



NK.II.0911-16/371/08

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

Na podstawie art. 99 ust. 1a w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

porozumienia międzygminnego w sprawie przejęcia przez Gminę I i Gminę II od Gminy III, Gminy IV, Gminy V, Gminy VI zadań w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu (...) zostało zawarte porozumienie międzygminne pomiędzy Gminą I, Gminą II, Gminą III, Gminą IV, Gminą V oraz Gminą VI w sprawie przyjęcia przez Gminę I i Gminę II od Gminy III, Gminy IV, Gminy V, Gminy VI zadań w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków.

Porozumienie to wpłynęło do Organu Nadzoru dnia 23 lipca 2008 r.

W toku badania legalności wymienionego porozumienia Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ono art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W podstawie prawnej porozumienia jego strony powołały się na art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 12, art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 pkt 6 lit. „a” ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. nr 68, poz. 449) oraz: uchwałę Rady Gminy I, uchwałę Rady Gminy II, uchwałę Rady Gminy III, uchwałę Rady Gminy IV, uchwałę Rady Gminy V i uchwałę Rady Gminy VI.

Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.” Ust. 2 tego artykułu stanowi zaś: „Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.”

Z przepisów powyższych jasno wynika, że ustawodawca przewidział możliwość przekazania określonych zadań publicznych należących do właściwości gmin tylko jednej gminie. Porozumienie międzygminne stanowi jedną z form współdziałania gmin mającą na celu wspólne wykonywanie zadań publicznych. W odróżnieniu od związku międzygminnego zadania te wykonuje nie inny, działający „zamiast” gmin podmiot, lecz jedna z gmin na rzecz pozostałych. Istotą porozumienia między gminnego jest przejęcie przez jedną z gmin obowiązku wykonywania zadań publicznych ciążącego na innych gminach bądź gminie (G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II). Jako istotne naruszenie prawa należy zatem traktować przekazanie dwóm i większej liczbie gmin w drodze porozumienia międzygminnego określonych zadań publicznych. Wobec tego w przypadku realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r., nr 123, poz. 858 z późn. zm.), w szczególności dotyczących zatwierdzania taryf określających stawki opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków, jedynym działaniem zgodnym z prawem będzie powierzenie tych obowiązków w drodze porozumienia międzygminnego organom jednej gminy. Podobne uwagi należy odnieść do dokonywania weryfikacji taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków, ich zatwierdzenia czy uchwalania wieloletniego planu modernizacji istniejących urządzeń kanalizacyjnych.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r., nr 123, poz. 858 z późn. zm.): „1. Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji. 2. Zezwolenie może być wydane na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które:

- 1) ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę i adres, oddział lub przedstawicielstwo w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej;
 - 2) posiada środki finansowe lub udokumentuje możliwość ich uzyskania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
 - 3) posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu działalności, o której mowa w ust. 1.
3. Nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie. Gminne jednostki organizacyjne opracowują projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.”

Tymczasem § 6 porozumienia międzygminnego stanowi: „Wójt/Burmistrz Gminy będącej stroną Porozumienia, udzieli zezwolenia WiK [Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o.] na działalność gospodarczą polegającą na zbiorowym odprowadzaniu ścieków na czas określony, równy okresowi ważności niniejszego porozumienia.” Według wspomnianego art. 16 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zezwolenie może uzyskać każde przedsiębiorstwo spełniające wymienione w tym przepisie wymogi. Jako naruszający prawo należy zatem ocenić przepis, który zapowiada udzielenie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków konkretnemu, zindywidualizowanemu podmiotowi. Zezwolenie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 powyższej ustawy wydawane jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji administracyjnej, wobec czego strony porozumienia międzygminnego nie są uprawnione do ingerowania w proces wydawania decyzji (arbitralne stanowienie, iż zezwolenie otrzyma wskazane z nazwy przedsiębiorstwo) poprzez wskazanie konkretnego przedsiębiorstwa, na rzecz którego powinna być wydana. Jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego konkretnej gminy. Przepisem, na podstawie którego wójt (burmistrz,

prezydent miasta) odmawia udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres jest bowiem art. 17b cytowanej ustawy. Zgodnie z nim wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do powyższych działań:

- 1) gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie spełnia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem określonych w ustawie;
- 2) ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa;
- 3) ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub zagrożenie środowiska naturalnego;
- 4) jeżeli w wyniku postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zawarta została przez gminę umowa na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków z innym przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym;
- 5) jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

§ 2 ust. 2 porozumienia zawiera następujące postanowienia: Umowy na odprowadzanie ścieków, o których mowa w art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, z odbiorcami usług z obszarów poszczególnych gmin, zawierane będą z WiK.” Działanie takie posiada znamiona ograniczania konkurencji. Art. 6 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Strony porozumienia międzygminnego nie są uprawnione do arbitralnego ograniczenia odbiorcom usług komunalnych możliwości korzystania z usług innych przedsiębiorstw komunalnych i zawierania z nimi umów na odprowadzanie ścieków.

W uzupełnieniu powyższych uwag należy dodać, że przedmiotowe porozumienie międzygminne, naruszając art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie wskazuje jednoznacznie gminy odpowiedzialnej za realizację przekazanych przez pozostałe gminy zadań (przykładowo: „(...) właściwe organy Gminy I i Gminy II będą realizować prawa i obowiązki organów gmin określone w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (...), w szczególności dotyczące zatwierdzania taryf określających ceny i stawki opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków (...)”- § 1 ust. 1 porozumienia).

Również w przypadku weryfikacji taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (§ 1 ust. 2 porozumienia) oraz uchwalania wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych (§ 5 ust. 1 porozumienia) brak jest jednoznacznego wskazania gminy odpowiedzialnej za realizację wymienionych zadań. Zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków: „Plan [rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych] spełniający warunki określone w ust. 3 rada gminy uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Art. 24 ust. 4 wymienionej ustawy stanowi: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia.” Z przepisów tych wynika, iż do dokonywania czynności w nich kompetentne są wyłącznie organy jednej gminy. Zarówno przepisy wspomnianej ustawy oraz instytucja porozumienia międzygminnego nie przewidują żadnych aktów prawnych oraz czynności podejmowanych wspólnie przez dwie lub więcej gmin.

Ponadto przedmiotowe porozumienie nie wskazuje jednoznacznie momentu przekazania zadania określonej gminie (§ 3 ust. 2 porozumienia: „Jeżeli podjęcie przez WiK działalności zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze danej Gminy nastąpi w trakcie danego roku kalendarzowego, to w okresie do końca roku obowiązywać będą ceny i stawki opłat ustalone przez Radę Gminy I i II na dany rok.”). Zgodnie z ideą instytucji porozumienia międzygminnego wyrażoną w art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to treść porozumienia powinna jednoznacznie wskazywać moment przejęcia przez określoną gminę konkretnych praw i obowiązków pozostałych gmin.. Moment ten nie może być uzależniony od określonych w sposób nieprecyzyjny zdarzeń, jak np. podjęcie przez przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne działalności na obszarze konkretnej gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec