41/A/2017

WYROK
z dnia 12 maja 2017 r.
Sygn. akt SK 49/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 maja 2017 r., skargi konstytucyjnej Falubaz Polska Spółka Akcyjna Spółka Komandytowo-Akcyjna z siedzibą w Zielonej Górze o zbadanie zgodności:

art. 179 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
ewentualnie
art. 179 ust. 2, 3 i 4 wyżej powołanej ustawy w zakresie, w jakim wyłącza legitymację podmiotów posiadających interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku decyzji starosty o stwierdzeniu nieważności uchwał organów spółek wodnych lub bezczynności starosty w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organów spółek wodnych, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 179 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, 1590, 1642 i 2295 oraz z 2016 r. poz. 352, 1250, 1948 i 2260) **jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

---

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 maja 2017 r. w Dz. U. poz. 980.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej Falubaz Polska spółka akcyjna spółka komandytowo-akcyjna z siedzibą w Zielonej Górze wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 179 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Nr 145, ze zm.; dalej: prawo wodne) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ewentualnie o stwierdzenie, że art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego w zakresie, w jakim wyłącza legitymację podmiotów posiadających interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku decyzji starosty o stwierdzeniu nieważności uchwał organów spółek wodnych lub bezczynności starosty w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organów spółek wodnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. Starosta powiatu zielonogórskiego, będący organem nadzorczym wobec Oczyszczalni Ścieków „Łącza" spółki wodnej z siedzibą w Łężycy, której członkiem była skarżąca spółka, 1 czerwca 1999 r. zawarł porozumienie z prezydentem miasta Zielona Góra, w którym powierzył mu prowadzenie niektórych spraw z zakresu swej właściwości, w tym między innymi dotyczących wymienionej spółki wodnej. Na podstawie tego porozumienia prezydent miasta Zielona Góra zatwierdził kolejne zmiany statutu spółki wodnej, nie stwierdził jednak nieważności doręczonych mu uchwał walnego zgromadzenia dotyczących sprawozdania finansowego, sprawozdania likwidacyjnego oraz wykreślenia spółki z katastru wodnego.

Skarżąca spółka zakwestionowała przede wszystkim skuteczność zawartego porozumienia, ale także decyzje wydane na jego podstawie oraz niewydanie decyzji w sprawie nieważności uchwał podjętych przez organ spółki wodnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, rozpoznając odwołania skarżącej spółki, w wyrokach z 29 grudnia 2009 r. (sygn. akt II SA/Go 904/09 i II SA/Go 888/09) stwierdził, że w sprawie nie zbadano, czy Rada Miasta Zielona Góra wyraziła w formie uchwały zgodę na zawarcie przez prezydenta porozumienia ze starostą. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze z 1 czerwca 2010 r. (znak: SKO-2067/26-I/10) ustaliwszy, że Rada Miasta nie wyraziła takiej zgody, stwierdziło, że prezydent nie posiada prawnie skutecznego umocowania do orzekania w sprawach należących do właściwości starosty.

Skarżąca spółka kolejno wniosła do sądu administracyjnego skargę na bezczynność starosty w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organu spółki. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 10 listopada 2011 r. (sygn. akt II SAB/Go 44/11) oddalił skargę, a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 maja 2012 r. (sygn. akt II OSK 489/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącej. WSA stwierdził, że nie ma przepisu prawa, który uprawniałby spółkę wodną czy poszczególnych jej członków do domagania się od starosty określonego działania; wskazał przy tym, przeanalizowawszy art. 179 prawa wodnego, że nie zawiera on przepisu obligującego starostę do podjęcia czynności z zakresu nadzoru nad spółką wodną na wniosek jednego z jej członków. Takie samo stanowisko wyraził NSA, stwierdzając, że członek spółki wodnej nie ma prawa do wniesienia skargi na bezczynność starosty, który nie skorzystał ze swej kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały organu spółki wodnej.

Skarżąca spółka, wskazując przywołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 Konstytucji, wniosła do Trybunału skargę konstytucyjną, w której zakwestionowała art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego. Zaznaczyła przy tym, że „zarzucana w (…) skardze niekonstytucyjność przepisów Prawa wodnego może być rozumiana jako tak zwane pominięcie prawodawcze", gdyż przepisy te, powierzając sta-

roście kompetencję do wzruszania uchwał organów spółek wodnych, wyłączają możliwość kwestionowania przez podmioty, których praw i obowiązków dotyczą uchwały (z wyjątkiem samej spółki wodnej), nie tylko tych uchwał, ale także decyzji starosty o stwierdzeniu nieważności uchwał oraz bezczynności starosty w tym zakresie.

Wobec kwestionowanego art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego skarżąca spółka sformułowała kilka zarzutów.

Jej zdaniem, pozbawienie członka spółki wodnej legitymacji do kwestionowania uchwał jej organu w wypadku, gdy uchwały dotyczą jego praw i obowiązków, narusza prawo do sądu w jednym z istotnych elementów treści tego prawa, a mianowicie prawa dostępu do sądu. Zgodnie bowiem z przepisami prawa wodnego jedynym podmiotem, który może zapoczątkować postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organów spółki wodnej jest organ administracji – starosta sprawujący nadzór nad spółką wodną. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwał, to spółka wodna, a nie jej członkowie, może zwrócić się do starosty z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a „po wyczerpaniu tego trybu" spółce wodnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Skarżąca spółka wskazała, że w przypadku bezczynności starosty, przejawiającej się w niewydaniu decyzji o nieważności uchwały organu spółki wodnej, członkowie spółki wodnej mają zamkniętą drogę dochodzenia swoich praw. Dodała, że sądy powszechne trafnie przyjmują, iż nie są uprawnione do oceny legalności uchwał organów spółki wodnej, gdyż kompetencje w tym zakresie mają organy administracji. Zaznaczyła przy tym, że w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej nie przyznano osobom zainteresowanym środków prawnych, za pomocą których mogłyby kwestionować uchwały organów spółki wodnej.

Skarżąca spółka podkreśliła, że ze względu na treść art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego, bierność organu nadzoru (starosty) nie jest weryfikowana przez organ zewnętrzny. Stwarza to – w ocenie skarżącej – możliwość „nieograniczonego naruszania praw członków spółki wodnej przez organy tej spółki bez jakiejkolwiek możliwości zainicjowania skutecznej kontroli administracyjnej lub sądowej".

Skarżąca spółka stwierdziła nadto, że brak możliwości zaskarżenia uchwał organów spółki wodnej do sądu narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych. Wyjaśniła przy tym, że „byt prawny spółki wodnej determinuje istnienie członkostwa skarżącej w tej spółce – jako zespołu praw i obowiązków". Podniosła, że w wyniku likwidacji spółki wodnej została pozbawiona swych uprawnień majątkowych związanych z członkostwem w tej spółce, bez możliwości ich ochrony prawnej na drodze sądowej. Jej zdaniem, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego umożliwiłoby kwestionowanie uchwał organów spółki wodnej na zasadach ogólnych, tzn. na drodze postępowania cywilnego. Natomiast w aktualnym stanie prawnym jedynym podmiotem mogącym oceniać ważność uchwał organów spółki wodnej jest starosta działający jako organ kontroli i nadzoru.

Skarżąca spółka zaznaczyła, że członkostwo w spółce wodnej ma charakter cywilnoprawny, a uchwały organów spółki są czynnościami prawnymi. Gdyby nie treść zaskarżonego przepisu prawa wodnego, to ze względu na treść art. 184 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji i domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym, do rozpoznania takich spraw właściwy byłby sąd cywilny. Nadto – jak podkreśliła skarżąca – wyeliminowanie przepisów przewidujących wyłączną kompetencję starosty do oceny ważności uchwał ujednoliciłoby system sądowej kontroli sprawowanej nad cywilnymi działaniami spółek wodnych. Skoro bowiem sąd powszechny rozstrzyga o stosunku członkostwa w spółce wodnej, to winien oceniać także ważność uchwał przez tę spółkę podejmowanych, a będących czynnościami prawnymi. Nie prowadziłoby to do zniesienia kompetencji starosty do kontroli i nadzoru nad spółkami wodnymi, a jedynie otwierało zainteresowanym podmiotom drogę sądową do kwestionowania uchwał organów spółek wodnych, wpływających na ich prawa lub obowiązki.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 11 lutego 2014 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Omówiwszy status spółek wodnych oraz regulacje dotyczące nadzoru i kontroli sprawowanych nad spółkami przez starostę, Sejm stwierdził, że zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej można interpretować na dwa sposoby. Po pierwsze, można przyjąć, że skarżąca spółka kwestionuje brak możliwości zaskarżenia przez członka spółki wodnej lub przez osobę trzecią, mających interes prawny, uchwał organów spółki w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. W takim ujęciu skargi konstytucyjnej chodzi o poszerzenie legitymacji czynnej do złożenia skargi do sądu administracyjnego o określone podmioty prawa prywatnego. Po drugie, zarzuty skargi można rozumieć w ten sposób, że ich przedmiotem jest postulat, aby o ważności uchwał organów spółki wodnej rozstrzygał sąd cywilny (powszechny), co jest niemożliwe w aktualnym stanie prawnym wobec obowiązywania art. 179 ust. 2-4 prawa wodnego.

Zdaniem Sejmu, niezależnie od przyjętej interpretacji zarzutów skargi konstytucyjnej, skarżąca spółka niewłaściwie określiła jej przedmiot. Art. 179 ust. 2-4 prawa wodnego reguluje bowiem instytucję nadzoru, a nie relacje właścicielskie czy organizacyjne w spółce wodnej. Sejm zaznaczył, że nadzór nad działalnością spółki wodnej, sprawowany przez organ administracyjny, jest formą władczej ingerencji w jej funkcjonowanie, a zatem przepisy ten nadzór regulujące nie wyznaczają stosunku prawnego między członkami spółki wodnej a spółką wodną. Sejm zwrócił uwagę, że dopełnieniem zaskarżonej regulacji jest art. 179 ust. 4 prawa wodnego, który przyznaje spółce wodnej prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze starosty. W ocenie Sejmu ustawodawca zrealizował zatem prawo do sądu i gwarancję ochrony prawa własności, ale podmiotem ochrony uczynił spółkę wodną.

Podsumowując, Sejm uznał, że art. 179 ust. 2-4 prawa wodnego nie ma związku treściowego ze wskazywanym przez skarżącą „brakiem normatywnym". W ocenie Sejmu, znaczy to, że przedmiotem skargi konstytucyjnej uczyniono zaniechanie ustawodawcze, które nie jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego, a zatem postępowanie powinno być umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm stwierdził – inaczej niż to wywiodła skarżąca spółka – że członkowie spółek wodnych w obowiązującym stanie prawnym, kwestionując legalność uchwał organów spółek wodnych, mogą częściowo dochodzić swoich praw w postępowaniach przed sądami powszechnymi. Wskazał, że zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że stosunek członkostwa w spółce wodnej, mimo nadzoru i kontroli sprawowanych przez starostę, jest stosunkiem cywilnoprawnym (zob. G. Kozieł, *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CZP 46/10*, „Prawo i Środowisko" nr 1/2011, s. 114; postanowienia SN z: 11 sierpnia 2004 r., sygn. akt II CK 481/03; 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 80/07; 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CZP 46/10). Nadto Sejm przytoczył postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 2008 r., sygn. akt IV CZ 48/08, w którym stwierdzono, że sprawa o ustalenie istnienia członkostwa w spółce wodnej, działającej na podstawie przepisów prawa wodnego z 2001 r., jest sprawą o prawa majątkowe w rozumieniu art. 398^2 § 1 k.p.c. W ocenie Sejmu, nie można zatem wykluczyć, że kognicją sądów powszechnych mogą być objęte także inne zagadnienia związane ze stosunkami prawnymi między spółką wodną a jej członkami, ukształtowane na podstawie uchwał tej pierwszej.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 11 maja 2017 r., zmodyfikował swe wcześniejsze stanowisko przez zgłoszenie wniosku ewentualnego o stwierdzenie, że art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, a nadto o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) ze względu na zbędność orzekania.

Sejm zaznaczył, że wcześniejsze jego stanowisko i przytoczona w nim argumentacja pozostają aktualne. Ze względu na wyznaczenie rozprawy, Sejm postanowił dodatkowo przedstawić wniosek ewentualny, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał sprawę merytorycznie.

Uzasadniając wniosek ewentualny, Sejm przede wszystkim omówił konstytucyjną problematykę prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Jeśli chodzi o pozostałe wzorce kontroli przywołane w skardze konstytucyjnej, czyli art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Sejm uznał, że sformułowane w skardze zarzuty ich naruszenia nie spełniają przesłanki bezpośredniości i aktualności naruszenia prawa podmiotowego, a zatem postępowanie w tym zakresie winno być umorzone.

Poza tym Sejm wskazał, że – inaczej niż to przyjęto w skardze konstytucyjnej – w obowiązującym stanie prawnym członkowie spółek wodnych mogą dochodzić swoich praw w postępowaniach przed sądami powszechnymi, kwestionując przy tym legalność uchwał organów takich spółek. Poza przywołanym we wcześniejszym stanowisku orzecznictwem sądów powszechnych, zgodnie z którym stosunek członkostwa w spółce wodnej jest stosunkiem cywilnoprawnym, Sejm przytoczył dodatkowo nowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że sąd cywilny jest co do zasady upoważniony do rozpoznania zgłoszonego w sprawie z udziałem spółki wodnej zarzutu kwestionującego ważność i skuteczność uchwał skutkujących utratą osobowości prawnej przez taką spółkę (zob. postanowienie SN z 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II CSK 453/13). Orzecznictwo to – zdaniem Sejmu – potwierdza, że członkowie spółek wodnych mogą realizować swe uprawnienia za pomocą ogólnych instrumentów procesowych przed sądami powszechnymi. Sejm podkreślił, że istotą sprawy nie jest w tym przypadku możliwość uchylenia (stwierdzenia nieważności) uchwały organu spółki wodnej przez sąd, ale chodzi o sądową ochronę praw podmiotowych członka spółki wodnej, w tym praw majątkowych ukształtowanych uchwałą spółki.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 26 czerwca 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny, omówiwszy status spółek wodnych oraz regulacje dotyczące nadzoru i kontroli sprawowanych nad spółkami przez starostę, zrekonstruował na tym tle skargę konstytucyjną, uznając, że jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała lukę normatywną w przepisach art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego, polegającą na braku regulacji przyznającej członkom spółki wodnej legitymację do żądania wszczęcia przez starostę postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały podjętej przez organy tej spółki i do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność starosty w tym przedmiocie, a także do zaskarżenia do sądu decyzji starosty stwierdzającej nieważność uchwał organów spółki. Prokurator Generalny wskazał, że skarżąca odrębnie podniosła zarzut dotyczący niekonstytucyjności pozytywnej regulacji wyrażonej w kwestionowanych przepisach, a mianowicie przyjętego w nich rozwiązania, zgodnie z którym ocena ważności uchwał organów spółek wodnych dokonywana jest w trybie nadzoru administracyjnego.

Po pierwsze, Prokurator Generalny stwierdził, że w zakresie drugiego ze wskazanych wyżej zarzutów skarga konstytucyjna nie spełnia określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r. wymagań formalnych, gdyż nie zawiera uzasadnienia. Skarżąca nie podała bowiem argumentów za niekonstytucyjnością regulacji nadzoru administracyjnego nad spółką wodną i prawa spółki do zaskarżenia decyzji starosty stwierdzających nieważność jej uchwał.

Po drugie, Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że pierwszy ze wskazanych zarzutów dotyczy zaniechania ustawodawczego. Wniosek ten oparł na argumentach podobnych jak przytoczone w stanowisku Sejmu. Podkreślił, że między art. 179 ust. 2-4 prawa wodnego a zarzucanym w skardze brakiem normatywnym nie występuje „jakościowa tożsamość". Kwestia przyznania członkom spółki wodnej wymienionych wcześniej uprawnień nie mieści się w materii dotyczącej sprawowania nadzoru administracyjnego nad legalnością jej uchwał. Wprowadzenie postulowanej przez skarżącą normy wymagałoby dodania do zakwestionowanych przepisów nowej treści i przyjęcia nowego modelu nadzoru nad działalnością spółek wodnych. Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że ze względu na szczególny charakter i zadania spółek wodnych, próby uregulowania statusu prawnego ich członków, analogicznie do statusu członków spółek prawa handlowego, mogłyby godzić w cel i istotę ich funkcjonowania.

Prokurator Generalny – podobnie jak Sejm – wskazał na możliwość dochodzenia przez członków spółki wodnej swych praw przed sądami powszechnymi.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 26 sierpnia 2013 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie przystępuje do skargi konstytucyjnej.

II

Na rozprawie 12 maja 2017 r. przedstawiciele skarżącej spółki Falubaz Polska spółka akcyjna spółka komandytowo-akcyjna, Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Uczestnicy postępowania odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (w chwili wniesienia skargi konstytucyjnej, na podstawie której wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, wymagania takie określał art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r., obecnie jest to art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK). W tym kontekście Trybunał przypomniał, że w każdym stadium postępowania jest obowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania.

1.1. Falubaz Polska spółka akcyjna spółka komandytowo-akcyjna z siedzibą w Zielonej Górze w *petitum* skargi konstytucyjnej zakwestionowała konstytucyjność art. 179 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.; dalej: prawo wodne), przy czym w uzupełnieniu skargi wniosła o ewentualne zbadanie konstytucyjności art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego w zakresie, w jakim wyłącza legitymację podmiotów posiadających interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku decyzji starosty o stwierdzeniu nieważności uchwał organów spółek wodnych lub bezczynności starosty w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organów spółek wodnych.

Art. 179 prawa wodnego, zamieszczony w jego dziale VII rozdziale 3 „Nadzór i kontrola nad działalnością spółek", reguluje jeden ze środków nadzoru starosty nad spółkami wodnymi, mianowicie kompetencję starosty do stwierdzania nieważności uchwał organów spółki wodnej. Przepis ten składa się z czterech ustępów; pierwszy nakłada na zarząd spółki wodnej obowiązek przedłożenia staroście uchwał organów spółki w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia, a kolejne, zaskarżone w skardze, jego ustępy mają następującą treść: „2. Uchwały organów spółki wodnej sprzeczne z prawem lub statutem są nieważne; o nieważności uchwał w całości lub w części orzeka, w drodze decyzji, starosta w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. 3. Starosta, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, może wstrzymać jej wykonanie. 4. Decyzja, o której mowa w ust. 2, jest ostateczna; spółka wodna, której uchwała została uchylona, może zwrócić się do starosty z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu spółce wodnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego".

Skarżąca spółka, jako członek spółki wodnej, wniosła do sądu administracyjnego skargę na bezczynność starosty, która – jej zdaniem – polegała na niestwierdzeniu nieważności uchwał organów spółki wodnej, dotyczących zatwierdzenia sprawozdania finansowego, zatwierdzenia sprawozdania likwidacyjnego, udzielenia absolutorium likwidatorowi oraz wykreślenia spółki wodnej z katastru wodnego. Zdaniem skarżącej, uchwały te są nieważne, a starosta mimo to nie uczynił użytku z upoważnienia, o którym mowa w art. 179 prawa wodnego, i nie orzekł o ich nieważności. Jako ostateczne orzeczenie w sprawie skarżąca spółka wskazała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2012 r. (sygn. akt II OSK 489/12), w którym NSA oddalił jej skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 10 listopada 2011 r. (sygn. akt II SAB/Go 44/11). Obydwa sądy administracyjne stwierdziły, że prawo wodne nie przewiduje uprawnienia ani organów spółki, ani poszczególnych jej członków, wnioskowania o stwierdzenie przez starostę nieważności uchwał organów spółki wodnej. W ocenie sądów, w świetle art. 179 ust. 4 prawa wodnego nie jest dopuszczalne zaskarżenie bezczynności organu nadzoru polegające na niewydaniu decyzji o nieważności uchwały organu spółki wodnej. Przepis ten przewiduje jedynie uprawnienie spółki wodnej do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego starosty o nieważności uchwały organu spółki wodnej.

Skarżąca spółka oparła się na założeniu, że ustawodawca przyznając kompetencję orzekania o nieważności uchwał organów spółki wodnej staroście jako organowi nadzoru, uniemożliwił kwestionowanie tych uchwał przed sądem powszechnym. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca spółka stwierdza wprost, że wyeliminowanie z systemu prawa art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego wskutek stwierdzenia jego niekonstytucyjności spowoduje powrót spraw dotyczących oceny ważności uchwał organów spółki wodnej na drogę postępowania cywilnego. W takim wypadku każdy podmiot, w tym także członek spółki wodnej, mógłby żądać ustalenia nieważności uchwały spółki np. w trybie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.).

Przyjmując założenie, że art. 179 ust. 2, 3 i 4 prawa wodnego wyklucza prawo sądu powszechnego do oceny ważności uchwał organów spółki wodnej, skarżąca spółka kwestionuje kolejno przewidziane w tym przepisie postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu spółki wodnej, wskazując, iż w postępowaniu tym członkom spółki wodnej nie przysługują żadne uprawnienia, w tym uprawnienie do wszczęcia postępowania nadzorczego o stwierdzenie nieważności uchwały organów spółki wodnej, do zakwestionowania bezczynności starosty (tak skarżąca spółka kwalifikuje niewydanie przez starostę w terminie przewidzianym w ustawie decyzji o nieważności uchwały organu spółki wodnej), a także uprawnienia do wystąpienia przez członka spółki wodnej ze skargą do sądu administracyjnego na decyzję starosty o nieważności uchwały organu spółki wodnej. Zgodnie bowiem z art. 179 ust. 4 prawa wodnego skarga taka przysługuje wyłącznie spółce wodnej.

Mając na uwadze treść poszczególnych ustępów art. 179 prawa wodnego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że tak sformułowane zarzuty można przyporządkować ust. 2 i 4 art. 179 prawa wodnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że przywołany w skardze art. 179 ust. 3 prawa wodnego nie był podstawą rozstrzygnięć w sprawie leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej (por. art. 79 Konstytucji), a nadto żaden z fragmentów uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie dotyczy treści tego przepisu (por. art. 47 ustawy o TK z 1997 r.). W konsekwencji postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności tego przepisu podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

1.2. Oceniając dopuszczalność skargi konstytucyjnej spółki Falubaz Polska spółka akcyjna spółka komandytowo-akcyjna z siedzibą w Zielonej Górze, Trybunał Konstytucyjny rozważył także, czy pozostałe zaskarżone jednostki redakcyjne art. 179 prawa wodnego były – zgodnie z wymaganiami art. 79 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. – podstawą orzeczenia ostatecznego. W sprawie leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej starosta nie wydał decyzji o stwierdzeniu nieważności uchwał organów spółki wodnej, a w związku z tym Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy skarga jest dopuszczalna w zakresie, w której jej przedmiotem jest art. 179 ust. 4 prawa wodnego, regulujący środki zaskarżenia decyzji starosty o nieważności uchwały. Trybunał zauważył, że sądy administracyjne orzekające w sprawie dotyczącej bezczynności starosty, oceniając, czy niewydanie przez starostę decyzji o nieważności uchwały można jako bezczynność organu w ogóle kwalifikować, dokonywały wykładni art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego – obydwa te przepisy wyznaczają bowiem kształt określonego środka nadzorczego i jego proceduralne aspekty. Art. 179 ust. 2 prawa wodnego przyznaje staroście kompetencję do „orzekania" w drodze decyzji o nieważności uchwał organów spółki wodnej, natomiast art. 179 ust. 4 prawa wodnego przesądza, że skarga do sądu administracyjnego przysługuje tylko na decyzję, o której mowa w art. 179 ust. 2 prawa wodnego, nadto, że przysługuje ona jedynie spółce wodnej. Obydwa te przepisy są podstawą do odtworzenia unormowania relewantnego z punktu widzenia zarzutu postawionego w skardze konstytucyjnej, i dlatego w płaszczyźnie materialnej są one podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej spółki. Trybunał wziął pod uwagę, że podstawowy zarzut sformułowany w skardze dotyczy zamknięcia drogi sądowej członkom spółek wodnych wynikającego – zdaniem skarżącej – z mechanizmu administracyjnej i sądowoadministracyjnej kontroli uchwał organów spółek wodnych. Mechanizm ten jest wyznaczony łącznie przez art. 179 ust. 2 i ust. 4 prawa wodnego.

Jak przyjmował TK w dotychczasowym orzecznictwie, związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, jeśli zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są ty-

powe i należą do najczęstszych w praktyce Trybunału. Niemniej jednak występują przypadki, kiedy organ stosuje daną normę, odtwarzając ją lub jej fragment z przepisu, który nie jest przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia. W takim wypadku Trybunał przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji związek pomiędzy orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony (zob. postanowienie z 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU A/2016, poz. 48 i powołane tam orzecznictwo wcześniejsze).

Innymi słowy – ostateczne orzeczenie wydane w sprawie skarżącej spółki pozwala na rozpoznanie skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego.

2. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań Trybunał Konstytucyjny odniósł się do stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego w tej części, w której ci uczestnicy postępowania stwierdzili, że skarżąca spółka kwestionuje niepodlegające kognicji Trybunału zaniechanie prawodawcze. W swym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do pojęcia zaniechania prawodawczego, przeciwstawiając je prawodawczemu pominięciu (zamiast wielu zob. wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). I tak zaniechanie prawodawcze występuje m.in. wtedy, gdy na podstawie dostępnych materiałów uprawniony jest wniosek, że brak określonej regulacji prawnej lub regulacja w kształcie nadanym przez prawodawcę jest następstwem jego świadomej decyzji, choć zdaniem wnioskodawcy, Konstytucja wymaga, by daną dziedzinę spraw uregulowano lub uregulowano w sposób inny, niż to uczynił prawodawca.

W art. 179 prawa wodnego ustawodawca uregulował instytucję nadzoru nad spółkami wodnymi. W kompetencje nadzorcze wyposażył starostę, określił formy nadzoru (decyzja stwierdzająca nieważność z mocy prawa uchwały organu spółki wodnej) oraz procedurę rozstrzygania przez organ administracji o ważności takiej uchwały, a także prawo spółki wodnej, której uchwałę uznano za nieważną (*verba iuris*: która „została uchylona”), do zwracania się do starosty o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po „wyczerpaniu tego trybu” – ze skargą do sądu administracyjnego.

W rozwiązaniu tym uwagę zwracają dwie sprawy. Otóż rozstrzygając o ważności uchwał przedłożonych mu w trybie art. 179 ust. 1 prawa wodnego, starosta działa z urzędu. Jest obowiązany wydać decyzję nadzorczą wtedy, gdy ustali, że spełniły się warunki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały. Na wniosek działa dopiero w sytuacji, gdy niezgadzająca się z jego decyzją spółka zażąda ponownego rozpatrzenia sprawy. Ponadto w analizowanym przepisie nie przewidziano żadnych praw członka spółki wodnej do zaskarżenia rozstrzygnięć starosty w sprawie ważności uchwał organów spółki wodnej i jego bezczynności, choć członek spółki mógłby mieć w tym interes prawny. Takie rozwiązanie ustawodawcy nie świadczy *per se* o jego ułomności. Niemniej jednak skarżąca dowodzi, że ustawodawca, decydując się przyznać staroście kompetencję rozstrzygania o ważności uchwał organów spółek wodnych, ograniczył kognicję sądu powszechnego do badania tego rodzaju uchwał. Wprowadził więc wyjątek przewidziany w art. 177 Konstytucji (zastrzegł ustawą właściwość sądów administracyjnych w określonych sprawach). W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdził, że nieuzasadnione byłoby przyjęcie, iż zarzuty skarżącej dotyczące art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania.

3. Ocenę konstytucyjności zaskarżonej regulacji Trybunał Konstytucyjny poprzedził analizą jej otoczenia normatywnego.

3.1. Zgodnie z definicją ustawową spółki wodne (oraz związki wałowe) są formami organizacyjnymi zrzeszającymi osoby fizyczne lub prawne i mającymi na celu zaspokajanie

wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami, a przy tym co do zasady niedziałającymi w celu osiągnięcia zysku (art. 164 ust. 1 prawa wodnego). Można je tworzyć w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń służących do: 1) zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody; 2) ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków; 3) ochrony przed powodzią; 4) melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych; 5) wykorzystywania wody do celów przeciwpożarowych; 6) utrzymywania wód.

Spółki wodne do polskiego ustawodawstwa wprowadzono ustawą wodną z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574, ze zm.). Były to przedsiębiorstwa służące dobru publicznemu, tworzone w celu prowadzenia gospodarki wodnej (art. 133 i art. 134) i poddane nadzorowi władz państwowych (art. 145). Uregulowania dotyczące spółek wodnych zamieszczone były także we wszystkich powojennych ustawach – Prawo wodne. W uzasadnieniu projektu obowiązującego prawa wodnego z 2001 r. wskazano: „Spółka wodna, jako instytucja umożliwiająca szeroką i skuteczną działalność gospodarczą poprzez łączenie potencjałów majątkowych i umiejętności różnych podmiotów. (...) w zmienionej sytuacji ustrojowej i gospodarczej kraju będzie (…) mogła racjonalnie służyć gospodarce wodnej. Tak jak w obecnie obowiązującym prawie spółka wodna nie będzie spółką w rozumieniu ani Kodeksu handlowego, ani prawa cywilnego” (druk sejmowy nr 1723/ III kadencja).

Spółki wodne są instytucją swoistą, wymykającą się prostym kwalifikacjom. Z regulacji zawartej w prawie wodnym z 2001 r. wynika, że spółki te nie są ani organami administracji publicznej, ani jednostkami pomocniczymi aparatu władzy publicznej, ani stowarzyszeniami czy spółkami prawa handlowego lub cywilnego (zob. *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 409). Mają zarówno cechy prywatno- jak i publicznoprawne. W literaturze zalicza się je np. do form organizacyjnych samorządu gospodarczego (zob. R. Paczuski, *Spółki wodne – cele, zadania, prawne podstawy organizacji oraz perspektywy ich rozwoju w kontekście zachodzących zmian*, Toruń 2006, s. 10-11), do tzw. spółek administracyjnych lub form zbliżonych do przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (zob. J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 353; M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 720), zawsze jednak podkreślając szeroki zakres nadzoru administracyjnego nad tymi spółkami. Jak zauważono w stanowisku Sejmu w niniejszej sprawie, spółki wodne można określić mianem niepublicznych podmiotów administrujących i postrzegać ich funkcjonowanie w perspektywie prywatyzacji zadań publicznych, co wiąże się z koniecznością zapewnienia nadzoru państwa lub samorządu terytorialnego nad ich działalnością.

3.2. Prawo wodne reguluje zasady tworzenia, działania i rozwiązania spółki wodnej w sposób kompleksowy.

3.2.1. Utworzenie spółki wodnej następuje w drodze porozumienia co najmniej 3 osób fizycznych lub prawnych, które uchwalają statut i dokonują wyboru organów spółki (art. 165 ust. 1 i 2 prawa wodnego). W obecnym stanie prawnym spółki wodne są organizacjami, w których członkostwo jest dobrowolne, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 168 prawa wodnego, mianowicie na wniosek spółki wodnej lub zainteresowanego zakładu starosta, w drodze decyzji, może włączyć zakład do spółki, jeżeli jest to uzasadnione celami, dla których spółka została utworzona. Wprawdzie prawo wodne nie przewiduje wprost możliwości wystąpienia ze spółki, wspominając jedynie o przyjęciu do spółki i wykluczeniu z niej, jednak możliwość taką należy wywieść z samej istoty stosunku członkostwa w dobrowolnym zrzeszeniu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że stosunek członkostwa w spółce wodnej jest stosunkiem cywilnoprawnym (zob. postanowienie SN z 3 lipca 2008 r., sygn. akt IV CZ 48/08, w którym SN uznał, że sprawa o ustalenie członkostwa w spółce wodnej jest spra-

wą o prawa majątkowe w rozumieniu art. 398^2 § 1 k.p.c.). SN uznał także, podkreślając, że dobrowolność członkostwa oznacza zarówno swobodę przystąpienia do zrzeszenia jak i wystąpienia z niego, iż następcy prawnemu członka spółki wodnej, który *ex lege* wstępuje w prawa i obowiązki swego poprzednika (art. 165 ust. 7 prawa wodnego) przysługuje uprawnienie kształtujące do wystąpienia ze spółki, a statut spółki nie może mu tego uprawnienia ograniczać (zob. postanowienie SN z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CZP 46/10).

Prawa i obowiązki członka spółki wodnej określa statut (art. 166 ust. 1 pkt 4 prawa wodnego), przy czym obowiązek wnoszenia składek i ponoszenia na rzecz spółki wodnej innych świadczeń, niezbędnych do wykonywania jej statutowych zadań, wynika wprost z prawa wodnego (art. 170 ust. 1 prawa wodnego). Należy zauważyć przy tym, że w orzecznictwie SN uznano, iż składka członka na rzecz spółki wodnej, a także inne świadczenia nakładane na członka przez statut spółki mają charakter świadczeń o charakterze cywilnoprawnym (zob. postanowienie SN z 11 sierpnia 2004 r., sygn. akt II CK 481/03). Zgodnie z art. 170 ust. 5 prawa wodnego do egzekucji wskazanych składek i świadczeń stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji należności podatkowych (na wątpliwości związane z zastosowanym przez ustawodawcę odesłaniem do przepisów o egzekucji należności podatkowych zwrócono uwagę w: *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, s. 422-423). W postanowieniu z 11 sierpnia 2004 r. (sygn. akt II CK 481/03), przywoławszy między innymi art. 2 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.), Sąd Najwyższy uznał, że poddanie składki członkowskiej egzekucji administracyjnej nie pozbawia jej charakteru świadczenia cywilnoprawnego (zob. też M. Kałużny, *op.cit.*, s. 744-746).

Jak z powyższego wynika, na płaszczyźnie stosunków wewnętrznych spółki, tzn. stosunków między spółką a członkami, dominują elementy prywatnoprawne, w obszarze tym przeważają zatem stosunki cywilnoprawne, a spory powstałe z tych stosunków objęte są kognicją sądów powszechnych.

3.2.2. Warunkiem koniecznym utworzenia spółki wodnej jest uchwalenie przez osoby zainteresowane statutu spółki (art. 165 ust. 2 prawa wodnego). Statut spółki jest aktem wewnętrznym, regulującym jej strukturę i zasady funkcjonowania, w tym przede wszystkim w sferze wewnętrznej (określa między innymi prawa i obowiązki członków), ale także w sferze zewnętrznej, obejmującej stosunki z podmiotami innymi niż jej członkowie (art. 166 prawa wodnego).

Statut spółki wodnej wymaga zatwierdzenia przez starostę w drodze decyzji administracyjnej (art. 165 ust. 3 prawa wodnego). Z chwilą uprawomocnienia się decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu spółka wodna nabywa osobowość prawną, a zatem decyzja ta ma charakter konstytutywny. Sąd Najwyższy uznał w swym orzecznictwie, że zatwierdzenie przez starostę statutu spółki nie zwalnia sądów z dokonywania oceny w konkretnej sprawie, czy statut nie zawiera postanowień sprzecznych z ustawą i jako takich nieważnych w rozumieniu art. 58 kodeksu cywilnego (zob. postanowienie SN z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CZP 46/10).

3.2.3. Spółki prawa wodnego są tworzone w celach określonych w ustawie – najogólniej rzecz ujmując – związanych z gospodarką wodną. Art. 164 ust. 1 prawa wodnego określa spółki wodne – o czym już była mowa – jako formy organizacyjne, które co do zasady nie działają w celu osiągnięcia zysku. Pierwotnie spółki wodne nie mogły prowadzić działalności w zakresie uregulowanym w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 164 ust. 3 w wersji pierwotnej). W wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 228, poz. 2259) nadano nowe brzmienie art. 164, w tym w jego ust. 2 przewidziano, że spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób, mogą prowadzić działalność umożli-

wiającą osiągnięcie zysku netto, ale zysk przeznacza się wyłącznie na cele statutowe (art. 164 ust. 2 prawa wodnego). Nowelizacja ta umożliwiła spółkom prowadzenie działalności polegającej na uzdatnianiu i dostarczaniu wody (art. 164 ust. 3 pkt 1 prawa wodnego) oraz na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków (art. 164 ust. 3 pkt 2 prawa wodnego), a zatem działalności tego rodzaju, jak prowadzona na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328, ze zm.; dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę) przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Jak wskazano w projekcie tej nowelizacji: „Projekt ustawy zawiera istotne zmiany merytoryczne, których wprowadzenie umożliwi spółkom wodnym świadczenie usług w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków. Wprowadzenie zaproponowanych w niniejszym projekcie ustawy zmian (…) spowoduje uniknięcie problemów finansowych i środowiskowych związanych z koniecznością zaprzestania prowadzenia przez spółki wodne działalności w zakresie zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków. Zmiany te przyczynią się również do zwiększenia konkurencji na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych, podniesienia ich jakości i obniżenia cen” (druk sejmowy nr 2279/ IV kadencja). Ustawodawca nie ujednolicił w tym zakresie statusu spółek wodnych i przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, lecz jedynie postanowił, że do prowadzenia tej działalności przez spółkę wodną stosuje się odpowiednio niektóre przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (zob. art. 164 ust. 4 prawa wodnego). To znaczy, że w zakresie działalności polegającej na uzdatnianiu i dostarczaniu wody oraz odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, prowadzonej przez spółki wodne, regulacja prawa wodnego ma charakter szczególny wobec ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

W omawianej nowelizacji dodano także uregulowania dotyczące opłat za tego rodzaju usługi świadczone przez spółkę wodną. Statut spółki wodnej musi określać zasady ustalania należności za dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków (art. 166 ust. 1 pkt 3a prawa wodnego). Dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, w przypadku prowadzenia działalności, o której mowa w art. 164 ust. 2, odbywa się na podstawie umowy zawartej między spółką wodną a zainteresowanym podmiotem (art. 171a prawa wodnego). Jak wskazał projektodawca, art. 171a prawa wodnego „stanowi formę uregulowania stosunków pomiędzy spółką wodną a podmiotem nie będącym członkiem spółki, który korzysta z jej usług” (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, druk sejmowy nr 2279/IV kadencja). Stosunki tego rodzaju są stosunkami obligacyjnymi, a w sprawach związanych z takimi stosunkami właściwy jest sąd powszechny.

Na tle omówionego uregulowania powstały wątpliwości, jak kwalifikować tego rodzaju działalność spółek wodnych, w szczególności czy jest to działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.) i czy spółka jest przedsiębiorcą, przy czym odróżniono tu „działalność wewnętrzną” spółki wodnej na rzecz jej członków od działalności zewnętrznej spółki na rzecz podmiotów niebędących jej członkami (por. M. Kałużny, *op.cit.*, s. 723-724, a także np. wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II FSK 1954/10, w którym NSA rozważał, czy spółka wodna podlega obowiązkowi podatkowemu określonemu w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, oraz uchwała SN z 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 31/13, w której SN rozważał, czy spółka wodna mogła nabyć służebność gruntową odpowiadającą treścią służebności przesyłu).

Aktualne uregulowanie zakresu i sposobów działania spółek wodnych pozwala tym spółkom na prowadzenie różnorodnej działalności, skierowanej nie tylko na zaspokajanie potrzeb jej członków. Tym samym niektóre z tych spółek prowadzą działalność istotnie podobną do przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, co skutkowało postulatem przekształceń spółek taką działalność prowadzących (zob. np. projekt założeń ustawy – Prawo wodne, DP-0231-

36/40506/14/WB, projekt z 3 października 2014 r.). W obecnym stanie prawnym, charakteryzując spółki wodne, nie można zatem poprzestać na stwierdzeniu, że celem spółki wodnej jest tylko zaspokajanie potrzeb jej członków.

Jeśli chodzi o stosunki spółki wodnej z osobami niebędącymi jej członkami, to poza umowną podstawą ich nawiązania, art. 171 ust. 1 prawa wodnego przewiduje obowiązek ponoszenia świadczeń na rzecz spółki przez osoby fizyczne lub prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które odnoszą korzyści z urządzeń spółki lub przyczyniają się do zanieczyszczania wody, dla ochrony której spółka została utworzona. Świadczenia te nie wynikają ze stosunku o charakterze obligacyjnym, ich wysokość i rodzaj ustala, w drodze decyzji, starosta (art. 179 ust. 2 prawa wodnego), a zatem do rozstrzygania spraw z tych stosunków wynikających właściwe są sądy administracyjne.

3.3. Jak obrazuje analiza przepisów normujących powstanie, działalność i rozwiązanie spółki wodnej, we wszystkich tych dziedzinach przenikają się elementy prywatnoprawne z publicznoprawnymi, a w konsekwencji występuje w nich dualizm stosunków prawnych, których podmiotem jest spółka wodna; nadto w każdej z tych dziedzin ustawodawca przypisał staroście określone uprawnienia kontrolne i nadzorcze.

Poza wymienionymi wcześniej prawami starosty, ustawa przyznaje temu organowi kompetencję do podwyższania składek i innych świadczeń na rzecz spółki (art. 170 ust. 3 prawa wodnego). Starosta może także, w przypadku powtarzającego się naruszenia przez zarząd spółki prawa lub statutu, rozwiązać – w drodze decyzji – ten zarząd, wyznaczając osobę pełniącą jego obowiązki (art. 180 ust. 1 prawa wodnego) lub – w określonych okolicznościach – ustanowić zarząd komisaryczny (art. 180 ust. 2 i 3 prawa wodnego).

4. Najdalej idącym środkiem nadzoru i kontroli nad spółką wodną jest prawo starosty do rozstrzygania o ważności uchwał organów spółki. Dokonanie wykładni przepisów regulujących ten środek nadzorczy jest niezbędne dla oceny zarzutów sformułowanych przez skarżącą spółkę.

4.1. Zarząd spółki wodnej obowiązany jest przedłożyć staroście uchwały organów spółki w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 179 ust. 1 prawa wodnego). Jak wynika z tego przepisu, obowiązek przedłożenia dotyczy wszystkich uchwał wydanych przez jakikolwiek organ spółki (zgodnie z art. 172 prawa wodnego organami spółki są: walne zgromadzenie, zarząd, komisja rewizyjna, o ile spółka liczy więcej niż dziesięciu członków; statut może określać inne organy spółki).

Zaskarżony przepis został zamieszczony – jak zaznaczono – w dziale VII rozdziale 3 prawa wodnego, zatytułowanym: „Nadzór i kontrola nad działalnością spółek”. W przepisie tym wymieniono formy nadzoru, do których upoważniono starostę. Natomiast w art. 178 omawianej ustawy prawodawca jedynie ogólnie wskazał, że zakresem nadzoru starosty objęta jest „działalność spółki”, nie precyzując, by chodziło o niektóre tylko tej działalności przejawy. Jak zaznaczono wcześniej, w granicach wyznaczonych przez art. 164 ust. 1-3 prawa wodnego, różny może być przedmiot tej działalności, nadto może być ona skierowana nie tylko na zaspokajanie potrzeb członków spółki, ale także podmiotów wobec spółki zewnętrznych. W każdym jednak przypadku, niezależnie od form działania, spółka wodna realizuje cele publiczne, i dlatego nie ma podstaw normatywnych, by jakaś „część” jej działalności nie była objęta nadzorem starosty. Godzi to wprawdzie w samodzielność tego rodzaju spółek, ale taki zakres nadzoru wynika z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji spółki wodnej. Jeżeli uwzględnić, że ogólnie określający kompetencje starosty art. 178 prawa wodnego jest pierwszym z trzech przepisów działu VII rozdziału 3, to wzmacnia to wniosek, że wskazany

w art. 179 ust. 1 prawa wodnego obowiązek zarządu przedstawienia staroście uchwał organów spółki dotyczy wszystkich uchwał spółki mieszczących się w zakresie jej działania.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowany jest niekiedy inny rezultat interpretacyjny art. 179 ust. 1 prawa wodnego. Szeroko wypowiedział się w tej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 20 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Gl 1096/12) uznając, że kontroli organu administracji publicznej nie podlegają te uchwały organów spółki wodnej, które odnoszą się do wewnętrznych relacji między spółką wodną a jej członkiem. Zdaniem WSA w Gliwicach, uchwały tego rodzaju wykraczają poza pojęcie działalności, o której mowa w art. 178 prawa wodnego, a zakres której wyznacza art. 164 prawa wodnego. WSA w Gliwicach odwołał się przy tym do orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym stosunek członkostwa w spółce wodnej ma charakter cywilnoprawny (por. wyrok NSA z 30 września 2004 r., sygn. akt OW 95/04, wyrok WSA z 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 936/12). Zdaniem Trybunału, interpretacja taka nie znajduje dostatecznych podstaw w treści przepisów prawa wodnego. Jak wykazano wcześniej, w samej konstrukcji spółki wodnej elementy prywatnoprawne tak silnie wiążą się z elementami publicznoprawnymi, że w praktyce może okazać się niemożliwe ich osobne kwalifikowanie. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że rozstrzygając o nieważności uchwał organów spółki wodnej, starosta bada nie tylko ich sprzeczność z prawem, ale także ze statutem, który reguluje również wewnętrzne stosunki w spółce, w tym np. prawa i obowiązki jej członków.

4.2. W terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały starosta w drodze decyzji orzeka o nieważności uchwały w całości lub w części (art. 179 ust. 2 prawa wodnego). Ustawa przesądza przy tym, że uchwały organów spółki sprzeczne z prawem lub statutem są nieważne, a zatem mamy tu do czynienia z nieważnością z mocy prawa, co powoduje, że decyzja starosty o nieważności uchwały ma charakter deklaratoryjny. Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, starosta może wstrzymać jej wykonanie (art. 179 ust. 3 prawa wodnego). Wstrzymanie wykonania uchwały jest środkiem daleko idącym, i jego zastosowanie przez starostę powinno być uzasadnione takimi przesłankami, które uprawdopodabniają, że uchwała jest nieważna. Jeśli uznać, że jest to postępowanie administracyjne, wówczas podmiotowi nadzorowanemu (a zatem spółce, ale już nie wspólnikom tej spółki, gdyż oni nie są stronami stosunku administracyjnego między podmiotem nadzorującym a podmiotem nadzorowanym) od momentu wszczęcia takiego postępowania przysługuje ochrona prawna przewidziana w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.) dla stron postępowania administracyjnego.

Jak zaznaczono, starosta, wszczynając postępowanie nadzorcze, działa z urzędu, jego działanie nie jest uwarunkowanie wnioskiem żadnego podmiotu. W art. 179 ust. 3 prawa wodnego ustawodawca posłużył się wyrażeniem „postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały", a w art. 179 ust. 2 przesądził, że jeśli to postępowanie ma zakończyć się decyzją stwierdzającą nieważność uchwały, to musi ona zapaść w ustawą określonym terminie.

W literaturze prezentowane jest stanowisko, że w przypadku upływu terminu 30 dni i niewydaniu w tym czasie przez starostę decyzji o nieważności uchwały, należy przyjąć, że uchwała jest ważna (zob. *Prawo wodne, Komentarz,* red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 434). Wskazuje się także, że upływ 30-dniowego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji nadzorczych starosty do stwierdzenia nieważności uchwały organu spółki wodnej (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 899/11, M. Szalewska, *Nadzór nad działalnością spółki wodnej*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska nr 1/2015, s. 65).

Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych wydane w sprawie leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej obrazują tę linię orzeczniczą, zgodnie z którą niewydanie przez starostę decyzji nie może być kwalifikowane jako bezczynność starosty. W orzecznictwie podnosi się, że żaden przepis prawa wodnego nie przewiduje aktywności czy to samych organów spółki wodnej, czy jej członków polegającej na wnioskowaniu o stwierdzenie nieważności uchwał, a skoro brak takiej regulacji – nie ma podstaw do stwierdzenia bezczynności starosty (zob. rozstrzygnięcia przywołane w skardze konstytucyjnej, nadto np. wyrok WSA w Gliwicach z 30 czerwca 2010 r., sygn. akt II SAB/Gl 22/10). Jeśli organ nadzoru „zaniedbuje lub nienależycie wykonuje" swe zadania, wówczas członek spółki wodnej (lub inny podmiot) może jedynie skorzystać ze skargi przewidzianej w art. 227 k.p.a. Skarga ta uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną – zawiadomieniem (zob. M. Jaśkowska, komentarz do art. 227, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Lex 2013), a zatem podmiotom skargę tę wnoszącym nie przysługuje ani odwołanie, ani skarga do sądu administracyjnego.

4.3. Art. 179 ust. 4 *in principio* prawa wodnego stanowi, że decyzja starosty, o której mowa w ust. 2, jest ostateczna, a następnie, że spółka wodna, której uchwała „została uchylona", może zwrócić się do starosty z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Sposób sformułowania tego przepisu nasuwa wątpliwości, czy uchylenie uchwały, o którym w nim mowa, jest innym rodzajem rozstrzygnięcia niż decyzja starosty o nieważności uchwały spółki wodnej, i w konsekwencji, czy tryb ponownego zbadania sprawy przez starostę dotyczy wydanej przez niego decyzji o nieważności uchwały.

Niejednoznaczność przepisu spowodowała rozbieżne stanowiska doktryny. Według jednego z nich decyzja o stwierdzeniu nieważności nie podlega wewnętrznej kontroli starosty. Ze względu na cechę ostateczności podlega natomiast bezpośrednio zaskarżeniu do sądu administracyjnego bez konieczności korzystania przez spółkę wodną z zaskarżalności poziomej (zob. J. Szachułowicz, *op.cit.*, s. 381). Reprezentanci drugiego stanowiska formułują pytanie, czy spółka, nie występując do starosty o ponowne rozpatrzenie sprawy, zamyka sobie drogę do zaskarżenia decyzji starosty do sądu administracyjnego (zob. C. Kowalewski, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Lex 2013).

Niejednoznaczne sformułowanie przepisu spowodowało także rozbieżności w orzecznictwie. Można bowiem znaleźć przykłady orzeczeń, w których sądy administracyjne przyjęły, że tryb wewnętrznej kontroli decyzji przez starostę nie ma zastosowania w przypadku decyzji starosty stwierdzającej nieważność uchwały organu spółki wodnej (tak postanowienie WSA w Łodzi z 7 października 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 446/08), jak i takie, w których przyjęto stanowisko przeciwne. Na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt II OSK 531/09) stwierdził, że: „(…) decyzja Starosty orzekająca o nieważności uchwały organu Spółki wodnej, jest ostateczna, zaś Spółka wodna może zwrócić się do Starosty z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu służy jej skarga do sądu administracyjnego. Z przepisu tego wynika, że od ostatecznej decyzji Starosty, stwierdzającej nieważność uchwały organu Spółki Wodnej służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który wnosi się do tego samego organu i organ ten właściwy jest do jego rozpoznania. Ponieważ przepisy Prawa wodnego nie regulują trybu postępowania z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy oczywiste jest, że postępowanie to toczy się zgodnie z zasadami przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy reguluje art. 127 § 3 k.p.a. i zgodnie z nim do tego wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. Odpowiednie stosowanie oznacza to, iż niektóre przepisy regulujące postępowanie odwoławcze stosuje się wprost, inne wcale. Z przepi-

sów dot. odwołań do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy wprost ma zastosowanie m.in. art. 138 § 1 k.p.a.". Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Lu 186/08) stwierdził, że ze względu na to, iż w kompetencji nadzorczej starosty nad działalnością spółek wodnych nie mieści się uchylenie uchwały, a jedynie stwierdzenie jej nieważności, to użyte w art. 179 ust. 4 prawa wodnego sformułowanie „uchwała została uchylona" należy uznać za synonim „stwierdzenia nieważności uchwały", a zatem, że ostateczną decyzję starosty o nieważności uchwały organu spółki wodnej można zakwestionować w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie po wyczerpaniu trybu administracyjnego w drodze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Niezależnie od przyjętego rezultatu interpretacyjnego w kwestii środków zaskarżenia, art. 179 ust. 4 prawa wodnego jednoznacznie stanowi, że przysługują one tylko spółce wodnej; stroną stosunku administracyjnego nie są tu bowiem członkowie spółki wodnej, ale spółka jako podmiot nadzorowany.

4.4. Przewidziany w art. 179 prawa wodnego środek nadzoru jest skonstruowany podobnie jak w ustawach dotyczących samorządu terytorialnego, które także przewidują uprawnienia nadzorcze organu administracji publicznej do „orzekania" o nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 90-94 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.; art. 79-82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.; art. 81-82c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 486, ze zm.). Jedna z tych regulacji była przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Okazuje się bowiem, że problemy podobne do podniesionych w skardze konstytucyjnej, na podstawie której wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, od dawna pojawiały się w związku z zakresem nadzoru państwa nad działalnością komunalną.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 grudnia 2003 r. (sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100), orzekł, że art. 91 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym nie jest niezgodny z art. 177 Konstytucji. Trybunał rozpoznawał wówczas pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, który powziął wątpliwość, czy przepis przyznający organowi nadzoru kompetencję do rozstrzygania o nieważności uchwały organu gminy, nie powinien ograniczać tej kompetencji tylko do uchwał podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zdaniem pytającego sądu, uchwały podjęte w innych sprawach (nienależących do zakresu administracji publicznej) powinny być objęte kognicją sądów powszechnych.

Trybunał Konstytucyjny zauważył wówczas, że zawężenie zakresu normy wyrażonej w art. 91 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym do uchwał organów gminy podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej, prowadziłoby do znacznego ograniczenia nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym, to zaś godziłoby w *ratio* regulacji nadzoru organu administracji publicznej nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest funkcjonowanie samorządu w sposób zgodny z prawem i interesami państwa. Zdaniem Trybunału, art. 177 Konstytucji, jako wyznaczający „swoiste domniemanie drogi sądowej", jest nieadekwatnym wzorcem kontroli przepisów dotyczących kompetencji organów nadzoru, które nie są organami władzy sądowniczej.

W przywołanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny zawarł wskazówki dla ustawodawcy, zwracając uwagę na istotny problem „dualizmu" orzekania przez sądy administracyjne i sądy powszechne w przypadku, gdy uchwała organu gminy ma charakter czynności cywilnoprawnej lub w sferze cywilnoprawnej wywiera skutki. Trybunał podkreślił, że podstawą orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego nie jest w istocie art. 91 ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz (obowiązujący wówczas) art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Na-

czelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.), określający zakres właściwości sądownictwa administracyjnego. Trybunał wskazał, że to w tym właśnie przepisie mogłaby znaleźć się odpowiednia regulacja, która ograniczyłaby zakres właściwości sądu administracyjnego w sprawach dotyczących uchwał organów jednostki samorządu terytorialnego, nie powodując ograniczenia samego zakresu nadzoru. W ten sposób akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu w zakresie administracji publicznej podlegałyby kognicji sądu administracyjnego, natomiast w pozostałej sferze właściwy byłby sąd powszechny.

Problematyka nadzoru nad działalnością komunalną pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego także wcześniej. W uchwale z 27 września 1994 r. (sygn. W 10/93, OTK w 1994 r., poz. 46) Trybunał, rozpoznawszy wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ustalił, że działalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i art. 87 ustawy o samorządzie terytorialnym jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiona Trybunałowi wątpliwość dotyczyła między innymi tego, czy użyte w przepisach o nadzorze pojęcie „działalności komunalnej", obejmuje wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, czy jedynie tę działalność, która bezpośrednio ma na celu realizację zadań publicznych, zadań o charakterze publicznym i związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, ewentualnie stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Niezależnie od tego, że omawianą uchwałę wydano na tle wcześniej obowiązujących przepisów konstytucyjnych, pewne ustalenia wówczas poczynione mogą być pośrednio odniesione do zagadnień rozpoznawanych w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny bowiem wskazał wówczas, że nawet przyjmując, iż nadzór obejmuje wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, trzeba odróżnić sytuację, w której akt woli organu gminy ma formę prawną aktu władczego, wydanego na podstawie przepisów – m.in. kompetencyjnych – prawa administracyjnego, od sytuacji, w której akt taki otrzymuje formę właściwą czynnościom z zakresu prawa cywilnego. Trybunał zauważył, że: „(…) podjęcie uchwały [przez organ gminy] kończy pewien etap postępowania: uchwała nie jest jeszcze oświadczeniem woli w rozumieniu k.c., nie jest bowiem skierowana na zewnątrz do innej osoby prawnej lub fizycznej, ale do wewnątrz. Jej adresatem jest konkretny organ gminy, który zostaje upoważniony i zobowiązany do złożenia skutkującego już na zewnątrz oświadczenia woli. Organ nadzoru stwierdza tylko wadliwość uchwały, a rzeczą sądu powszechnego jest ocena, na ile ta wadliwość może powodować nieważność złożonego w imieniu gminy oświadczenia woli". Trybunał dodał, że nadzór administracyjny nie wyklucza rozstrzygania na drodze sądowej sporów powstałych na tle stosunków cywilnoprawnych czy to powstałych bezpośrednio w wyniku podjęcia uchwały przez organ gminy, czy to w rezultacie opartych na takiej uchwale czynności prawnych organów gminy. Odnosząc się wówczas do uchwał organów gminy w sprawie zwalniania dyrektorów szkół, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że kontrola uchwały wykonywana w ramach nadzoru administracyjnego i z urzędu ma za przedmiot uchwałę jako akt administracji (akt władzy publicznej), zaś za cel zapewnienie zgodnego z prawem w ogólności działania gminy w interesie tak państwa, jak i osób zainteresowanych. Kontrola sądowa zostaje zaś uruchomiona tylko na wniosek osoby zainteresowanej i ma na celu ochronę jej roszczeń formułowanych na podstawie przepisów prawa pracy. Oba rodzaje kontroli nie są zatem – w ocenie Trybunału – wzajemnie się wykluczające, lecz odwrotnie – komplementarne.

Jak z powyższego wynika, Trybunał Konstytucyjny rozważając problematykę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, dostrzegł, że silnie wiąże się ona z kwestią sądu właściwego w sprawach związanych z uchwałami organów tych jednostek. Nawet w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, który uczestniczy bezpośrednio w sprawowaniu władzy publicznej, Trybunał podkreślał, że poddanie aktów nadzoru nad dzia-

łalnością jednostek samorządu kognicji sądu administracyjnego nie powinno wykluczać dostępu do sądu powszechnego w sprawach, które mogą być kwalifikowane jako sprawy cywilne.

Analizując regulację nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej i zestawiając ją z regulacją nadzoru nad uchwałami organów spółek wodnych – podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne, Trybunał Konstytucyjny poczynił dwa spostrzeżenia. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca przewidział, iż w razie, gdy organ nadzoru nie stwierdzi nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego w ustawowo wyznaczonym terminie, to wprawdzie po jego upływie nie może we własnym zakresie o nieważności uchwały orzec, ale może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. Zatem, nawet jeżeli organ nadzoru nie jest już kompetentny, by samodzielnie rozstrzygać w sprawie ważności uchwały, nie zamyka to drogi do sądu (tu: administracyjnego) w sprawach tego rodzaju.

Rozwiązania takiego jak omówione powyżej nie znajdujemy natomiast w prawie wodnym. Starosta sprawujący nadzór nad spółką wodną, po upływie terminu na zastosowanie środka nadzorczego, nie ma prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał spółki wodnej z powodu sprzeczności takich uchwał z prawem lub statutem. Wynika to z zakresu kognicji sądu administracyjnego sprawującego kontrolę nad działalnością administracji publicznej, spółka wodna nie jest zaś taką formą organizacyjną, która do administracji publicznej może być kwalifikowana (zob. M. Szalewska, *op.cit.*, s. 65). Zatem w obowiązującym stanie prawnym po upływie ustawowego terminu przewidzianego na stwierdzenie nieważności uchwały spółki wodnej o nieważności uchwały ze skutkiem *erga omnes* sąd administracyjny rozstrzygać nie może.

5. Podstawowym sformułowanym w skardze konstytucyjnej zarzutem wobec kwestionowanej regulacji prawa wodnego jest zarzut naruszenia prawa dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Linia orzecznicza Trybunału w sprawach dotyczących prawa do sądu jest jednolita i trwała. Art. 45 ust. 1 Konstytucji daje wyraz woli ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni tego prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu. Analizowany przepis Konstytucji obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie „sprawy", ujmowanej w orzecznictwie Trybunału jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem „sprawy": mamy z nią do czynienia w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygania o prawach i wolnościach jed-

nostki oraz jej chronionych prawem interesach, zarówno w przypadku ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia.

Termin „sprawa" nie obejmuje natomiast sporów, których stroną nie byłby chociaż jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych, choć tylko w takim zakresie, w jakim sprawa podległości służbowej należy do sfery wewnętrznej administracji publicznej.

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób. Przy tym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym", o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie wskazuje się też, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji są ze sobą związane w taki sposób, że art. 77 ust. 2 jest środkiem ochrony przed ingerencją w podmiotowe prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście regulacja, która wyklucza ochronę sądową, narusza zarówno art. 77 ust. 2 jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Aby dokonać kontroli konstytucyjności art. 179 ust. 4 prawa wodnego z punktu widzenia konstytucyjnego prawa dostępu do sądu, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy członkom spółki wodnej przysługują inne środki ochrony ich praw niż wynikające z regulacji zamieszczonej w prawie wodnym.

Omówiona wcześniej swoistość spółek wodnych i sposób ukształtowania nadzoru administracyjnego nad nimi nie przesądzają o administracyjnym charakterze tej instytucji, ani nie włączają jej w struktury administracji publicznej. Spółki wodne są osobami prawnymi, które w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych pozostają także w stosunkach cywilnoprawnych. W orzecznictwie sądów powszechnych, omówionym wcześniej, rozstrzygano *a casu ad casum*, jakie sprawy dotyczące spółki wodnej są objęte kognicją sądów powszechnych.

5.1.1. Trybunał dostrzega, że w doktrynie istnieją spory co do charakteru uchwał powziętych przez kolektywne organy osoby prawnej, niemniej jednak ze względu na przedmiot niniejszej sprawy, istotne jest, że według doktryny i orzecznictwa co najmniej niektóre z uchwał mogą być kwalifikowane jako czynności prawne (zamiast wielu zob. np. M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449*[11], red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 301: „uchwały podejmowane przez kolektywne organy osób prawnych (np. walne zgromadzenie w spółce akcyjnej, walne zgromadzenie spółdzielni) stanowią szczególnego rodzaju czynność prawną (nie należą ani do kategorii jednostronnych, ani do kategorii wielostronnych czynności prawnych o tyle, o ile ich celem jest wywołanie skutków prawnych). Skutki cywilnoprawne występują w relacjach wewnątrzorganizacyjnych, a niekiedy stanowią konieczną przesłankę czynności dokonywanej na zewnątrz przez upoważniony

organ osoby prawnej (…)". W sytuacjach, w których uchwały organów spółek wodnych są czynnościami prawnymi lub wywołują skutki o charakterze cywilnoprawnym – wobec brzmienia art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego – powstała wątpliwość co do właściwości sądu powszechnego w sprawach dotyczących ważności takich właśnie uchwał.

Rozgraniczenie właściwości sądów powszechnych i administracyjnych jest wyznaczone już na poziomie Konstytucji. Zgodnie z art. 177 Konstytucji sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów. Natomiast art. 184 Konstytucji stanowi, że kontrolę działalności administracji publicznej sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne w zakresie określonym w ustawie.

Właściwość sądów powszechnych i administracyjnych wyznaczona jest przez pojęcie sprawy cywilnej i sprawy sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.). kodeks ten normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Zgodnie natomiast z art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne są właściwe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których przepisy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne). Zakres przedmiotowy sądowej kontroli administracji publicznej został dookreślony w art. 3 p.p.s.a., z kolei art. 5 p.p.s.a wymienia sprawy wyłączone spod kontroli sądów administracyjnych.

5.1.2. Jak wynika z wcześniejszej analizy, art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego w praktyce jego stosowania bywa rozumiany jako wyłączający prawo do oceny przez sąd powszechny ważności uchwał organów spółki wodnej, niezależnie od ich przedmiotu (tak np. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 10 listopada 2011 r., sygn. akt I Acz 1476/11 oraz z 27 lutego 2013 r., sygn. akt I Acz 319/13).

Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia, że w praktyce zwiększa się liczba orzeczeń, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego, w których uznaje się, iż sądy powszechne są właściwe do badania w konkretnej sprawie ważności uchwał organów spółek wodnych. Poza orzeczeniami omówionymi we wcześniejszych punktach tej części uzasadnienia, na szczególną uwagę zasługują jeszcze dwa rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, tym bardziej że zostały one wydane w sprawach spółki, która jest skarżącą w niniejszej sprawie.

W skardze kasacyjnej od wymienionego wcześniej postanowienia Sądu Apelacyjnego z 27 lutego 2013 r. (sygn. akt I ACz 319/13), skarżąca spółka zarzucała naruszenie między innymi art. 179 ust. 2 prawa wodnego w związku z art. 58 § 1 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez sąd drugiej instancji, że nadzór i kontrola sprawowana przez starostę nad działalnością spółek wodnych i możliwość orzeczenia przez starostę w drodze decyzji o nieważności uchwały organu spółki wodnej zwalnia sąd powszechny z dokonania oceny w konkretnej sprawie, czy dana uchwała spółki wodnej – jako czynność prawna – nie jest sprzeczna z ustawą i jako taka jest nieważna. Skarżąca spółka podnosiła, że na drodze postępowań administracyjnych nieskutecznie próbowała podważyć legalność uchwał spółki wodnej w sprawach zatwierdzenia sprawozdania finansowego, zatwierdzenia sprawozdania likwidacyjnego, udzielenia absolutorium likwidatorowi w sprawie wykreślania spółki wodnej z katastru wodnego. SN w postanowieniu z 4 czerwca 2014 r. (sygn. akt II CSK 453/13), po rozpoznaniu skargi kasacyjnej skarżącej spółki, wskazał, że uprawnienia nadzor-

cze starosty polegają m.in. na zatwierdzaniu statutu spółki, a także dokonywanych w nim przez walne zgromadzenie zmian (art. 165 ust. 3 prawa wodnego) oraz na kontroli innych uchwał podejmowanych przez organy spółki pod kątem ich zgodności z prawem i statutem (art. 179 prawa wodnego). Odwoławszy się do wcześniejszego stanowiska SN o cywilnoprawnym charakterze stosunku członkostwa w spółce wodnej, a nadto do orzeczeń, w których SN uznał, że choć kompetencja starosty do zatwierdzenia statutu spółki wodnej ma charakter wyłączny, to sądy nie są zwolnione z dokonywania w konkretnej sprawie oceny, czy statut nie zawiera postanowień sprzecznych z ustawą i jako takich nieważnych, SN stwierdził, że sądowi przysługuje również prawo kontroli *in casu* zgodności z ustawą pozostałych uchwał organów spółki wodnej, jeżeli uchwały te mają charakter czynności prawnych, przy czym możliwości tej nie wyłącza kompetencja starosty do wszczęcia w tym przedmiocie postępowania administracyjnego na podstawie art. 179 prawa wodnego. Zdaniem SN, uprawnienia sądu w tym zakresie mają charakter ustrojowy; niemożność ich wykonywania musiałaby wynikać więc z wyraźnej woli ustawodawcy, a takich wyłączeń w prawie wodnym brak.

Co istotne Sąd Najwyższy uznał także, że uchwały walnego zgromadzenia spółki wodnej, skutkujące utratą przez spółkę osobowości prawnej, mają charakter cywilnoprawny, dotyczą bowiem tak fundamentalnej kwestii jak istnienie podmiotowości prawnej. Niezależnie od uprawnień nadzorczych starosty przewidzianych w art. 179 prawa wodnego, sąd cywilny jest więc, co do zasady, upoważniony do rozpoznania zarzutu kwestionującego ważność i skuteczność takich uchwał, zgłoszonego w sprawie z udziałem tej spółki (zob. także postanowienie SN z 22 października 2014 r., sygn. akt II CSK 13/14, w którym SN zajął takie samo stanowisko).

Jak z powyższego wynika, Sąd Najwyższy potwierdził dopuszczalność sądowej kontroli *in casu* ważności uchwał organów spółki mających charakter czynności prawnych. Sąd uznał zatem swą właściwość do rozpoznania zarzutu kwestionującego ważność takich uchwał zgłoszonego w sprawie cywilnej, natomiast podtrzymał stanowisko o wyłączności kompetencji starosty do stwierdzenia nieważności uchwał organów spółki wodnej ze skutkiem *erga omnes*.

Skarżąca, odnosząc się do zreferowanego stanowiska SN, wskazała, że w obecnym stanie prawnym proces o ustalenie (art. 189 k.p.c.) dotyczący uchwał organów spółki wodnej wykracza poza kognicję sądów cywilnych. Wyrok stwierdzający nieważność czynności prawnej jest skuteczny *erga omnes* i zgodnie z art. 365 § 1 k.p.c. wiąże nie tylko strony i sąd, który go wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej. Należy przy tym zauważyć, że zarówno przepisy dotyczące postępowania cywilnego, jak i administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego przewidują instytucje rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i właściwości sądów administracyjnych, zgodnie z którą sąd odrzuca pozew (skargę), jeżeli jest niewłaściwy (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., por. także art. 66 § 3 k.p.a.), a także regulacje dotyczące negatywnego sporu o właściwość (art. 199^1 k.p.c., art. 58 § 4 p.p.s.a., art. 66 § 4 k.p.a.). W doktrynie wskazuje się jednak, że obowiązujące rozwiązania w istocie nie przewidują zasad i trybu postępowania w wypadku, gdy za właściwy do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie uzna się zarówno organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jak i sąd powszechny (spór kompetencyjny pozytywny), a w konsekwencji w każdym z tych postępowań podjęte zostaną w danej sprawie „konkurencyjne" rozstrzygnięcia (zob. A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, Przegląd Sądowy nr 11-12/2007, s. 13).

Ustalając rezultat wykładni art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego, ale także przepisów procesowych wyznaczających właściwość sądów powszechnych i administracyjnych, należy uwzględnić konstytucyjny standard prawa do sądu. Zgodnie z nim w przypadku zbiegu przepisów regulujących właściwość sądu w sprawach danego rodzaju, rozwiązanie tego zbiegu nie

może prowadzić do sytuacji, w której w jakichkolwiek sprawach w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie przysługiwałaby droga do sądu. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wcześniej wyroku o sygn. P 9/02, z art. 177 Konstytucji wynika „swoiste domniemanie drogi sądowej", a to znaczy, że kompetencja sądu powszechnego nie musi być wyrażona w normie ustawowej, wystarcza bowiem brak regulacji ustawowej ustanawiającej kompetencje innego sądu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wykładając prokonstytucyjnie przepisy wyznaczające właściwość sądu w sprawach związanych z uchwałami spółek wodnych (będących czynnościami cywilnoprawnymi lub wywołujących skutki cywilnoprawne w relacjach wewnątrzorganizacyjnych czy stanowiących konieczną przesłankę czynności dokonywanej na zewnątrz przez upoważniony organ osoby prawnej), nie można tracić z pola widzenia, że inaczej niż ustawy o jednostkach samorządu terytorialnego (zob. pkt 4.4, cz. III uzasadnienia) prawo wodne nie przewiduje kompetencji organu nadzoru (ani żadnego innego podmiotu) do zaskarżenia uchwały organu spółki wodnej do sądu administracyjnego w sytuacji, w której organ nadzoru nie stwierdzi jej nieważności w terminie wyznaczonym przez art. 179 ust. 2 prawa wodnego. Jak wskazano wcześniej, ustawodawca nie przewidział takiego rozwiązania w prawie wodnym, najprawdopodobniej mając na uwadze to, że spółki wodne nie są podmiotami należącymi do administracji publicznej, a sądy administracyjne sprawują kontrolę właśnie nad działalnością administracji publicznej. Sądy powszechne, rozważając swą właściwość w sprawach dotyczących uchwał organów spółek wodnych, powinny także tę okoliczność brać pod uwagę, ilekroć dana sprawa ma charakter sprawy cywilnej. Jeśli chodzi o stosunki cywilnoprawne, których stroną jest spółka wodna jako podmiot prawa prywatnego, niezależnie od tego, czy są to stosunki o charakterze wewnętrznym (między spółką wodną a jej członkami), czy zewnętrznym (między spółką wodną i osobami niebędącymi członkami spółki wodnej), swą doniosłość zachowuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w odniesieniu do kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, że kontrola sądu administracyjnego i kognicja sądu powszechnego nie mogą być traktowane jako wykluczające się, lecz przeciwnie – jako komplementarne.

W takim ujęciu, art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego reguluje – jak zaznaczono to w stanowisku Sejmu i Prokuratora Generalnego – środek nadzoru wykonywany w ramach stosunku administracyjnoprawnego między spółką wodną i organem administracji państwowej, przewidujący określone uprawnienia procesowe spółki wodnej (ale już nie jej członka, który nie jest stroną stosunku administracyjnego między podmiotem nadzorowanym i nadzorującym) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym dotyczącym „orzekania" przez starostę w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Przepis ten nie zamyka natomiast drogi do sądu powszechnego – członkowie spółki wodnej (a także inne podmioty), których praw, w tym także praw majątkowych, dotyczą uchwały spółki wodnej, mogą dochodzić ochrony swych praw przed sądem powszechnym, kwestionując także ważność uchwał organów spółki wodnej.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jeszcze raz, że analiza statusu spółek wodnych, charakteru członkostwa w spółkach, ale także rodzaju prowadzonej przez nie działalności, dowiodła, że uchwały organów spółek wodnych kreują stosunki prawne mogące wywoływać spory, które mieszczą się w pojęciu „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Spółki wodne są organizacjami dobrowolnymi, więzią spajającą członków spółki jest zainteresowanie w zaspokojeniu wspólnych potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami, przy czym następuje tu utożsamienie realizacji celów i zadań o charakterze publicznym z interesem indywidualnym jej członków. Co więcej – obecnie spółki wodne służą zaspokajaniu nie tylko potrzeb swych członków, lecz także potrzeb osób trzecich – prowadzą bowiem działalność podobną do przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych.

Realizowanie przez spółki wodne zadań związanych z ochroną interesu publicznego uzasadnia objęcie spółek nadzorem ze strony organów władzy publicznej. Niemniej jednak w sytuacji, w której nadal pozostają one podmiotami prywatnymi, nie uzasadnia to takiej interpretacji art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego, a także przepisów ustawowych wyznaczających właściwość sądów administracyjnych i powszechnych, która – w przypadku sporów o charakterze cywilnoprawnym – wykluczałaby dostęp członków spółek wodnych do jakiegokolwiek sądu.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego, odczytywany łącznie z przepisami procesowymi określającymi właściwość sądów powszechnych i administracyjnych, ale przede wszystkim interpretowany w zgodzie z przepisami Konstytucji, w tym przede wszystkim z uwzględnieniem art. 177 Konstytucji, nie zamyka dostępu do sądu członkom spółki wodnej w sprawach dotyczących przysługujących im praw, w tym praw majątkowych. Zatem sformułowany w skardze zarzut niezgodności art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji jest nieuzasadniony.

Skarżąca spółka jako wzorce kontroli przywołała dodatkowo art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, podnosząc, że „brak możliwości żądania oceny uchwał (…) spółki wodnej na drodze postępowania sądowego" narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych. Tak sformułowany zarzut dotyczy ochrony prawnej praw majątkowych, realizowanej przez prawo do sądu, a zatem w istocie wzorce te zostały podane jako wzorce związkowe wobec art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wobec takiego ujęcia skargi konstytucyjnej, orzeczenie przez Trybunał, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, konsumuje zarzut dotyczący ochrony prawnej praw majątkowych. Nadto Trybunał wziął pod uwagę, że skarżąca spółka nie uzasadniała odrębnie zarzutu niezgodności art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ale powiązała go z zarzutem zamknięcia drogi sądowej dochodzenia praw majątkowych. Okoliczności te uzasadniają umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 179 ust. 2 i 4 prawa wodnego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając niniejszą sprawę, po raz kolejny dostrzegł (patrz pkt 4.4, cz. III uzasadnienia), że w praktyce stosowania przepisów regulujących środek nadzorczy w postaci „orzekania" przez organ władzy publicznej o nieważności uchwał podmiotów nadzorowanych występują liczne problemy dotyczące rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych. Choć obowiązujące przepisy prawa wodnego wykładane systemowo pozwalają na uzyskanie rezultatu zgodnego z Konstytucją, to w praktyce ujawnia się problem, że ustawodawca nie uwzględnił i nie wyraził w dostatecznie precyzyjny sposób tego, iż powierzając podmiotom prywatnym (spółkom wodnym) wykonywanie zadań publicznych, należy z jednej strony zapewnić środki nadzoru władzy publicznej nad prowadzoną przez nie działalnością, ale z drugiej strony nie można pozbawiać tych podmiotów (tworzących je osób) środków ochrony przysługujących im praw. Jak wskazano w literaturze, „mnożące się wątpliwości interpretacyjne, nieuzasadnione odstępstwa od przyjętych konstrukcji prawnych, luki w prawie nie sprzyjają prawidłowemu stosowaniu analizowanych przepisów" (zob. M. Szalewska, *op.cit.*, s. 76). Konstrukcja art. 179 prawa wodnego, ale także przepisów procesowych o właściwości sądów, wywołuje wątpliwości dotyczące oddzielenia nadzoru nad działalnością spółki wykonywanego przez starostę od relacji zachodzących wewnątrz tego podmiotu, a w konsekwencji wątpliwości co do kognicji sądów w każdym z tych obszarów. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak wcześniej uczynił to w sprawie o sygn. P 9/02 w odniesieniu do zakresu nadzoru nad działalnością komunalną, sugeruje prawodawcy rozważenie możliwości bardziej precyzyjnego uregulowania tych kwestii,

z uwzględnieniem okoliczności, że w rozpatrywanej dziedzinie mamy do czynienia z podmiotami prywatnymi wykonującymi zadania publiczne.

Wprawdzie Rzecznik Praw Obywatelskich nie przystąpił do niniejszego postępowania, ale analizując praktykę stosowania kwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny posiłkowo wziął też pod uwagę okoliczności wskazywane w jego wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości. W kilku pismach kierowanych do Ministra Środowiska (wystąpienie RPO z 18 marca 2009 r., znak: RPO-513894-IV/05/MC oraz wymienione w nim wystąpienia z 26 lutego 2007 r. i 17 kwietnia 2008 r.) Rzecznik sygnalizował problemy podobne do rozważanych w niniejszej sprawie. Rzecznik zestawił uprawnienia członków spółek wodnych z uprawnieniami członków spółek prawa handlowego i członków spółdzielni, którzy dysponują uprawnieniami do zaskarżenia uchwał spółki bądź spółdzielni. Wskazał, że uchwały organów spółki mogą dotyczyć nie tylko praw majątkowych członków spółki wodnej, ale także – dotycząc działalności spółki – mogą wywoływać ważne konsekwencje dla jej członków. Rzecznik przyjął, że nie tylko „spółka", ale także jej „członkowie" są zainteresowani tym, by działalność spółki była zgodna z prawem oraz statutem, a także winni oni mieć wpływ na gospodarowanie majątkiem spółki. Ze skarg wniesionych do Rzecznika wynikało, że niekiedy zarządy w ogóle nie są zainteresowane np. modernizacją urządzeń spółki, że majątek spółki bywa nieadekwatny do realizowanych przez nią zadań lub pożytkowany niezgodnie z celami spółki, że statuty spółek bywają niedostosowane do wymagań prawa wodnego (w szczególności nie uwzględniają dobrowolnego charakteru członkostwa). W konkluzji swych wywodów Rzecznik wyraził wątpliwość, czy cywilnoprawny stosunek członkostwa w spółce wodnej w istocie nie ma charakteru iluzorycznego, skoro co do zasady jedynym uprawnieniem członka pozostaje kwestionowanie wysokości składek oraz możliwość wystąpienia ze spółki.

Analiza odpowiedzi Ministra Środowiska zawartej w piśmie z 6 czerwca 2007 r. (znak: DP-078-455/07/AK/MB) dowodzi, że także dla organów administracji publicznej niejasny jest zakres nadzoru nad spółką wodną. Minister wskazuje bowiem, że nadzór i kontrola nad spółką wodną są wykonywane nad działalnością spółki wodnej, a nie nad relacjami zachodzącymi wewnątrz tego podmiotu, a nadto że nadzór organów administracji nad spółkami wodnymi ma dwojaki charakter, z jednej strony jest sprawowany w zakresie przestrzegania prawa przez spółkę wodną w związku z prowadzoną przez nią działalnością, a z drugiej strony respektuje i chroni interesy członków spółki wodnej. Minister, wskazując na możliwość udziału członka w walnych zgromadzeniach spółki, i tym samym wpływania na treść i skutki uchwał, zaznaczył, że w przypadku stwierdzenia naruszeń i nieprawidłowości zaistniałych podczas obrad walnego zgromadzenia, członek spółki ma prawo złożyć skargę w tej sprawie do starosty, jako organu nadzorującego spółkę wodną. W przypadku niezadowalającej decyzji starosty, członkowi spółki wodnej przysługuje odwołanie do wojewody, a po wyczerpaniu toku instancyjnego otwiera się droga kontroli sądowej na skutek skargi do sądu administracyjnego. Minister nie określił jednak, o jaką skargę chodzi, i nie wskazał przepisów ten środek regulujących.

Wszystkie te okoliczności prawodawca powinien wziąć pod uwagę.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jeśli ustawodawca konkretyzuje prawo do sądu, powinien to czynić szczególnie precyzyjnie, zwłaszcza jeśli chodzi o ograniczenie tego prawa. Powinien więc w sposób niebudzący wątpliwości wykładniczych określać, za pomocą jakich środków prawnych jednostka ma realizować swe prawo do sądu i jaki jest zakres właściwości tego sądu.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.