



**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

Pruszcz Gdański, dnia 10 kwietnia 2025 r.

OPINIA PRAWNA

sporządzona na zlecenie Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji „WiK” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszczu Gdańskim w przedmiocie analizy projektu umowy dotyczącej zasad rozliczeń należności z tytułu przyjmowania ścieków komunalnych z terenu Gminy Miasta Pruszcz Gdański do infrastruktury kanalizacyjnej na terenie Gminy Miasta Gdańska.

Opis zagadnienia podlegającego analizie:

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest dokonanie w oparciu o przedstawione dokumenty analizy zgodności z obowiązującymi przepisami prawa projektu umowy, której celem jest określenie zasad rozliczania należności z tytułu przyjmowania ścieków komunalnych z terenu Gminy Miasta Pruszcz Gdański do infrastruktury kanalizacyjnej znajdującej się na terenie Gminy Miasta Gdańska. W szczególności analiza obejmuje ocenę dopuszczalności prawnej zawarcia opiniowanej umowy w świetle przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, a także ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przy uwzględnieniu regulacji zawartych w Porozumieniu komunalnym z dnia 10 października 1995 r. podpisanym między Miastem Gdańsk i Miastem Pruszcz Gdański.

Opinia obejmuje ponadto identyfikację potencjalnych zagrożeń i obszarów ryzyka dla Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji „WiK” Spółki z o.o. (zwanej dalej „Spółką” lub „Przedsiębiorstwem”) wynikających z postanowień objętej opiniowaniem umowy, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności stron, mechanizmów ustalania kosztów i opłat, a także zasad korzystania z infrastruktury. W niniejszym opracowaniu wskazane zostaną również postanowienia umowy, które mogą budzić wątpliwości interpretacyjne lub które – z punktu widzenia interesu Spółki – wymagają szczególnej ostrożności przy ich ewentualnym przyjęciu.



ul. Bohaterów Getta Warszawskiego 15/6
80 - 230 Gdańsk tel. 58 524 30 76



**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

Wstęp:

Odprowadzanie ścieków z terenu miasta Pruszcz Gdański do gdańskiego systemu kanalizacyjnego zostało formalnie uregulowane Porozumieniem komunalnym z dnia 10 października 1995 r. podpisanym pomiędzy Miastem Gdańsk i Miastem Pruszcz Gdański. Celem Porozumienia było ustalenie obowiązku udziału Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański w kosztach rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków Wschód w Gdańsku. Porozumienie przewidywało, że warunki techniczne wprowadzania ścieków do gdańskiego systemu kanalizacji sanitarnej w zakresie ilości i parametrów jakościowych zostaną określone w odrębnej umowie zawartej przez Gminy z udziałem firm eksploatujących system wodociągowy i kanalizacyjny na ich terenie. Zgodnie z Porozumieniem wysokość opłaty za 1 m³ wprowadzonych ścieków obejmować miała koszt eksploatacji i amortyzacji kanału sanitarnego od granicy administracyjnej z Miastem Pruszcz Gdański do gdańskiej oczyszczalni ścieków, obliczony na podstawie procentowego udziału ścieków z terenu Miasta Pruszcz Gdański w stosunku do całkowitej ilości ścieków płynących tym samym kanałem i koszt eksploatacji i amortyzacji gdańskiej oczyszczalni ścieków obliczony na podstawie procentowego udziału ścieków z terenu Miasta Pruszcz Gdański w stosunku do całkowitej ilości ścieków oczyszczanych w tej oczyszczalni. Warunki uiszczania opłaty precyzować miała odrębna umowa.

W oparciu o Porozumienie komunalne, w dniu 11 września 1998 r. została zawarta pomiędzy SAUR NEPTUN GDAŃSK S.A. i Spółką Wodną Pruszcz przy udziale Gmin Pruszcz Gdański i Gminy Miasta Gdańska umowa Nr 51/97 regulująca zasady wprowadzania ścieków z terenu Miasta Pruszcz Gdański do gdańskiego systemu kanalizacji sanitarnej oraz sposobu i procedury ustalania wysokości opłat za odbiór ścieków. Żadna ze Stron nie podjęła działań zmierzających do wypowiedzenia Umowy lub jej rozwiązania bez zachowania okresu wypowiedzenia i nie odstąpiła od jej postanowień, można więc wysnuć wniosek, że pomimo zmian podmiotowych, strony nadal wiążą postanowienia Umowy Nr 51/97, szczególnie, że brak jest odrębnej regulacji, która przewidywałaby sposób dokonywania kalkulacji opłaty w objętym Umową zakresie i czynniki, które przy jej ustalaniu brane byłyby pod uwagę.

Spółki wodociągowo - kanalizacyjne kilkakrotnie podejmowały próby uzgodnienia warunków umowy zastępującej Umowę Nr 51/97, ale z uwagi na wielość podmiotów zaangażowanych w ustalenie jej postanowień, kończyły się one niepowodzeniem.

Za koniecznością zawarcia nowej umowy zastępującej Umowę Nr 51/97 z dnia 11 września 1998 r. przemawiają następujące argumenty:

- 1) Umowa nr 51/97 została zawarta w dniu 11 września 1998 r., jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Umowa została zawarta przy udziale Miasta Gdańsk i Miasta Pruszcz Gdański, które w dacie ustalania warunków Umowy pełniły funkcję organów regulacyjnych zatwierdzających taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę. Dezaktualizacja części jej postanowień oraz nieuwzględnienie w niej zaistniałych zmian,





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

- w tym wprowadzonych ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw powoduje konieczność aktualizacji postanowień Umowy Nr 51/97 przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych do ustawy dotyczących zatwierdzenia taryf lub zastąpienia jej nową umową.
- 2) W 2017 r. zmianie uległ tryb zatwierdzenia taryf. Taryfa od tego czasu podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. W postępowaniu rola jednostek samorządu terytorialnego uległa ograniczeniu. Po zmianach przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne określa taryfę na 3 lata (w dacie zawierania Umowy taryfy obowiązywały przez rok).
 - 3) Zmieniły się strony umowy. W 2005 r. prawa i obowiązki dostawcy ścieków z terenu Miasta Pruszcz Gdański przejęło Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „WIK” Sp. z o.o. Po przeniesieniu przez Miasto Gdańsk na rzecz „Gdańskiej Infrastruktury Wodociągowo - Sanitarnej” Sp. z o.o. praw do infrastruktury wodociągowo - kanalizacyjnej i wstąpieniu tej Spółki z dniem 1 stycznia 2005 r. w miejsce Miasta Gdańska jako Wydzierżawiającego także nie dokonano w umowie żadnych zmian. Gdańskie Wodociągi zastąpiły w tym zakresie stroną umowy z 1998 r. - Saur Neptun Gdańsk S.A.

Analiza postanowień umowy:

1. Strony Umowy:

Stronami objętej przeglądem umowy dotyczącej zasad rozliczeń należności z tytułu przyjmowania ścieków komunalnych z terenu Gminy Miasta Pruszcz Gdański do infrastruktury kanalizacyjnej na terenie Gminy Miasta Gdańska mają być: Gdańskie Wodociągi S.A., Gdańska Infrastruktura Wodociągowo – Kanalizacyjna Spółka z o.o. oraz spółki wykonujące w imieniu Gmin zadania własne z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, działające na terenie gmin, z których obszaru kierowane będą ścieki do oczyszczalni ścieków w Gdańsku. Umowa ma zostać zawarta przy udziale tych gmin.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że udział tak znacznej liczby podmiotów w procesie przygotowywania i uzgadniania postanowień umownych znacząco utrudniał, a ostatecznie uniemożliwił, osiągnięcie porozumienia i skuteczne zawarcie umowy. Z tego względu zasadne wydaje się rozważenie ograniczenia liczby stron biorących bezpośredni udział w procesie kontraktowania.

Argumentem przemawiającym za ograniczeniem liczby podmiotów (stron umowy) biorących udział w określaniu sposobu i procedury ustalania wysokości opłat za odbiór ścieków jest rzeczywista niemożność uzgodnienia przez wszystkich wskazanych w Porozumieniu komunalnym uczestników postanowień umowy, która te kwestie by uregulowała. Można w tym miejscu przypomnieć, że Saur Neptun Gdańsk Spółka Akcyjna w 2005 r. wypracowała treść projektów umów z operatorami systemów sieci kanalizacji sanitarnej w Gminie Pruszcz Gdański, Mieście Pruszcz Gdański, Mieście i Gminie Żukowo,





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

Gminie Kolbudy z miejscowością Kolbudy. Stronom przez okres blisko dwudziestu lat nie udało się jednak stworzyć zaktualizowanej umowy przewidującej tryb ustalania wysokości opłaty za hurtowy odbiór ścieków odprowadzanych do gdańskiego systemu kanalizacji sanitarnej z terenu miasta Pruszcz Gdański. Dodatkowym argumentem przemawiającym za ograniczeniem liczby stron Umowy jest przekazanie kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie oraz zmiana procedury ich uzgadniania.

Mając na uwadze wcześniejsze trudności w wypracowaniu rozwiązań w ustalaniu zasad rozliczeń opłat za odbiór ścieków wynikające z udziału zbyt szerokiego grona podmiotów, celowe jest zawężenie kręgu podmiotów biorących udział w pracach nad opracowaniem umowy i będących jej stronami do operatorów eksploatujących infrastrukturę wodno-kanalizacyjną.

2. Postanowienia ogólne (przedmiot umowy, składniki kosztów):

Oдноśnie podlegającej opiniowaniu umowy to analiza jej treści prowadzi do wniosku, że została opracowana w oparciu o treść wcześniej obowiązującego porozumienia. Niektóre z proponowanych zapisów umowy nie zostały przy tym dostosowane do obowiązujących przepisów (przykładowo w projekcie umowy w § 1 ust. 5 i 6 nadal znajduje się zapis przewidujący obowiązek uzgodnienia z Gminą, a nie z przedsiębiorstwem wodociągowym prognozy średniorocznej ilości ścieków wprowadzanych z terenu Gminy do infrastruktury).

Do projektu umowy nie został załączony załącznik nr 1, który zgodnie z projektem ma wskazywać miejsce włączenia do infrastruktury gdańskiego systemu kanalizacyjnego na terenie Miasta Gdańska (§ 1 ust. 1), a także określenie ścieków podlegających przyjęciu (§ 1 ust. 2). Z tego powodu ten dokument nie może zostać poddany analizie.

Oдноśnie kosztów całkowitych przesyłu, oczyszczania i zrzutu ścieków wprowadzanych do infrastruktury gdańskiego systemu kanalizacyjnego (§ 1 ust. 3) mają być w nich uwzględniane takie składniki jak: koszty eksploatacyjne, czynsz dzierżawny i marża zysku, które są, zgodnie z projektem umowy, ustalane byłyby jednostronnie przez stronę przyjmującą ścieki. Umowa nie przewiduje mechanizmu weryfikacji zasadności tych kosztów (przez stronę odprowadzającą ścieki), procedury zatwierdzania kosztów lub składania przez strony odwołania. Wśród elementów mających wpływ na ustalenie kosztów przesyłu uwzględniono marżę zysku, który to element według sporządzającego opinię powinien zostać wyłączony z elementów mających mieć wpływ na koszty. Marża zysku nie powinna być ustalana jednostronnie bez przedstawienia szczegółowego uzasadnienia kosztowego (które nie zostało ujęte w umowie), szczególnie w relacji międzygminnej i może stanowić podstawę podnoszenia zarzutów oдноśnie nieuprawnionego czerpania zysku z realizacji zadania publicznego. Umowa powinna określać w szczególności sposób ustalania wysokości opłaty za 1 m³ wprowadzonych ścieków i jej składniki (przykładowo koszt eksploatacji i amortyzacji kanału sanitarnego od granicy administracyjnej z Miastem Pruszcz Gdański do gdańskiej oczyszczalni ścieków, obliczony w oparciu o przejrzyste i sprawdzalne zasady, koszt eksploatacji i amortyzacji gdańskiej oczyszczalni ścieków obliczony na





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

podstawie procentowego udziału ścieków z terenu Miasta Pruszcz Gdański w stosunku do całkowitej ilości ścieków oczyszczanych w oczyszczalni, z zastrzeżeniem, że opłata za 1 m³ wprowadzonych ścieków nie mogłaby przekroczyć (przykładowo) 60% opłaty ustalonej za ścieki wprowadzane z terenu Miasta Gdańska.

3. Postanowienia ogólne (ograniczenie przepływu ścieków):

Postanowienia zawarte w § 1 ust. 7–8 projektu umowy wprowadzające sztywne limity ilości ścieków, które mogą być wprowadzane do infrastruktury kanalizacyjnej znajdującej się na terenie Gminy Miasta Gdańska, a także przewidujące możliwość fizycznego ograniczenia przepływu przez operatora przyjmującego (poprzez instalację urządzeń ograniczających przepływ ścieków), stanowią istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa eksploatacyjnego, środowiskowego i prawnego gmin przekazujących ścieki.

Określone w umowie ograniczenia zostały ustalane bez należytego uwzględnienia zmiennych i trudnych do przewidzenia okoliczności, które realnie wpływają na ilość odprowadzanych ścieków. W praktyce mogą występować okresy skokowego wzrostu objętości ścieków – np. w wyniku intensywnych opadów atmosferycznych, które przy nieszczelnej kanalizacji lub nielegalnych włączeniach wód opadowych skutkują zwiększonym dopływem; wskutek wzrostu liczby mieszkańców w sezonach turystycznych; z powodu rozbudowy sieci, podłączenia nowych nieruchomości lub też awarii lokalnych urządzeń (np. przepompowni), które czasowo zmieniają charakter przepływu. W takich sytuacjach operator gminny może nie mieć możliwości uniknięcia przekroczenia limitów. Jednocześnie obowiązujące postanowienia umowne nie przewidują żadnych instrumentów reagowania na sytuacje nadzwyczajne, w szczególności procedur ustalania dopuszczalnych odchyień od wartości progowych, rezerw przepustowości systemu ani formalnych trybów konsultacyjnych na wypadek zdarzeń awaryjnych, co w praktyce oznacza, że każde, nawet niezawinione i incydentalne przekroczenie dopuszczalnych ilości ścieków może zostać zakwalifikowane jako naruszenie postanowień umowy, z pełnymi tego konsekwencjami prawnymi i finansowymi dla podmiotu przekazującego ścieki.

Co więcej zapis § 1 ust. 8 dopuszcza zastosowanie fizycznych ograniczeń przepustowości (w umowie nie przewidziano sposobu realizacji tego założenia), co w warunkach czasowego przeciążenia sieci gminnej może prowadzić do cofnięcia się ścieków, przepełnienia studni kanalizacyjnych, zalewania posesji, skażenia środowiska wodno-gruntowego oraz naruszenia przepisów sanitarnych. Tego rodzaju działania podejmowane jednostronnie przez podmiot przyjmujący ścieki mogą doprowadzić do awarii lub katastrofy ekologicznej, której skutki zostaną przypisane gminie przekazującej, jako podmiotowi zobowiązanemu do zapewnienia ciągłości świadczenia usług kanalizacyjnych.

Postanowienia § 1 ust. 7 - 8 projektu umowy są także sprzeczne z treścią Porozumienia Komunalnego z dnia 10 października 1995 r. zawartego pomiędzy Miastem Gdańsk a Miastem Pruszcz Gdański, stosownie do którego § 1 ust. 1 Miasto Gdańsk zgodnie z Uchwałą Nr XXI/218/95 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 czerwca 1995 r. zobowiązało się do zapewnienia przyjmowania do oczyszczania **wszystkich ścieków** z terenu Miasta Pruszcz





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

Gdański w ramach istniejących połączeń kanalizacji sanitarnej. Porozumienie nie przewidywało możliwości ograniczenia ilości ścieków przyjmowanych do infrastruktury kanalizacyjnej znajdującej się na terenie Gminy Miasta Gdańska. Zgodnie z brzmieniem § 2 Porozumienia komunalnego umowa zawierana pomiędzy stronami Porozumienia z udziałem firm eksploatujących system wodociągowy i kanalizacyjny miała obejmować wyłącznie szczegółowe warunki techniczne wprowadzania ścieków do gdańskiego systemu kanalizacji sanitarnej w zakresie ilości i parametrów jakościowych, ustalając w § 1 ust. 3 podstawową zasadą obliczania opłaty za zapewnienie przyjmowania do oczyszczania wszystkich ścieków z terenu Miasta Pruszcza Gdańskiego. Rozumiejąc potrzebę wprowadzenia w tym zakresie koniecznych modyfikacji, nie tylko tych związanych ze zmianami wprowadzonymi do ustawy dotyczącej zatwierdzenia taryf, to jednak przedstawiony do zaopiniowania projekt umowy wkracza i wykracza poza zakres właściwy dla porozumień międzygminnych, przejmując ich przedmiot i funkcję, jednak bez zachowania wymaganej formy i składu podmiotowego określonego w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 74 tej ustawy, porozumienia międzygminne mogą być zawierane wyłącznie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, tj. gminami i służą wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych. Nieodpowiednie jest, aby podmiot trzeci, taki jak spółka komunalna działająca w formie spółki prawa handlowego, brał udział w regulowaniu zasad współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych w umowie, która odpowiada porozumieniu międzygminnemu. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego nie posiadają statusu jednostki samorządu terytorialnego, lecz są odrębnymi od gmin samodzielnymi osobami prawnymi, co wyklucza ich udział jako stron w porozumieniach tego rodzaju. W konsekwencji, zawarcie umowy o tak szerokim zakresie unormowania możnaby uznać za niedopuszczalne z punktu widzenia przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo, zawarcie umowy pomiędzy gminami a spółkami komunalnymi, która w swojej warstwie formalnej nawiązuje do konstrukcji porozumienia międzygminnego, lecz jednocześnie zawiera elementy typowe dla odpłatnej umowy cywilnoprawnej – w tym określenie marży zysku, mechanizmy ustalania wynagrodzenia oraz świadczenia wzajemne – rodzi poważne ryzyko naruszenia przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320). Tego rodzaju konstrukcja może zostać uznana za próbę obejścia procedur przetargowych przewidzianych dla zamówień publicznych, zwłaszcza jeżeli spółka komunalna świadczy usługi na rzecz innej gminy niż ta, która ją utworzyła. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, każda umowa odpłatna o charakterze usługowym zawierana przez jednostkę samorządu terytorialnego z odrębnym podmiotem prawa handlowego co do zasady stanowi zamówienie publiczne. Brak przeprowadzenia procedury konkurencyjnej – nawet pod pozorem realizacji zadań publicznych we współpracy międzygminnej – może skutkować nieważnością zawartej umowy oraz odpowiedzialnością po stronie podmiotu publicznego. W szczególności dotyczy to sytuacji, w których umowa zawiera **element kalkulacji zysku** wykonawcy, co nadaje jej komercyjny charakter, wykluczający zastosowanie uproszczonego trybu bezpośredniego powierzenia zadania podmiotowi pozostającemu pod pełną kontrolą gminy, z pominięciem procedury zamówieniowej.





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

Taki zakres przedmiotowy i charakter opiniowanej umowy mogą wskazywać na potrzebę oceny, czy nie mamy do czynienia z zamówieniem sektorowym w rozumieniu art. 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Choć art. 435 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych dopuszcza zawieranie umów na czas nieoznaczony w zakresie usług kanalizacyjnych, to możliwość ta dotyczy wyłącznie umów *stricte* związanych z odprowadzaniem ścieków do sieci wodno-kanalizacyjnej, a nie umów o złożonym i wielowątkowym charakterze organizacyjno-finansowym. Tym samym, umowa, o ile nie zostanie prawidłowo zakwalifikowana i zawarta zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych może zostać zakwestionowana jako zawarta z naruszeniem trybu przewidzianego dla zamówień sektorowych.

4. Warunki finansowe:

Treść projektowanej umowy budzi poważne wątpliwości co do zachowania równowagi stron, szczególnie w kontekście pozycji operatora infrastruktury (GdW), który wydaje się korzystać z uprzywilejowanego ukształtowania mechanizmów rozliczeniowych. Zastosowane wzory opłat opierają się na uśrednionych parametrach, takich jak długość sieci czy uśredniony wskaźnik udziału ścieków (\bar{u}), które niekoniecznie oddają rzeczywiste obciążenie systemu przesyłowego przez daną gminę. Takie rozwiązania mogą prowadzić do nieproporcjonalnych obciążeń dla mniejszych jednostek samorządowych, zwłaszcza w przypadkach, gdy intensywność przesyłu z ich obszaru jest relatywnie niska. Ponadto, czynsz dzierżawny kalkulowany jest na podstawie wartości brutto środków trwałych, bez uwzględnienia stopnia ich zużycia, co budzi obawę o możliwość zawyżenia opłat. Umowa nie zawiera także mechanizmów dostosowawczych, które pozwalałyby na korektę kosztów w razie zmiany ilości ścieków, długości sieci czy faktycznego wykorzystania infrastruktury. Brakuje również przejrzystych zasad weryfikacji danych wejściowych oraz rozgraniczenia kosztów przesyłu i oczyszczania, co może prowadzić do dowolności interpretacyjnej. W efekcie, przyjęte w umowie rozwiązania osłabiają zasadę równorzędności stron oraz podważają przejrzystość zasad współpracy.

Także zaproponowane w § 2 ust. 1 punkt 1) Umowy rozwiązanie polegające na wykorzystaniu przy wyliczaniu kosztów przesyłu ścieków wskaźnika udziału długości sieci w wykorzystywanej do przesyłu ścieków infrastrukturze nie jest zgodne z treścią Porozumienia Komunalnego z dnia 10 października 1995 r. zawartego pomiędzy Miastem Gdańsk a Miastem Pruszcz Gdański. Zgodnie z Porozumieniem komunalnym ponoszone przez podmiot odprowadzający ścieki opłaty miały zostać wyliczone na podstawie procentowego udziału dopływających ścieków w stosunku do całkowitej ilości ścieków oczyszczanych w gdańskiej oczyszczalni. Porozumienie nie przewidywało zastosowania wskaźnika udziału długości sieci w wykorzystywanej do przesyłu ścieków.

Wadą objętej przeglądem umowy jest brak przejrzystego, jasno określonego mechanizmu dostosowywania kosztów w przypadku zmiany ilości odprowadzanych ścieków lub przebiegu sieci kanalizacyjnej. Może to prowadzić do utrwalania warunków finansowych, które z czasem stają się nieadekwatne i niekorzystne dla jednej ze stron – zwłaszcza gminy o mniejszym udziale w systemie. Umowa rzadko odwołuje się do aktualizacji danych na





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

podstawie rzeczywistych pomiarów, takich jak przepływ, stopień eksploatacji infrastruktury czy aktualne koszty jednostkowe. Wzory rozliczeniowe zastosowane w umowie charakteryzują się wysokim poziomem złożoności i niską przejrzystością. Zastrzeżenia budzi również brak odniesienia do realnych kosztów jednostkowych, np. za 1 m³ ścieków, a opieranie się na uśrednionych danych księgowych niesie ryzyko oderwania od rzeczywistych kosztów świadczenia usług. Należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjny sposób naliczania dodatkowych opłat – np. 50% kosztów przesyłu za każdy m³ ścieków powyżej ustalonego limitu – który może prowadzić do powstania istotnych i trudnych do przewidzenia obciążeń finansowych. Umowa nie przewiduje mechanizmu kontroli poprawności danych wejściowych do wzorów rozliczeniowych (jak długość odcinków czy wartość infrastruktury), co pozostawia uniemożliwia kontrolę umowy w tym zakresie. W rezultacie konstrukcja umowy wydaje się jednostronnie korzystna dla Miasta Gdańska i jego spółek komunalnych, które zastrzegły sobie dominującą pozycję przy ustalaniu i aktualizowaniu warunków rozliczeń.

5. Warunki techniczne:

Wątpliwości co do obiektywności i rzetelności procesu budzi także opisana w § 5 i § 6 umowy procedura odczytu przepływu ścieków oraz ocena przekroczeń, szczególnie w kontekście regulacji zawartej w § 6, gdzie stwierdzenie przekroczenia może skutkować automatycznym naliczeniem opłaty dodatkowej i która opiera się na odczytach urządzeń pomiarowych operatora przyjmującego bez udziału niezależnej strony trzeciej (np. certyfikowanego laboratorium posiadającego akredytację). Wykonywanie pomiarów, w tym pobierania próbek, w laboratoriach akredytowanych umożliwia skuteczną kontrolę przestrzegania parametrów ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, jako że akredytacji udzielić może tylko Polskie Centrum Akredytacji, posiadające status jednostki upoważnionej przez państwo do dokonywania autorytatywnej oceny w zakresie kompetencji laboratoriów. W tym wypadku, umowa nie przewiduje obowiązku poboru próbek przez certyfikowane laboratorium (§ 5 ust. 3 Umowy). W świetle przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie można pominąć znaczenia wiarygodnego i cyklicznego poboru próbek ścieków jako elementu nadzoru nad rzeczywistym obciążeniem infrastruktury kanalizacyjnej. Brak jednoznacznych postanowień w umowie w tym zakresie – w tym wskazania prowadzi do sytuacji, w której parametry ścieków są ustalane w sposób potencjalnie jednostronny i nieweryfikowalny. Utrudnia to nie tylko prawidłowe i rzetelne rozliczenie stron, ale także osłabia zgodność umowy z zasadami wynikającymi z prawa ochrony środowiska i może naruszać obowiązki gmin wynikające z nadzoru nad jakością ścieków odprowadzanych do środowiska.

Sposób obliczania opłaty dodatkowej (§ 6 ust. 3 Umowy) nie przewiduje mechanizmów weryfikacyjnych ani możliwości zgłoszenia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną. Równocześnie opłata naliczana jest niezależnie od przyczyny przekroczenia, nawet w przypadku incydentalnego, krótkotrwałego odchylenia, które nie musi mieć wpływu na środowisko lub infrastrukturę.





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

W umowie nie została określona procedura uzgadniania wyników kontroli. Umowa nie przewiduje możliwości wniesienia sprzeciwu wobec ich wyników. Gmina lub jej spółka mogą zostać obciążone kosztami, nie mając realnego wpływu na ich zakres, wysokość, ani możliwość kwestionowania podstaw ich naliczenia.

W § 6 ust. 8 przewidziano, że wszelkie koszty ponownej kontroli przeprowadzonej na wniosek operatora z terenu Gminy ponosi ten operator, nawet jeśli wyniki są kwestionowane. W połączeniu z domyślną odpowiedzialnością za przekroczenia (ust. 2-4), prowadzi to do przeniesienia całkowitego ryzyka finansowego na jedną stronę – bez proporcjonalnego udziału strony przyjmującej w odpowiedzialności systemowej.

Wnioski:

Analiza projektowanej umowy prowadzi do szeregu poważnych zastrzeżeń prawnych. Umowa ta, choć formalnie ma charakter cywilnoprawny, zawiera elementy typowe dla współpracy jednostek samorządu terytorialnego – takie jak wspólne korzystanie z infrastruktury komunalnej czy ustalanie zasad rozliczeń – przez co funkcjonalnie zbliża się do porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie jednak umowa obejmuje postanowienia charakterystyczne dla relacji rynkowych (poprzez wskazanie marży zysku, mechanizmy odpłatności oraz szczegółowe zasady świadczeń wzajemnych), co nadaje jej komercyjny charakter, wykraczający poza dopuszczalną formułę współpracy publicznoprawnej.

W konsekwencji, należy rozważyć, czy zawarcie takiej umowy nie prowadzi do obejścia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, zwłaszcza w kontekście art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 i 435 ustawy. Jeżeli świadczenia mają charakter odpłatny, a stroną umowy jest podmiot odrębny – spółka prawa handlowego – to co do zasady mamy do czynienia z zamówieniem publicznym, które powinno zostać udzielone w trybie konkurencyjnym. Brak zastosowania procedury przetargowej w takim przypadku może zostać uznany za naruszenie ustawy i stanowić podstawę do jej unieważnienia.

Dodatkowo, zastosowane w umowie wzory kalkulacyjne są nieprzejrzyste i oparte na uśrednionych wskaźnikach (takich jak długość sieci czy parametr udziału ścieków), co nie odzwierciedla rzeczywistego obciążenia infrastruktury przez poszczególne gminy i może prowadzić do nierównomiernego rozkładu kosztów. Mechanizm ustalania czynszu dzierżawnego oparty na wartości brutto środków trwałych – z pominięciem stopnia ich zużycia – rodzi ryzyko zawyżenia opłat. Brakuje też elastycznego systemu aktualizacji danych oraz niezależnej weryfikacji wartości wejściowych do wzorów. Niepokój budzi również brak przejrzystych postanowień dotyczących poboru próbek ścieków.

Podsumowując, projektowana umowa łączy w sobie cechy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i odpłatnej umowy cywilnoprawnej, co rodzi ryzyko zakwalifikowania jej jako zamówienia publicznego, posługuje się nieprzejrzystymi i potencjalnie nieproporcjonalnymi mechanizmami rozliczeń, nieuwzględniającymi rzeczywistego zużycia infrastruktury, nie zapewnia niezależnej kontroli danych ani





**Kancelaria Radcy Prawnego
Marcin Andrzejewski**

procedur aktualizacyjnych, faworyzuje operatora infrastruktury, pozostawiając Spółkę w pozycji słabszej negocjacyjnie i informacyjnie.

Z uwagi na powyższe, zawarcie umowy w obecnym kształcie niesie ze sobą ryzyko naruszenia przepisów prawa oraz zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami publicznymi.

Marcin Przemysław Andrzejewski

Elektronicznie podpisany przez
Marcin Przemysław Andrzejewski
Data: 2025.04.10 13:42:57 +02'00'

.....
Marcin Andrzejewski
Radca prawny

