



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 2014-06-27  
NPII.4131.2.29.2014

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2  
44-100 Gliwice  
za pośrednictwem  
Rady Gminy Miedźno

Skarżący: Wojewoda Śląski

Jednostka Samorządu Terytorialnego: Gmina Miedźno

### SKARGA

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.)

#### wnoszę o:

stwierdzenie nieważności Uchwały Nr 264/XXXV/2013 Rady Gminy Miedźno z dnia 19 listopada 2013r. w sprawie przystąpienia Gminy Miedźno do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.f w związku z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

### UZASADNIENIE

W dniu 19 listopada 2013r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 264/XXXV/2013 w sprawie przystąpienia Gminy Miedźno do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem wymienionych wyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią § 1 uchwały Rada Gminy Miedźno wyraziła zgodę na przystąpienie Gminy Miedźno do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie, jak również, na podstawie § 2 skarżonej uchwały, wyraziła zgodę na objęcie przez Gminę Miedźno akcji Spółki, o której mowa w § 1 uchwały w zamian za wniesiony wkład niepieniężny.

Stosownie do art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Jednocześnie

ust. 3 tego samego artykułu stanowi, że prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.

Niewątpliwie w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazane sposoby realizacji zadań odnoszą się także do zadań przekazanych do wspólnego wykonywania przez związek międzygminny, przy czym przekazanie zadań związkowi międzygminnemu na podstawie statutu ma ten skutek, że uprawnienie do tworzenia jednostek organizacyjnych oraz zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania tych zadań przechodzi na związek. Innymi słowy stwierdzić należy, że konsekwencją przekazania zadań gminy związkowi międzygminnemu jest przedmiotowe ograniczenie uprawnień gminy w sferze gospodarki komunalnej. Skoro bowiem uprawnienia gminy, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z mocy art. 64 ust. 3 tej ustawy zostają przeniesione na związek międzygminny, to fakt ten ma wpływ na stosowanie przepisów określających formy prowadzenia gospodarki komunalnej.

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, akt ten określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednocześnie art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1, przez związki międzygminne.

Jednym z rodzajów jednostek organizacyjnych, jakie tworzyć może gmina są spółki prawa handlowego (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne), przy czym o ile w sferze użyteczności publicznej w zasadzie ustawodawca opowiedział się za dowolnością tworzenia spółek i przystępowania do nich przez gminę, to poza tą sferą aktywność gminy dopuszczalna jest tylko w sytuacjach, o których traktuje art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej.

W ocenie organu nadzoru wykładnia art. 9 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej nie może odbywać się z pominięciem art. 1 ustawy, a to oznacza, że w sferze użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki (lub przystępować do spółek) służących wykonywaniu zadań własnych. Wnosząc *a contrario* – gmina w sferze użyteczności publicznej nie może tworzyć spółek (lub przystępować do nich), które nie służą wykonywaniu zadań gminy. Ponieważ uczestnictwo w związku międzygminnym skutkuje derogacją zadań gminy, możliwość tworzenia spółek (przystępowania do spółek) przez taką gminę należy rozpatrywać z uwzględnieniem tego, jakie zadania gminy zostały przekazane do wspólnego wykonywania.

Z informacji będących w posiadaniu organu nadzoru wynika, iż 10 Gmin - są to Częstochowa, Kłobuck, Blachownia, Mykanów, Olsztyn, Poczesna, Konopiska, Rędziny, Miedźno, Mstów - utworzyło Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji. Związek ten został wpisany do rejestru związków międzygminnych w dniu 23 grudnia 1991 r. pod nr 48.

Stosownie do treści § 7 pkt 1 i 2 Statutu ww. Związku, do zadań związku należą w szczególności m.in. sprawy wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbiorców, a także kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych na obszarze gmin uczestników Związku. Tak określone rodzajowo zadanie zostało więc przekazane przez gminy przystępujące do Związku - w tym m.in. Gminę Miedźno - na rzecz Związku.

Z kolei Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji jest jedynym akcjonariuszem Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż istota związku międzygminnego polega na tym, że zainteresowane gminy określają, jakie zadania, należące do zakresu ich działania, będą wykonywane wspólnie i w tym celu właśnie tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tych zadań. Jak już wcześniej wskazano prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku, stosownie do art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zauważyć należy, iż zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. To właśnie zadanie własne Gminy Miedźno zostało przejęte przez Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji z dniem ogłoszenia statutu tego związku i od tej chwili ww. zadanie powinno być wykonywane w jego imieniu i na jego odpowiedzialność. Tym samym przystępując dobrowolnie do ww. Związku Gmina Miedźno przekazała Związkowi całość kompetencji w wyżej wskazanym zakresie.

Pamiętać należy, że Gmina Miedźno – przekazując ww. zadanie publiczne związkowi – nie powinna wykonywać go w takim zakresie, w jakim realizuje to związek (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, LexisNexis), gdyż celem powstania związku jest wspólne wykonywanie zadań przekazanych mu przez gminy.

Analiza informacji zawartych w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://ems.ms.gov.pl/>) prowadzi do wniosku, że podmiot ten - Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie - służy wykonywaniu zadań pozostających w zakresie działania Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji. Przedmiot działalności tej Spółki - zgodnie z informacjami zawartymi w Rejestrze – dotyczy między innymi:

- poboru, uzdatniania i dostarczania wody (zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności - 36.00.Z),
- odprowadzania i oczyszczania ścieków (PKD 37.00.Z),
- wykonywania instalacji wodno-kanalizacyjnych, cieplnych, gazowych i klimatyzacyjnych (PKD 43.22.Z).

Podsumowując zatem, na podstawie powołanych wyżej przepisów § 7 pkt 1 i 2 Statutu - w związku z treścią art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym - prawa i obowiązki gmin uczestniczących w tym związku, związane z wykonywaniem zadań dotyczących spraw wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbiorców, a także kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych na obszarze gmin uczestników Związku, przeszły na ten Związek. Oznacza to, że gminy uczestniczące w Związku Komunalnym Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji, a w tym przypadku Gmina Miedźno utraciła prawo do przystępowania do spółek w sferze użyteczności publicznej, wykonujących przedmiotowe zadania.

W przedmiotowym przypadku, poprzez podjęcie kwestionowanej uchwały – w ocenie organu nadzoru - doszło do niedopuszczalnej sytuacji, że Gmina Miedźno przystępuje do spółki prawa handlowego, której przedmiot działalności - zgodnie z informacjami zawartymi w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego – dotyczy między innymi wodociągów i zbiorowego zaopatrzenia w wodę odbiorców, a także kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, a sama faktycznie nie wykonuje już zadań w tym zakresie, ponieważ objęte są one już działaniem Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji.

Reasumując organ nadzoru stoi na stanowisku, iż Gmina, która już raz przekazała swe zadania związkowi międzygminnemu do wspólnego ich wykonywania nie ma możliwości przystąpienia do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie, która została utworzona przez Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji, gdzie uczestnikiem tego związku jest m.in. Gmina Miedźno. Mogłoby to nastąpić jednak dopiero po skutecznym wystąpieniu gminy ze Związku Komunalnego.

Pogląd prezentowany przez organ nadzoru znalazł potwierdzenie w nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2014r. (sygn. akt IV SA/G1 450/14), mocą którego WSA oddalił skargę Miasta Gminy Częstochowa na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Częstochowa w sprawie przystąpienia Miasta Gminy Częstochowa do spółki akcyjnej pod nazwą: Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna w Częstochowie.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Miedźno podejmując uchwałę Nr 264/XXXV/2013 w sprawie przystąpienia Gminy Miedźno do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna, w sposób istotny naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f w związku z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje organowi nadzoru prawo do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wp. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Iwona Andruszkiewicz  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego

#### Załączniki:

1. uchwała Nr 264/XXXV/2013 Rady Gminy Miedźno z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie w sprawie przystąpienia Gminy Miedźno do spółki akcyjnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego Spółka Akcyjna.
2. odpis skargi
3. upoważnienie