



BURMISTRZ DRAWSKA POMORSKIEGO

ul. Gen. Władysława Sikorskiego 41
78-500 Drawsko Pomorskie

R A D A M I E J S K A

w Drawsku Pomorskim
wpłynęło dnia 25.04.20 r.

Nr. zał.
podpis *A. Brusznowski*

SK.0003.2.2020

Drawsko Pomorskie, dnia 20 kwietnia 2020 r.

Pan Ireneusz Gendek
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Drawsku Pomorskim

Dotyczy: interpelacji Radnego Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim

W załączeniu przekazuję opinię prawną w przedmiocie dopuszczalności i zasadności prowadzenia przez zakład Usług Komunalnych w Drawsku Pomorskim działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu ścieków, będącą odpowiedzią na interpelację radnej Katarzyny Hrynkiewicz.

BURMISTRZ

Krzysztof Czerwiński

Otrzymują:

1. adresat
2. a/a

Opinia prawna

W przedmiocie dopuszczalności i zasadności prowadzenia przez Zakład Usług Komunalnych w Drawsku Pomorskim działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu ścieków.

Zakład Usług Komunalnych w Drawsku Pomorskim – zwany dalej „ZUK” jest jednostką organizacyjną Gminy Drawsko Pomorskie działającą w formie jednostki budżetowej. Uchwałą nr XX/210/2012 z dnia 29.03.2012 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim nadała Zakładowi Usług Komunalnych w Drawsku Pomorskim statut – zwany dalej „Statutem”. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 Statutu przedmiotem działalności ZUK jest zaspokajanie potrzeb ludności w usługi polegające na utrzymaniu czystości i porządku w gminie. W § 4 ust. 2 Statutu określono działania, poprzez które ZUK realizuje swoje zadania, wskazując w pkt 3, że jednym z tych działań jest wywóz nieczystości stałych i płynnych.

Utworzenie jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Usług Komunalnych w Drawsku Pomorskim było zgodne z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – zwanej dalej „u.s.g.”, ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.) – zwanej dalej „u.g.k.” oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – zwanej dalej „u.f.p.”

Zgodnie z przepisem art. 9 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (ust. 1), gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2), formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3), zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 4). Odrębną ustawą, o której mowa w art. 9 ust. 3 u.s.g. jest u.g.k., która w § 1 ust. 2 stanowi, 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, a w § 2 określa, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Budowa normy zawartej w art. 2 u.g.k. i użycie zwrotu „w szczególności” wskazuje, że zawarte w tym przepisie wyliczenie form organizacyjno-prawnych w jakich gmina może prowadzić gospodarkę komunalną ma charakter przykładowy, a katalog form w jakich gmina może prowadzić gospodarkę komunalną jest otwarty. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, przykładowo postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21.07.2011 r. sygn. V CZ 49/11, w którym sąd stwierdził „Art. 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej, określający formy prowadzenia gospodarki komunalnej, zawiera jedynie wyliczenie o charakterze przykładowym (na co wskazuje użyte przez ustawodawcę wyrażenie "w szczególności") i w żadnym wypadku nie można twierdzić, by katalog ten miał charakter zamknięty i wyczerpujący” czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.12.2010 r. sygn.. II GSK1091/09, w którym sąd wyraził pogląd, że „Do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą

wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami u.f.p., jak i inne.”

Ustawodawca wymienia w § 2 u.g.k. wyłącznie samorządowy zakład budżetowy, pomijając inne formy przewidziane w ustawie o finansach publicznych. Można stąd wywodzić, że jest on preferowany w tej kategorii. Cieszy się on względną samodzielnością i jest w mniejszym stopniu zależny od budżetu jednostki go powołującej niż jednostka budżetowa. Ustawodawca poświęca mu rozdział 2 u.g.k., czyniąc z niego podstawową, obok spółek, formę wykonywania we własnym zakresie przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarki komunalnej. Obok samorządowego zakładu budżetowego, u.f.p. przewiduje jeszcze jedną jednostkę tego rodzaju, która może być powoływana przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest to jednostka budżetowa. Podobnie jak samorządowy zakład budżetowy stanowi ona formę prawa budżetowego i nie posiada osobowości prawnej ani zdolności prawnej, będąc wyodrębniona organizacyjnie, majątkowo i finansowo. Jednostka budżetowa jest formą gospodarki komunalnej i nie ma argumentów pozwalających na wyłączenie tego rozwiązania, przewidzianego w ustawie o finansach publicznych. (por. Banasiński Cezary, Jaroszyński Krzysztof Maurycy, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz Opublikowano: WK 2017) Podobnie wypowiedzieli się autorzy artykułu pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań gminy” stwierdzając, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania własne w formie własnej jednostki organizacyjnej (np. samorządowy zakład budżetowy czy jednostka budżetowa), w formie utworzonej przez siebie spółki prawa handlowego oraz przez powierzenie wykonania określonych zadań osobom trzecim na podstawie umowy (por. Dzierżanowski Włodzimierz, Grzebalska Marta, Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań gminy Zam. Pub. Dor. 2011/2/17-20 – Artykuł)

Za tym, że zakład budżetowy jest rekomendowaną formą prowadzenia gospodarki komunalnej przez gminę, spośród form organizacyjnych przewidzianych w u.f.p. przemawia dodatkowo treść art. 14 u.f.p., który stanowi:

„Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginieciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy

- mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.”

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanawia o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że dokonując tego wyboru organ stanowiący gminy winien mieć na uwadze zasadę pomocniczości – subsydiarności, zgodnie z którą każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Zasada subsydiarności mówi, że władza powinna mieć znaczenie pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły. Tam, gdzie nie jest to konieczne, państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom, wolnemu rynkowi. W sytuacji wymagającej interwencji winno natomiast rozwiązywać problem na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom, a więc raczej w gminach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum. Z przekazanych mi informacji wynika, że na terenie gminy Drawsko Pomorskie funkcjonuje przedsiębiorca prywatny posiadający zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, który faktycznie prowadzi działalność w tym zakresie i oferuje swoje usługi mieszkańcom gminy.

Konkludując

Jednostka budżetowa Gminy Drawsko Pomorskie pod nazwą Zakład Usług Komunalnych w Drawsku Pomorskim może z formalnego punktu widzenia prowadzić działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy. Jest to bowiem forma bezpośredniego wykonywania przez Gminę Drawsko Pomorskie gospodarki komunalnej, dopuszczalna w świetle przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Niemniej należy zauważyć, że jako rekomendowaną formę prowadzenia gospodarki komunalnej przez gminy, spośród form określonych w ustawie o finansach publicznych, ustawodawca wskazuje „zakład budżetowy”, a nie „jednostkę budżetową”. Wynika to w szczególności z odmiennych form finansowania zakładu budżetowego oraz jednostki budżetowej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio – dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowy zakład budżetowy, odmiennie niż jednostka budżetowa, odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych (art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

Uwzględniając obowiązującą w działalności gminy zasadę pomocniczości (subsydiarności) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy Gmina Drawsko Pomorskie powinna kontynuować bezpośrednio wykonywanie gospodarki komunalnej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu ścieków (poprzez ZUK) w sytuacji, gdy na jej terenie podjął działalność podmiot prywatny, zdolny zapewnić realizację usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i wywozu ścieków na rzecz mieszkańców gminy.

Drawsko Pomorskie 20.04.2020 r.

