę Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r., nr LXXXI/1139/24 w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola.

Zaskarżonej uchwale skarżąca zarzucała naruszenie:

- art. 7 Konstytucji RP oraz art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., poprzez podjęcie kwestionowanej skargą uchwały bez podstawy prawnej, podkreślając, iż powołany w niej przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. nie stanowi upoważnienia organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwał o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowanych do podmiotów administrowanych (aktów prawa miejscowego);
- art. 20 w zw. z art. 21 oraz art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez bezpodstawne, niezajdujące umocowania w wskazanym konkretnym akcie prawnym rangi ustawowej, jak i niepoparte ważnym interesem publicznym ograniczenie skarżącej możliwości wykonywania przysługującego stronie prawa własności do nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym postanowieniami uchwały oraz niedozwoloną ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej;
- art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1641) – dalej: u.o.a.n.; poprzez naruszenie obowiązku ogłoszenia, jako warunku wejścia w życie aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i ograniczenie się w tym zakresie jedynie do ogłoszenia o podjęciu uchwały w drodze „rozplakatowania na tablicy

ogłoszeń w Urzędzie Miasta Zduńska Wola oraz poprzez zamieszczenie jej treści stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zduńska Wola”, a nadto o niedochowaniu ustawowego 14 dniowego terminu wejścia w życie kwestionowanej uchwały, przy jednoczesnym braku wykazania wystąpienia ważnego interesu państwa, który uzasadniałby niedochowanie powyższego terminu;

- art. 93 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nieuzasadnione twierdzenie, iż kwestionowana skargą uchwała stanowi akt prawa wewnątrznie obowiązującego, wiążący jedynie jednostki organizacyjne podległe organowi ją podejmującego.

Z uwagi na powyższe pełnomocnik strony skarżącej wnosił o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi strona wskazała, iż kwestionowana przez nią uchwała, podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., wprowadza zakaz lokalizacji instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych odpadów komunalnych, składowisk odpadów oraz spalarni odpadów w odległości mniejszej niż trzy kilometry od zabudowań mieszkalnych na terenie gminy miasto Zduńska Wola (§ 1 uchwały). Jak wynika z treści § 2 ust. 1-2 uchwały wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia i podlega poddaniu do publicznej wiadomości poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Zduńska Wola oraz poprzez zamieszczenie jej treści na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zduńska Wola.

Spółka wykazała nadto interes prawny skargi wnoszonej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. podkreślając, iż posiada tytuł prawny do terenów objętych wprowadzonym kwestionowaną uchwałą zakazem, na których zamierza zlokalizować instalację do termicznego przekształcania odpadów komunalnych. W dacie podjęcia kwestionowanej uchwały w toku pozostawało, wszczęte na jej wniosek z dnia 1 grudnia 2021 r., postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „Budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych na działkach o nr ewid. gruntu: 32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6, 160/7 w miejscowości Zduńska Wola obręb 0010”. Po dacie wniesienia projektu kwestionowanej uchwały, a w przeddzień jej podjęcia, decyzją z dnia 20 marca 2024 r. Prezydent Miasta Zduńska Wola

odmówił ustalenia w/w warunków dla planowanej inwestycji. Od powyższej decyzji spółka wniosła odwołanie, które na dzień wniesienia skargi nie zostało jeszcze rozpatrzone. W ocenie skarżącej spółki podjęta uchwała narusza przysługujące skarżącej prawo do korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, w tym swobodnego korzystania z przysługującego jej prawa własności oraz podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 31 ust. 3 konstytucji RP oraz art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców), które to uprawnienia mogą być ograniczane jedynie ustawą, przy jednoczesnym zachowaniu racjonalnej i odpowiedniej proporcji pomiędzy przysługującymi stronie prawami a celem, któremu osiągnięciu mają służyć konkretne ograniczenia. Zdaniem skarżącej, kwestionowana skargą uchwała pomimo pozornego skierowania jej do bliżej nieokreślonych adresatów miała na celu uniemożliwienie realizacji inwestycji planowanej przez spółkę, która budzi sprzeciw mieszkańców gminy, a jej podjęcie, co istotne tuż przed wyborami do samorządu terytorialnego, strona postrzega jako celowe działanie nakierunkowane na wyborców.

Pełnomocnik spółki zaznaczył również, iż przedmiotowa uchwała przedstawiona została, zgodnie z wymaganiami obowiązującego prawa, Wojewodzie Łódzkiemu, który nie stwierdził podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego, pomimo, iż spółka w dniu 8 maja 2024 r. wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały.

Wobec powyższej argumentacji, jak i wskazanych wcześniej zarzutów w ocenie pełnomocnika spółki wniesienie przedmiotowej skargi uznać należy za w pełni zasadne i konieczne.

W odpowiedzi na skargę Miasto Zduńska Wola, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika, wносиło o jej oddalenie. Wskazywało, iż wbrew stanowisku skarżącej kwestionowana uchwała nie narusza jej interesu prawnego, gdyż stanowi ona akt o charakterze intencyjnym, wewnętrznym, stanowiskowym, który w przyszłości może, lecz nie musi, być uwzględniony przy tworzeniu aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego, mających bezpośredni wpływ na sytuację prawną właścicieli. Nie ma ona zatem charakteru normatywnego i jako taka nie narusza konstytucyjnych praw skarżącej. Wskazano także, iż objęte uchwałą

kwestie niewątpliwie pozostają w zakresie zadań, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., do których Rada Miasta Zduńska Wola ma kompetencje, a nadto, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy upoważniona jest do podejmowania działań nie władczych, pozostających w granicach działań gminy przewidzianych przepisami obowiązującego prawa.

Odnosząc się do powoływanej decyzji Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 20 marca 2024 r. o odmowie ustalenia warunków środowiskowych dla inwestycji skarżącej, organ wskazał, iż kwestia ta pozostaje przedmiotem odrębnego postępowania (odwoławczego) przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu.

Pełnomocnik organu wskazał również, iż z uwagi na fakt, że Prezydent Miasta Zduńska Wola jest jednocześnie stroną w postępowaniu o wydanie warunków środowiskowych dla inwestycji, nie powinien on reprezentować Miasta Zduńska Wola w niniejszym postępowaniu.

W piśmie procesowym z dnia 2 września 2024 r., stanowiącym replikę na udzieloną przez organ odpowiedź na skargę, pełnomocnik skarżącej spółki podtrzymując wniesione zarzuty i przedstawioną na ich zasadność argumentację kwestionował możliwość uznania zaskarżonej uchwały za akt wewnętrzny, intencyjny, pozbawiony charakteru normatywnego, który uniemożliwiłby skarżącej korzystanie z gwarantowanych jej konstytucyjnie praw.

W dniu 4 września 2024 r. obecny na rozprawie pełnomocnik skarżącej spółki popierał w całości zarzuty skargi i zawarte w niej wnioski.

Wojewódzki Sąd administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 z późn.zm.) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 935) – dalej: p.p.s.a.; sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W

świelte art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są w sprawach z zakresu kontroli zgodności z prawem: uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego (pkt 5) i uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż określone w pkt 5, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wyjaśnić przy tym należy, że podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy określają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 609) – dalej: u.s.g., której art. 91 ust. 1 stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy. O istotnym naruszeniu prawa można mówić natomiast wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania tych aktów. Przykładowo są nimi podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

W niniejszej sprawie przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowoadministracyjnej Elektrociepłownia Zduńska Wola Sp. z o.o. z siedzibą w Zduńskiej Woli, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, uczyniła uchwałę Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r., nr LXXXI/1139/24 w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola.

Kwestionowana skargą uchwała podjęta została na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

Natomiast podstawę prawną wniesionej skargi stanowił przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Oceniając przesłankę wykazania przez stronę skarżącą naruszenia jej interesu prawnego wskazać należy, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, który Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela, podkreśla się, że kwestionując uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. strona skarżąca musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jej konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. Inaczej mówiąc, rzeczą strony skarżącej jest wykazanie, że kwestionowana skargą uchwała naruszając prawo, jednocześnie rodzi negatywne skutki dla jej sfery prawnomaterialnej (wynikającej z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Aby skarga mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony. Przy czym, co należy podkreślić, ów interes musi być bezpośredni, realny i aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., winno być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia bezpośredniego związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (por. wyrok NSA z 19 listopada 2019 r., II OSK 3339/17; wyrok WSA w Warszawie z 1 lipca 2020 r., IV SA/Wa 2926/19; wyroki WSA w Łodzi z dnia 2 lipca 2019 r., II SA/Łd 1023/18; z dnia 3 października 2019 r., II SA/Łd 96/18; www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dalej, mając na uwadze sprzeczne, co do charakteru zaskarżonego aktu stanowiska stron postępowania, zdaniem Sądu rozpoznającego przedmiotową skargę dla oceny istnienia interesu prawnego strony skarżącej, a co za tym idzie dopuszczalności skargi, niezbędnym jest uprzednie ustalenie, czy objęta skargą uchwała stanowi akt prawa miejscowego, czy też jak podnosi organ administracji akt

o charakterze wewnętrznym, intencjonalnym, niewpływający w żaden sposób na sytuację prawną skarżącej.

W tym zakresie wskazać należy, że akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej.

Zasady podejmowania uchwał lub aktów organu gminy wyznaczają przepisy powołanej wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Jak stanowi przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie zaś do treści art. 40 ust. 2 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy (u.s.g. – uwaga Sądu) organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g.). Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w

formie uchwały, a zasady i tryb ich ogłaszania aktów prawa miejscowego, na co wskazuje przepis art. 42 u.s.g., określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – dalej: u.o.a.n.

Z powołanych wyżej przepisów wynika zatem, że aktem prawa miejscowego (wykonawczym) jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne i abstrakcyjne. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się: 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji; jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców), mieszkających, działających lub tylko przebywających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego; 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego - obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły; 3) normatywny charakter - zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (nakazy, zakazy lub uprawnienia); 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach; charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy; natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji, co oznacza, że muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zachowanie (por. wyrok WSA w Olsztynie z 26 września 2019 r., II SA/OI 556/19; www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Powoływany przez pełnomocnika organu administracji przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, gdyż te muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia on natomiast radę gminy do podejmowania działań nie władczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Celem uchwał podejmowanych na podstawie w/w przepisu jest zakomunikowanie stanowiska organu kolegiального w sprawach związanych z

bieżącą działalnością, jak i ogólnospołecznych i stanowiących przedmiot szerszego dyskursu publicznego. Rola takiej uchwały sprowadza się do upublicznienia poglądów rady odnośnie partykularnego zjawiska, czy problemu. Co do zasady tego rodzaju uchwała stanowi nie władczą formę działania organu samorządu terytorialnego, nie jest aktem normatywnym obowiązującym powszechnie, ani wewnątrz, jak również nie jest źródłem jakichkolwiek obowiązków prawnych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 8 września 2020 r., II SA/Rz 27/20; wyrok WSA w Gdańsku z 21 marca 2018 r., II SA/Gd 795/17; www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym, co wymaga zaznaczenia w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż rzeczywisty charakter prawny danego aktu musi być oceniany wyłącznie na podstawie jego treści, a nie intencji radnych (por. wyrok NSA z 12 października 2023 r., II OSK 2177/22; www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Podkreślenia również wymaga, iż wbrew stanowisku pełnomocnika strony skarżącej powołany wyżej przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. stanowi samodzielną przesłankę do podejmowania działań nie władczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym) i nie wymaga dodatkowego stosownego upoważnienia w tym zakresie w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd stwierdza, że analiza treści postanowień zaskarżonej uchwały pozwala na uznanie, iż stanowi ona akt prawa miejscowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż jest ona kierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów i wprowadza na całym obszarze gminy miasta Zduńska Wola ograniczenie w możliwości lokalizacji określonych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych odpadów komunalnych, składowisk odpadów oraz spalarni odpadów w odległości mniejszej niż trzy kilometry od zabudowań mieszkalnych. Wykazuje zatem cechy aktu normatywnego, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne. Tym samym podnoszone w treści udzielonej odpowiedzi na skargę argumenty, co do intencyjnego charakteru podjętej uchwały pozostają bez wpływu na wynik sprawy.

W konsekwencji powyższego, wbrew stanowisku pełnomocnika organu, strona skarżąca niewątpliwie posiada interes prawny do wniesienia skargi wynikający z posiadanego przez spółkę prawa własności nieruchomości o nr ew.: 32/4, 98/1, 98/4,

98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6, 160/7, położnych w miejscowości Zduńska Wola obręb 0010, na terenie objętym § 1 kwestionowanej uchwały, której treść niewątpliwie wpływa na sposób i zakres korzystania z tej nieruchomości.

Ustalenie w przedmiotowej sprawie, iż spełnione zostały przesłanki określone w powołanym art. 101 ust. 1 u.s.g. umożliwiło dokonanie przez Sąd merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów i przeprowadzenie kontroli zaskarżonego aktu.

W tym zakresie, Sąd za uzasadnione uznał zarzuty skargi, co do naruszenia art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. wskazujące na podjęcie zaskarżonej uchwały bez podstawy prawnej. Jak już bowiem wcześniej wskazano przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. przyznaje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, gdyż jego przekroczenie stanowi istotne naruszenie prawa, kreujące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu, stosownie do powołanego już art. 91 ust 1 u.s.g. Zdaniem Sądu zasadnie podnosi skarżąca, iż powołany jako podstawa podjęcia zaskarżonej uchwały przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. nie stanowi upoważnienia organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwał o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowanych do podmiotów administrowanych (aktów prawa miejscowego). Przepis ten odnosi się do ciążącego na gminie obowiązku realizacji zadań własnych w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb jej wspólnoty, wykonywanym przez organy gminy, które kierują się dobrem ogólnym mieszkańców gminy. Omawiany przepis stanowi ogólną normę kompetencyjną określającą zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań publicznych, a zawarty w nim katalog spraw nie stwarza samodzielnej podstawy dla działania gminy. Każdy bowiem z zakresów spraw wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. winien być potwierdzony i uszczegółowiony w ustawie odrębnej, poświęconej tematycznie sprawom stanowiącym zadania gminy, gdyż jak wcześniej wskazano uprawnienie gminy do korzystania z określonych instrumentów prawnych służących wykonywaniu zadań, które rodzą skutki prawne na zewnątrz (w tym m.in. do wydawania aktów prawa miejscowego) wymaga szczegółowych podstaw prawnych.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w doktrynie prawa, gdzie wskazuje się, iż zawarte w art. 7 ust. 1 u.s.g. wyliczenie przykładowych zadań własnych gminy wskazuje sprawy jakimi gmina może się zajmować, jednakże nie stanowi wyraźnie o czym gmina może decydować. Wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy, nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy, do określenia formy realizacji takiego zadania. Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. W państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej. Aby określone zadanie z zakresu administracji publicznej mogło być przez gminę wykonywane, musi istnieć norma kompetencyjna wskazująca prawną formę realizacji takiego zadania, np. uchwały, zarządzenia lub decyzji. Zatem dla realizacji przez gminę zadań publicznych za pomocą władczych form działania, dzięki którym gmina może wkraczać w sferę praw i obowiązków obywatela lub innego podmiotu należącego do systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego, konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawach szczególnych, wskazujące zadanie, właściwy organ oraz prawną formę realizacji zadania publicznego. Gmina, wykonując zadania publiczne, obowiązana jest przestrzegać porządku prawnego, co oznacza, że wszelkie akty prawne i czynności organów gminy (stanowione przez nie przepisy, podejmowane uchwały i decyzje oraz czynności prawne) muszą być zgodne z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem (por. B. Dolnicki [red.] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Wolters Kluwer 2021, Wydanie 3, s. 192-193). Tym samym ogólny charakter art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie mógł stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały przez radę gminy.

Wobec uznania kwestionowanej uchwały za akt prawa miejscowego, za zasadne w ocenie Sądu uznać również należało zarzuty skargi, co do naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż w sprawie nie dochowano zarówno obowiązku ogłoszenia podjętej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego (art. 2 ust. 1 u.o.a.n.), jak i określonego prawem 14 dniowego terminu pomiędzy publikacją przedmiotowego

aktu, a jego wejściem w życie (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Powyższe bezspornie wynika z § 2 zaskarżonej uchwały.

Stwierdzony przez Sąd charakter zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego skutkuje również uznaniem za zasadny zarzut skargi, co do naruszenia art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Co prawda w powołanym przepisie mowa wyłącznie o aktach przyjmowanych przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, to zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego regulacje te należy odnosić do wszystkich aktów prawa wewnętrznego, a co za tym idzie, także tych, pochodzących od organów wykonawczych gmin (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 116).

Podjęcie kwestionowanej uchwały bez podstawy prawnej czyni także zasadnym zarzut skargi, co do naruszenia art. 20 w zw. z art. 21 oraz art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, którego to zarzutu skarżąca dopatruje się w bezpodstawnym, niepopartym ważnym interesem publicznym ograniczeniem przysługujących stronie prawa własności do nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym postanowieniami uchwały oraz prawa swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.

Powyżej stwierdzone uchybienia skutkują stwierdzeniem, iż objęta przedmiotową skargą uchwała, stanowiąca w ocenie Sądu akt prawa miejscowego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Natomiast odnośnie do podnoszonej w skardze argumentacji pełnomocnika skarżącej spółki, co do rzeczywistych intencji podjęcia kwestionowanej uchwały, nakierowanej na uniemożliwienie realizacji tej konkretnej inwestycji planowanej przez skarżącą, budzącej sprzeciw lokalnej społeczności, jak i powiązania tej argumentacji z wyborami do samorządu terytorialnego wskazać należy, iż kwestie te, jako poza prawne pozostają poza zakresem kontroli przeprowadzanej przez Sąd.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. W przedmiocie kosztów postępowania, na które składają się: kwota uiszczanego wpisu sądowego od skargi (300 zł), wynagrodzenie pełnomocnika skarżącej ustanowionego z wyboru (480 zł) oraz kwota

uiszczonej opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa (17 zł), Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst. jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1964).



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Pomocnik sekretarza sądowego

Paulina Kutkowska

UCHWAŁA NR III/48/24
RADY MIASTA ZDUŃSKA WOLA

z dnia 27 czerwca 2024 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Miasta Zduńska Wola postanawia przesłać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę Elektrociepłowni Zduńska Wola Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Murarska 21, 98-220 Zduńska Wola, KRS: 0000057372 na uchwałę nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola.

§ 2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się radcę prawnego Bartosza Marchela do reprezentowania w sprawie wywołanej skargą o której mowa w § 1.

§ 4. 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Zduńska Wola oraz poprzez zamieszczenie jej treści na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zduńska Wola.

Przewodniczący Rady
Miasta Zduńska Wola


Tomasz Pohl

Załącznik do uchwały Nr III/48/24
Rady Miasta Zduńska Wola
z dnia 27 czerwca 2024 r.

Zduńska Wola, dnia 27 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90 - 434 Łódź

Skarżący: Elektrociepłownia Zduńska Wola spółka z o.o.
ul. Murarska 21
98 - 220 Zduńska Wola
reprezentowana przez radcę prawnego Martę Lorych

Strona przeciwna: Miasto Zduńska Wola
ul. Stefana Żłotnickiego 12
98 - 220 Zduńska Wola

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) Miasto Zduńska Wola przekazuje skargę Elektrociepłowni Zduńska Wola spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 10 czerwca 2024 r., która wpłynęła do Urzędu Miasta Zduńska Wola dnia 14 czerwca 2024 r., na uchwałę nr LXXXI/1139/24 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola, wnosząc o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Dnia 21 marca 2024 r. Rada Miasta Zduńska Wola podjęła uchwałę nr LXXXI/1139/24 w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola. Inicjatorem uchwały był Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość. Uzasadnienie uchwały zostało przedstawione ustnie. Jako podstawa prawna uchwały wskazany został art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721).

Skargę na powyższą uchwałę złożyła Elektrociepłownia Zduńska Wola spółka z o.o. wskazując naruszenie art. 7, art. 20 w zw. z art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 88 Konstytucji w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 94 Konstytucji w zw. z art. 40 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 93 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały.

Z twierdzeniami skarżącej nie można się zgodzić.

Po pierwsze skarżąca upatruje swojego interesu prawnego w treści zaskarżanej uchwały, w związku z toczącym się z jej inicjatywy postępowaniem w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Zduńskiej Woli na działkach o nr ewid. gruntu „32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6 oraz 160/7 w miejscowości Zduńska Wola obręb

0010". W powyższym postępowaniu dnia 20 marca 2024 r. wydana została decyzja o odmowie uzgodnienia warunków realizacji powyższego przedsięwzięcia. Wobec odwołania skarżącej postępowanie w powyższym przedmiocie toczy się przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu. Należy zauważyć, że wbrew twierdzeniom skarżącej przedmiotowa uchwała nie narusza jej interesu prawnego. Uchwała ta nie ma bowiem charakteru normatywnego i nie może pozbawiać skarżącej praw wynikających z powołanych przepisów Konstytucji. Zaskarżoną uchwałę należy traktować jako akt o charakterze intencyjnym, stanowiskowym, które w przyszłości może, ale nie musi, być uwzględniane przy tworzeniu aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego, mających bezpośrednio wpływ na sytuację prawną właścicieli nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżoną uchwałą Rada Miasta zajęła stanowisko w zakresie zadań do których ma kompetencje, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Natomiast art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

Powyższy pogląd znajduje poparcie również w orzecznictwie sądowym, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt: I OSK 716/09, zgodnie z którym *właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" (art. 18 ust. 1 u.s.g.) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem. Mianowicie, jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa (...).*

Należy również podkreślić, że zaskarżona uchwała, jako uchwała intencyjna, nie podlega wykonaniu, a zatem nie narusza interesu prawnego skarżącej i powołanych w skardze przepisów prawa.

Na zakończenie podnieść należy, że Miastu Zduńska Wola znana jest uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.11.2012 r. sygn. akt: I OPS 3/12 zgodnie z którą *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.*

W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy organ wykonawczy Miasta Zduńska Wola, Prezydent Miasta, jest jednocześnie organem administracyjnym w postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Zduńskiej Woli na działkach o nr ewid. gruntu „32/4, 98/1, 98/4, 98/6, 160/11, 160/12, 160/9, 160/5, 160/6 oraz 160/7 w miejscowości Zduńska Wola obręb 0010”, jednocześnie uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia podjęta została z inicjatywy radnych – Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość, a zatem w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy zachodzi podstawa do uznania, że Prezydent Miasta Zduńska Wola nie powinien reprezentować Miasta Zduńska Wola w sprawie skargi Elektrociepłowni Zduńska Wola spółka z o.o.

Biorąc powyższe pod uwagę Miasto Zduńska Wola wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) skarga
- 2) odpis odpowiedzi na skargę dla skarżącego,
- 3) akta sprawy, w tym:

- lista obecności radnych na LXXXI sesji Rady Miasta Zduńska Wola w dniu 21 marca 2024 r. w oryginale,
- oryginał projektu uchwały Rady Miasta Zduńska Wola w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola,
- protokół nr LXXXI sesji Rady Miasta Zduńska Wola odbytej w dniu 21 marca 2024 r. w oryginale.

**UCHWAŁA NR LXXXI/1139/24
RADY MIASTA ZDUŃSKA WOLA**

z dnia 21 marca 2024 r.

**w sprawie uchwalenia zasady lokalizacji składowisk odpadów oraz spalarni odpadów na terenie
gminy miejskiej Zduńska Wola**

Niniejszym na podstawie art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688), uchwała się, co następuje:

§ 1. Zakazuje się lokalizacji instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych odpadów komunalnych, składowisk odpadów oraz spalarni odpadów w odległości mniejszej niż trzy kilometry od zabudowań mieszkalnych na terenie gminy miasto Zduńska Wola.

§ 2. 1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Zduńska Wola oraz poprzez zamieszczenie jej treści na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Zduńska Wola.

Przewodnicząca Rady
Miasta Zduńska Wola

J. Jarosławska

Joanna Jarosławska