



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.121.2023

Katowice, dnia 15 lutego 2023 r.

**Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin  
Ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 9/22 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie nieodpłatnego przyjęcia na majątek Związku Komunalnego urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków znajdujących się na terenie Gminy Miasto Częstochowa, w całości, jako sprzecznej z art. 73 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako: *ustawa*, § 20 ust. 2 Statutu Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji (Dz. U. Woj. Śląskiego z 2005 r., Nr 4, poz. 61 ze zm.), dalej jako: *Statut*, oraz 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 16 grudnia 2022 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie podjęło uchwałę Nr 9/22 w sprawie nieodpłatnego przyjęcia na majątek Związku Komunalnego urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków znajdujących się na terenie Gminy Miasto Częstochowa, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano: § 11 pkt 6 i § 19 ust. 1 pkt 1 Statutu.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W § 1 przedmiotowej uchwały Zgromadzenie postanowiło przyjąć na majątek Związku przekazane przez Gminę Częstochowa urządzenia kanalizacyjne, technologicznie związane z odprowadzaniem ścieków. Podstawą przekazania ww. urządzeń przez Gminę było zarządzenie Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 26 września 2022 r. Nr 2410.2022 w sprawie nieodpłatnego przekazania urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków, stanowiących własność Gminy Miasto Częstochowa, na rzecz Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy: *Organem wykonawczym związku jest zarząd*. Ponadto z § 20 ust. 2 Statutu wynika, że: *Oświadczenie woli w imieniu Związku w zakresie zarządu mieniem składają: prezes lub zastępca prezesa i jeden członek zarządu, albo prezes lub zastępca prezesa i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik)*. Wobec czego zaznaczyć należy, iż Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i

Kanalizacji w Częstochowie nie posiada kompetencji w zakresie złożenia oświadczenia woli o nieodpłatnym przyjęciu (darowiznie) urządzeń kanalizacyjnych. Kompetencja ta co do zasady przysługuje Zarządowi Związku, który jest reprezentowany przez podmioty, o których mowa w § 20 ust. 2 Statutu. Przedmiotowe uregulowania w sposób jednoznaczny wyznaczają Zarząd Związku jako jedyny uprawniony podmiot do składania oświadczeń woli w imieniu Związku – w zakresie jego mienia.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Zgromadzenie Związku nie było także uprawnione do wyrażania zgody na przyjęcie przez Związek przedmiotowej darowizny. Kompetencję do podjęcia przedmiotowej uchwały Zgromadzenie wywiodło z przepisu § 11 pkt 6 i § 19 ust. 1 pkt 1 Statutu. Żaden jednak z tych przepisów, ani innych powszechnie obowiązujących, nie daje podstaw do decydowania przez Zgromadzenie w przedmiocie przyjęcia przekazanych urządzeń wodociągowych, bądź wyrażenia zgody na to przyjęcie. Przepis § 11 pkt 6 Statutu określa kompetencje Zgromadzenia Związku do opiniowania rocznych planów inwestycyjnych, zaś § 19 ust. 1 Statutu określa sposoby powstania mienia Związku.

W ocenie organu nadzoru, w niniejszej sprawie, nieodpłatne przyjęcie urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych stanowiących własność gminy może nastąpić zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi gospodarowania mieniem Związku. Stosownie zaś do ww. przepisów Statutu, czynności związane z przyjęciem darowizny urządzeń kanalizacyjnych (mienia ruchomego) należą do sfery wykonawczej i podjęcie przez Zgromadzenie uchwały w tej materii stanowi naruszenie konstytucyjnej i ustawowej zasady podziału organów związku na stanowiące i wykonawcze. To Zarząd Związku jest właściwy do zawierania umów pomiędzy Związkiem a gminami, które są uczestnikami Związku. Tym samym w stosunku do mienia Związku rozstrzyga on 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 Związek z danym podmiotem stosunku prawnego. Jest to kompetencja samodzielna i niezbywalna, do wykonania której organ wykonawczy, w tym członkowie zarządu, nie potrzebują dodatkowego umocowania Zgromadzenia Związku.

Ponadto nie sposób uznać, że w stosunku do zbycia lub nabycia urządzeń kanalizacyjnych w przedmiotowej sprawie należy stosować przepisy prawne właściwe dla obrotu nieruchomościami. Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej jako: *k.c.*, urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa. W przepisie tym przewidziane zostało odstępstwo od reguły wynikającej z art. 48 *k.c.* i od zasady *superficies solo cedit* określonej w art. 191 *k.c.* Urządzenia, o których mowa w art. 49 *k.c.* 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 Trybunału Konstytucyjnego, końcowe zastrzeżenie art. 49 *k.c.*, uzależniające zastosowanie tego przepisu od przesłanki, aby objęte nim urządzenia wchodziły w skład przedsiębiorstwa, jest spełnione z chwilą faktycznego podłączenia wymienionych w art. 49 *k.c.* 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 *k.c.*), stają się częścią składową tego przedsiębiorstwa. Natomiast Sąd Najwyższy w ww. orzeczeniu 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 toku postępowania nadzorczego o Nr NPII.4131.1.1002.2021, które doprowadziło do stwierdzenia nieważności całości uchwały Nr 679.XLIX.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 30 września 2021 r. 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., ustalono, iż niniejsze urządzenia kanalizacyjne (co do których stanowi także uchwała Zgromadzenia Związku z dnia 16 grudnia 2022 r. Nr 9/22) wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Urządzenia wskazane w przedmiotowej uchwale są urządzeniami, o których mowa w art. 49 § 1 i 2 k.c. i zostały włączone do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej eksploatowanej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. w Częstochowie. Organ nadzoru ustalił, że w wyniku połączenia przedmiotowych urządzeń z siecią eksploatowaną przez Przedsiębiorstwo, stały się one rzeczami ruchomymi. Tym samym w świetle art. 49 § 1 k.c. urządzenia te należą do kategorii rzeczy ruchomych. Wobec czego co do zasady wszelkie czynności dokonywane wobec tych urządzeń należą do kompetencji organu wykonawczego, zarówno gdy chodzi o kwestię ich zbycia przez Gminę Częstochowa, jak i nabycia przez Związek Komunalny.

Reasumując, w opinii organu nadzoru, należy wskazać, że nie istniał żaden przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego związek do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii, co oznacza, że Zgromadzenie Związku działało bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Dodatkowo działaniem tym wkroczyło ono w samodzielne uprawnienia organu wykonawczego, czym naruszyło 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).

Mając powyższe na uwadze, Zgromadzenie Związku naruszyło art. 73 ust. 1 ustawy oraz § 20 ust. 2 Statutu, a także art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały. Wobec czego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 9/22 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie nieodpłatnego przyjęcia na majątek Związku Komunalnego urządzeń kanalizacyjnych technologicznie związanych z odprowadzaniem ścieków znajdujących się na terenie Gminy Miasto Częstochowa - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

## **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca  
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego