



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1002.2021

Katowice, dnia 4 listopada 2021 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 679.XLIX.2021 w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków oraz urządzeń wodociągowych, stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, na rzecz Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji oraz wyrażenia zgody na przekazanie tego majątku w drodze aportu przez Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji na rzecz Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A., w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2021 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 679.XLIX.2021 w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków oraz urządzeń wodociągowych, stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, na rzecz Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji oraz wyrażenia zgody na przekazanie tego majątku w drodze aportu przez Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji na rzecz Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A., dalej jako: "uchwała".

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2021 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła wyrazić zgodę na nieodpłatne przekazanie na rzecz Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków oraz urządzeń wodociągowych, stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, o wartości początkowej 27 560 836, 54 zł (słownie złotych: dwadzieścia siedem milionów pięćset sześćdziesiąt tysięcy osiemset trzydzieści sześć 54/100).

Kompetencję do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta wywiodła z przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 19 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 statutu Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji

w Częstochowie (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2005 r. Nr 4 poz. 61 ze zm). Żaden jednak z tych przepisów nie daje podstaw do decydowania przez Radę w przedmiocie przekazania urządzeń wodociągowych.

Przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest regulacją ogólną wskazującą na zadania własne gminy w zakresie 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. Nie wynika z niego jednak żadna szczególna kompetencja dla rady gminy do jakiegokolwiek rozstrzygnięcia o przekazaniu urządzeń wodociągowych.

Drugi z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku również nie upoważniał Rady do wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie urządzeń wodociągowych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta powołała również § 19 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 statutu Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie. Zgodnie z treścią tego przepisu *Majątek Związku stanowią: 1/ przekazane przez poszczególne gminy składniki ich mienia nieruchomego i ruchomego służącego realizacji zadań przyjętych przez Związek. Z kolei ust. 3 ww. przepisu statutu stanowi, że Zbycie mienia Związku powstałego w drodze określonej w ust. 1 pkt 1 niniejszego paragrafu może nastąpić tylko za zgodą rady gminy, na terenie której znajduje się to mienie. Zgoda wyrażana jest w formie uchwały rady gminy. W ocenie organu nadzoru również ww. przepisy nie uprawniały Rady do podjęcia uchwały w omawianej materii, jako że przepisy statutu muszą być odczytywane łącznie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.*

W ocenie organu, w niniejszej sprawie, nieodpłatne przekazanie urządzeń wodociągowych stanowiących własność gminy może nastąpić zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi gospodarowania mieniem komunalnym. Stosownie zaś do tych przepisów, czynności związane ze sprzedażą mienia komunalnego (mienia ruchomego) należą do sfery wykonawczej (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) i podjęcie przez Radę uchwały w tej materii stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r., I SA/Ka 1628/99). To organ wykonawczy jest właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą a zainteresowanymi podmiotami, w drodze umów cywilnoprawnych. To on lub podmioty uprawnione - w ramach art. 46 ustawy o samorządzie gminnym - oraz druga strona umowy samodzielnie kształtują treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Tym samym wójt, burmistrz lub prezydent miasta w stosunku do mienia ruchomego rozstrzyga o zawieraniu umów cywilnoprawnych i o istotnych ich postanowieniach. „Zawieranie umów” nie jest jedynie czynnością faktyczną sprowadzającą się do formalnego dokonania czynności prawnej, ale stanowi uprawnienie materialnoprawne o skutkach rzeczowych, obejmujące swym zakresem przede wszystkim podejmowanie decyzji w sprawie łączącego gminę z danym podmiotem stosunku prawnego. Jest to jego kompetencja samodzielna i niezbywalna, do wykonania której organ wykonawczy nie potrzebuje dodatkowego umocowania rady gminy.

W konsekwencji należy uznać, że Rada Miasta Częstochowy, wyrażając przedmiotową uchwałą zgodę na nieodpłatne przekazanie urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków oraz urządzeń wodociągowych stanowiących własność Miasta Częstochowy na rzecz Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie, istotnie naruszyła prawo. Po pierwsze bowiem nie posiadała ona właściwego upoważnienia

ustawowego ku temu, a po drugie naruszyła ustawowy podział kompetencji między organami. Należy zauważyć, że Rada Miasta Częstochowy kwestionowaną uchwałą dała Prezydentowi Miasta przyzwolenie na wyraźnie określone działanie. W ocenie organu nadzoru wyrażone w uchwale upoważnienie organu to czynność mająca charakter rozstrzygający, wiążąca jej adresata. Tym samym uchwała ta będzie wywoływała określone skutki prawne. W relacjach organów stanowiących i wykonawczych uzyskanie zgody danego organu jest zazwyczaj koniecznym warunkiem ważności przeprowadzonych działań. Uchwały takie owszem nie będą nakładały żadnych obowiązków, ale za to będą kreować określone uprawnienia. Będą otwierały drogę do podejmowania określonych działań przez organ wykonawczy, na swój sposób czyniąc je legalnymi. Z tego też powodu uchwały tego typu nie mogą być podejmowane w oderwaniu od obowiązującego stanu prawnego i bez podstawy prawnej. Zawsze uchwały takie powinny być podejmowane jedynie dla wykonania konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji organu stanowiącego. Samodzielność zaś w stanowieniu treści takich uchwał zawsze musi znajdować swe oparcie w istniejącej normie prawnej, mieścić się w granicach konstytucji oraz ustaw i nie może tych granic przekraczać.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się przy tym, że organ władzy publicznej nie może podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej. Tak więc czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują albo umożliwiają to w określonej sytuacji przepisy prawne, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Każde zaś rozstrzygające działanie organu stanowiącego bez wyraźnej podstawy prawnej – tak jak w przypadku przedmiotowej uchwały - będzie stanowiło naruszenie art. 7 Konstytucji RP formułującego zasadę działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Wskazać przy tym należy zgodnie z art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej: KC) urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. W przepisie tym przewidziane zostało odstępstwo od reguły wynikającej z art. 48 KC i od zasady *superfices solo cedit* określonej w art. 191 KC. Urządzenia, o których mowa w art. 49 KC z chwilą wejścia w skład przedsiębiorstwa, tracą status części składowej nieruchomości i stają się samodzielnymi rzeczami ruchomymi. Wejście urządzeń w skład przedsiębiorstwa jest jedynie kwestią faktu. Dla zmiany statusu rzeczy nie mają znaczenia stosunki własnościowe, co oznacza, że, aby przyłączone urządzenie stało się rzeczą ruchomą, nie jest istotne, aby stało się ono własnością przedsiębiorstwa. W skład przedsiębiorstwa bowiem może wchodzić nie tylko prawo własności, lecz także inne prawo rzeczowe lub obligacyjne (np. dzierżawa, użytkowanie, najem, leasing). Tak też uznaje Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do uchwały z dnia 4 grudnia 1991 r. (W 4/91) oraz Sąd Najwyższy w wyroku z 16 lutego 2005 r. (IV CK 512/04). Zdaniem TK, końcowe zastrzeżenie art. 49 KC, uzależniające zastosowanie tego przepisu od przesłanki, aby objęte nim urządzenia wchodziły w skład przedsiębiorstwa, jest spełnione z chwilą faktycznego podłączenia wymienionych w art. 49 KC urządzeń do sieci należącej do przedsiębiorstwa. Z chwilą bowiem połączenia ich w sposób trwały z przedsiębiorstwem w taki sposób, że nie mogą być od niego odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości lub przedmiotu odłączonego (art. 47 § 2 i 3 KC), stają się częścią składową tego przedsiębiorstwa. Natomiast SN w swym wyroku stwierdził, że o wejściu w skład przedsiębiorstwa można mówić nawet wtedy, gdy przedsiębiorcy nie przysługuje do korzystania z przyłączonego urządzenia żaden tytuł prawny. Istotne jest jedynie to, aby urządzenie zostało faktycznie przyłączone do sieci przedsiębiorstwa i uruchomione.

W dniu 29 października 2021 roku do organu nadzoru wpłynęło pismo – wyjaśnienie Prezydenta Miasta Częstochowy Nr MN.0232.2.2021 z dnia 29 października 2021 roku – w którym wskazano, że urządzenia wskazane w przedmiotowej uchwale są urządzeniami, o których mowa w art. 49 §1 i 2 ustawy Kodeks cywilny i zostały włączone do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej

eksploatowanej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. Jak wynika z treści ww. pisma, Gmina jest właścicielem przedmiotowych urządzeń, które w wyniku połączenia z siecią eksploatowaną przez Przedsiębiorstwo są środkami ruchomymi. Tym samym w świetle art. 49 § 1 KC urządzenia te należą do kategorii rzeczy ruchomych. A zatem wszelkie czynności dokonywane wobec tego urządzenia należą do organu wykonawczego.

W opinii organu nadzoru na dzień podjęcia uchwały nie istniał żaden przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii, co oznacza, że Rada działała bez podstawy prawnej. Dodatkowo działaniem tym wkroczyła ona w samodzielne uprawnienia organu wykonawczego, czym naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcinski (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto należy zauważyć, iż unieważnienie § 1 uchwały spowoduje, iż postanowienie zawarte w § 2 uchwały stanie się bezprzedmiotowe. W przepisie tym Rada wyraziła zgodę na wniesienie przez Związek Komunalny Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w drodze aportu na rzecz Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. mienia określonego w § 1, powstałego w drodze nieodpłatnego przekazania przez Radę Miasta Częstochowy na rzecz Przedsiębiorstwa. Z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego