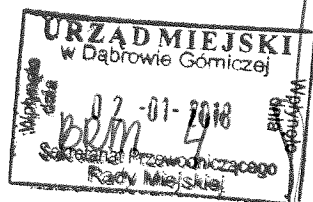


Sekretarz Miasta
DĄBROWA GÓRNICZA

WKM.0003.175.2017.MG1



Dąbrowa Górnicza 2.01.2018r.

H. P. Bednarz

Pan Grzegorz Jaszczura

Pan Zbigniew Piątek

Pan Jerzy Reszke

Pan Mateusz Stępień

Pan Piotr Ślusarczyk

Radni Rady Miejskiej

W Dąbrowie Górniczej

W odpowiedzi na interpelację nr BRM.0003.2322.2017 z dnia 13.12.2017r.
w załączeniu przekazuję kserokopię żdanego uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Gliwicach sygn.akt IV SA/GI 391/17 z dnia 13 listopada 2017r.

zał. 1x

Do wiadomości:

1. Wydział Administracyjny
Referat Organizacyjny w/m
w załączeniu kserokopia w/w uzasadnienia
2. Biuro Rady Miejskiej w/m
W załączeniu kserokopia w/w uzasadnienia

SEKRETARZ MIASTA

Iwona Bednarz
Iwona Bednarska

Uzasadnienie

Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej u.s.g.), wniósł o stwierdzenie w części nieważności uchwały Nr VII/100/11 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych w Dąbrowie Górniczej (Dz. U. Woj. Śl. poz. 2673).

Żądaniem organu nadzoru zostały objęte następujące postanowienia uchwały, wyszczególnione w petitum skargi.

Po pierwsze, § 2 pkt 4 w brzmieniu: „Podstawą gospodarki finansowej Zakładu jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem” oraz § 7 pkt 3 zdanie pierwsze w brzmieniu: „Podstawą gospodarki finansowej Zakładu jest roczny plan finansowy zatwierdzony przez Dyrektora Zakładu”, ze względu na niezgodność z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej u.f.p.). Postanowienia te stanowią powtórzenie przepisów ustawowych.

Po drugie, § 3 pkt 1 w części II (W zakresie inwestycji i modernizacji) rozdziału 2 (Przedmiot i zakres działania Zakładu) w zakresie wyrazów „i jednostek organizacyjnych oraz infrastruktury osiedlowej” oraz pkt 5 w części III (W zakresie eksploatacji lokali użytkowych) rozdziału 2, ze względu na niezgodność z art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm., dalej u.g.k.) i art. 2 Konstytucji RP. Punkt 1 części II § 3 posiada brzmienie: „Programowanie inwestycji w zakresie rozwoju zaplecza technicznego Zakładu i jednostek organizacyjnych oraz infrastruktury osiedlowej”. Natomiast pkt 5 części III § 3 obowiązuje w brzmieniu: „Obsługa administracyjna lokali użytkowych”. Organ nadzoru zarzucił nieprecyzyjność i ogólnikowość zapisów, ze skutkiem braku gwarancji, że działalność Zakładu będzie się koncentrowała wyłącznie na realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. Stwierdził, że nieprecyzyjne określenie zadań łamie nakaz przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji i narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa.

Po trzecie, § 3 pkt 2 oraz pkt 4 w zakresie wyrazów „świadczenie zleconych odpłatnie usług oraz usługi gospodarcze”, ze względu na niezgodność z art. 7 i art. 10 u.g.k. i art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z

2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). § 3 pkt 2 obowiązuje w brzmieniu: „Prowadzenie administracji zleconej, a w szczególności kompleksowej obsługi wspólnot mieszkaniowych”. Natomiast pkt 4 posiada brzmienie: „Celem działania Zakładu jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie potrzeb ludności, zapewnienie użytkownikom lokali optymalnych warunków mieszkaniowych poprzez właściwą eksploatację zasobów mieszkaniowych, utrzymanie właściwego stanu technicznego zasobów, administrowanie lokalami użytkowymi, świadczenie zleconych odpłatnie usług oraz usługi gospodarcze”. Organ nadzoru podkreślił, że MZBM jako samorządowy zakład budżetowy nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej ze skutkiem braku możliwości zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi. Natomiast określenie „prowadzenie administracji zleconej” jest określeniem tak nieprecyzyjnym i ogólnikowym, że konieczne jest jego wyeliminowanie z uchwały ze względu na niezgodność z art. 2 Konstytucji RP.

Po czwarte, pkt 10 części I (W zakresie eksploatacji zasobów mieszkaniowych) rozdziału 2 oraz pkt 6 części III (W zakresie eksploatacji lokali użytkowych) rozdziału 2, ze względu na niezgodność z art. 2 Konstytucji RP. Pkt 10 części I § 3 posiada brzmienie: „Inne zlecone odpłatnie czynności administracyjne”. Natomiast pkt 6 części III § 3 obowiązuje w brzmieniu: „Inne zlecone odpłatnie czynności administracyjne i techniczne”. Organ nadzoru akcentował brak precyzji tych zapisów i ich otwarty charakter, co stanowi dopuszczenie możliwości wykonywania przez Zakład innych zadań niż dozwolonych przez prawo, a nadto innych zadań niż określone w statucie – bez jego zmiany.

Po piąte, zdanie trzecie części IV (W zakresie usług gospodarczych) rozdziału 2, ze względu na niezgodność z art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zdanie trzecie części IV § 3 obowiązuje w brzmieniu: „Umowy te określają warunki rozliczeń finansowych, termin, miejsce i czas świadczonych usług, zabezpieczających pełni aktualne potrzeby zarządzanej substancji”. Organ nadzoru podniósł, że Rada Gminy nie jest stroną umów zawieranych z przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, dlatego nie jest uprawniona do wyznaczenia obligatoryjnych elementów umów – wbrew zasadzie swobody umów; kwestia ta nie powinna być w ogóle regulowana w statucie.

Po szóste, § 4 w zakresie wyrazów „zatwierdzony przez Prezydenta Miasta”, ze względu na niezgodność z art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 u.s.g. § 4 posiada brzmienie: „Szczegółową strukturę organizacyjną Zakładu oraz zakres kompetencji Dyrektora Zakładu, Zastępcy Dyrektora, kierowników poszczególnych komórek

organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk organizacyjnych, określa odrębny Regulamin Organizacyjny zatwierdzony przez Prezydenta Miasta". Wojewoda ocenił niezgodność jako istotną wskazując, że brak jest upoważnienia ustawowego do działania Prezydenta w tym zakresie, a ograniczanie uprawnień i obowiązków kierownika jednostki może się odbywać wyłącznie w zakresie wynikającym z przepisów prawnych. Uprawnienia prezydenta w stosunku do gminnych jednostek organizacyjnych ustawa ogranicza do ich zatrudniania i zwalniania oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego.

Po siódme, § 6 pkt 1 w brzmieniu: „Zakład prowadzi działalność na bazie majątku Gminy Dąbrowa Górnicza”, ze względu na niezgodność z art. 16 ust. 2 pkt u.f.p. i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h) u.s.g. Organ nadzoru wywiódł, że kwestia wyposażenia w majątek winna być rozstrzygnięta w akcie o utworzeniu gminnej jednostki organizacyjnej, a nie w statucie.

Po ósme, § 7 pkt 1 w brzmieniu: „Zakład posiada odrębny rachunek bankowy”, ze względu na niezgodność z § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616, dalej rozporządzenie), polegającą na powtórzeniu przepisu rozporządzenia.

Po dziewiąte, § 7 pkt 2 w brzmieniu: „Z rachunku Zakładu można dokonywać wypłat do wysokości środków zgromadzonych na tym rachunku”, ze względu na niezgodność z § 35 ust. 2 rozporządzenia, polegającą na powtórzeniu przepisu rozporządzenia.

Po dziesiąte, § 7 pkt 3 zdanie drugie w brzmieniu: „W planie finansowym Zakładu wyodrębnia się w szczególności: - przychody własne, - dotacje z budżetu Gminy, -wydatki stanowiące koszty działalności Zakładu, - stan środków obrotowych, - stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu, - rozliczenia z budżetem Gminy”, ze względu na niezgodność z art. 31 u.f.p., polegającą na powtórzeniu przepisu ustawowego.

Po jedenaste, § 8 pkt 1 w brzmieniu: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie właściwe przepisy prawne”, ze względu na niezgodność z art. 2 Konstytucji RP – czego nie uzasadniono.

Ponadto w motywach skargi wskazano na niezgodność z art. 7 u.g.k. również § 3 pkt 1 (źródła przychodu) – ze względu na nieprecyzyjność i ogólnikowość zapisu, ale o stwierdzenie jego nieważności Wojewoda nie wnosił.

Końcowo organ nadzoru podkreślił wadliwość redakcji całej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej, reprezentowana przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących § 3 pkt 2 i 4, pkt 10 części I rozdziału 2, pkt 6 części III rozdziału 2, § 3 pkt 1, pkt 1 części II rozdziału 2, pkt 5 części III rozdziału 2, pełnomocnik - za judykaturą - wskazał, że jednostka organizacyjna gminy może wykonywać zarząd mieniem wspólnot mieszkaniowych pod warunkiem, że gmina jest jednym ze współwłaścicieli nieruchomości. Akcentował, że Wojewoda bezzasadnie a priori przyjął założenie, że przepisy statutu mają umożliwić MZBM prowadzenie działalności czysto komercyjnej poprzez świadczenie odpłatnych usług na rzecz podmiotów trzecich. Tymczasem kompleksowa obsługa wspólnot mieszkaniowych i wykonywanie administracji zleconej dotyczy w zaskarżonym statucie wyłącznie wspólnot mieszkaniowych, gdzie Gmina Dąbrowa Górnicza jest również właścicielem lokali, a zatem członkiem wspólnoty mieszkaniowej. Zaznaczył, że te wspólnoty powstały właśnie poprzez sukcesywne wyodrębnianie lokali uprzednio będących własnością Gminy, a które zostały wykupione przez byłych najemców. Podniósł, że brak jest podstaw do twierdzenia, że w opisaney sytuacji MZBM gospodaruje czy administruje zasobami obcymi, skoro owo administrowanie dotyczy budynków stanowiących współwłasność Gminy Dąbrowa Górnicza.

Pełnomocnik stwierdził, że nie ma potrzeby przytaczania w statucie, że działalność MZBM nie może wykraczać poza ramy zadań własnych gminy, gdyż to wynika z przepisów rangi ustawowej wymienionych w § 1 statutu; nie ma też potrzeby wskazywania wprost, że wszelkie czynności wykonywane będą w stosunku do budynków (lokalii) znajdujących się w zasobie nieruchomości Gminy. Wszelkie wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać przy domniemaniu zgodności z aktami wyższego rzędu. Stwierdził, że wbrew przekonaniu Wojewody brak w statucie postanowienia umożliwiającego wykonywanie usług na rzecz podmiotów w postaci zarządu ich mieniem, które nie jest mieniem będącym własnością Gminy. Zaskarżone postanowienia dotyczą wyłącznie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem budynkami czy lokalami znajdującymi się w zasobie nieruchomości Gminy (tj. stanowiących jej własność lub posiadanych na podstawie innego tytułu prawnego), gdyż wynika to z ustaw.

Pełnomocnik odniósł również powyższy wywód do zarzutów dotyczących pkt 1 części II rozdziału 2 eksponując okoliczność, iż dotyczą wyłącznie obiektów

administrowanych przez MZBM znajdujących się w zasobach Gminy lub wspólnot mieszkaniowych, w których Gmina jest członkiem, a administrowanie odbywa się na podstawie umowy o administrowanie.

Odnosnie pkt 10 części I rozdziału 2 oraz pkt 5 części III rozdziału 2 wskazano, że dotyczą wyłącznie lokali znajdujących się w zasobach Gminy, a art. 15 ust. 1 u.f.p. przewiduje odpłatne wykonywanie zadań.

Pełnomocnik podkreślił, że statut nie daje możliwości działania w stosunku do majątku osób trzecich, bo nie zawiera takich postanowień, a w § 1 wskazano, że Zakład działa na podstawie przepisów prawa.

Kolejno, zakwestionowano zarzut braku precyzji sformułowań wskazując na brak możliwości stworzenia katalogu zamkniętego czynności administracyjnych i technicznych oraz eksponowano legalność pozyskiwania przychodów z najmu i dzierżawy. Podkreślono też, że zarzut powtórzenia uregulowań ustawowych nie może być kwalifikowany jako istotne naruszenie prawa, gdyż MZBM funkcjonuje zgodnie z przepisami prawa przywołanymi w skardze, a występujące w statucie powtórzenia przepisów powszechnie obowiązujących nie wpływają na prawidłowość działania MZBM.

Pełnomocnik stwierdził, że niezasadny jest zarzut naruszenia § 4 ponieważ w przepisach rangi ustawowej brak regulacji określającej szczegółowo kompetencje kierownika zakładu budżetowego, więc postanowienia dotyczące tej kwestii powinny się znaleźć w statucie. Prezydent Miasta jako zwierzchnik służbowy kierowników gminnych jednostek organizacyjnych winien mieć wpływ na szczegółowy zakres obowiązków i odpowiedzialności tych osób. Dlatego w statucie zapisano kompetencje kierownika zakładu do nadania zakładowi Regulaminu i zatwierdzenia tego Regulaminu przez Prezydenta Miasta.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia § 6 ust. 1 pełnomocnik stwierdził, że w akcie erekcyjnym z 1991 r. nie było możliwe uwzględnienie wymogów określonych w aktualnie obowiązującej u.f.p., a statut stanowi de facto jego modyfikację i zamieszczenie stosownego postanowienia w statucie umożliwia wypełnienie wymogu ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują

wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sądy te badają zatem prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów dokonaną przez organy administracji publicznej. Sprawując tak rozumianą kontrolę legalności, zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369; zwanej dalej ustawą p.p.s.a.), sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zakres działań administracji publicznej objętych kontrolą sądów administracyjnych wyznaczony został w treści art. 3 § 2 ustawy p.p.s.a. W art. 3 § 2 pkt 5 ustawy p.p.s.a. przewidziano skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W art. 86 u.s.g. ustawodawca upoważnił wojewodę do wykonywania nadzoru nad działalnością gminną przyznając mu kompetencje do stwierdzania nieważności wszystkich wydanych przez organy gminy uchwał bez względu na ich przedmiot, za wyjątkiem przypadku, o którym mowa w jej art. 91 ust. 2a. Kompetencja ta została jednak ograniczona w czasie, bowiem po upływie 30 dni od doręczenia aktu samorządu terytorialnego organowi nadzoru nie posiada on już możliwości samodzielnego stwierdzenia jego nieważności. W tym przypadku organ nadzoru może natomiast zaskarżyć taki akt do sądu administracyjnego, a uprawnienie do wniesienia skargi na akt organu samorządu terytorialnego przez organ nadzoru, ze względu na szczególny charakter postępowania nadzorczego, nie zostało przez ustawodawcę ograniczone żadnym terminem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1575/04, publ. OSS 2005/3/70).

Postępowanie sądowe zmierzające do kontroli uchwały Nr VII/100/11 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych w Dąbrowie Górniczej zainicjowane zostało skargą Wojewody Śląskiego.

Nie znajdując formalnoprawnych przeszkód do rozpoznania skargi i przechodząc do merytorycznych rozważań Sąd zwraca uwagę na treść art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. zezwalający, uwzględniającemu skargę sądowi administracyjnemu, na stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przywołany przepis art. 147 § 1

ustawy p.p.s.a. pozostaje w ścisłym w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że tylko "istotne naruszenie prawa" oznacza nieważność uchwały organu gminy (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądowoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310).

Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które mogą być klasyfikowane w kategorii istotnego naruszenia prawa. Brak ustawowego zdefiniowania określenia "istotne naruszenie prawa" stwarza więc konieczność sięgnięcia w tym miejscu do stanowiska wypracowanego w piśmiennictwie prawniczym i judykaturze, a w konsekwencji przyjęcie, że są to takie naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, względnie naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz pod red. B. Dolnickiego; ABC 2010 i przywołane tam orzecznictwo).

Wojewódzki Sąd Administracyjny, wskutek złożonej przez organ nadzoru skargi, był zatem zobligowany rozstrzygnąć czy w istocie zaskarżony akt narusza prawo, a jeśli tak, to czy jest to takie uchybienie, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności całego zaskarżonego aktu, względnie jego części. Sąd stwierdził, że rację ma Wojewoda domagając się stwierdzenia nieważności wymienionych w petitum skargi postanowień uchwały, a usunięcie ich z obrotu w trybie nieważnościowym – bez stwierdzenia nieważności całej uchwały – stanowi wystarczającą reakcję nadzorczą, doprowadzającą do stanu zgodności z prawem.

Przechodząc do omówienia powodów kwalifikacji poszczególnych zapisów uchwały jako istotnie naruszających prawo Sąd zacznie wywód od naruszenia o największym ciężarze gatunkowym.

W § 3 pkt 2 uchwały organ stanowiący Gminy wskazał jako przedmiot i zakres działania Zakładu między innymi prowadzenie administracji zleconej, a w szczególności kompleksowej obsługi wspólnot mieszkaniowych. Sąd stwierdza, że ten przepis istotnie narusza art. 7 u.g.k. i art. 9 u.s.g.

Art. 9 u.s.g. stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (ust. 1). Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2). Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3). Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 4). Do zadań użyteczności publicznej w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. zaliczono gospodarkę nieruchomościami.

Odrębną ustawą, która określiła zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, jest ustawa o gospodarce komunalnej. W art. 1 ust. 2 tej ustawy wskazano, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z art. 7 ustawy działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Z powyższego wynika, że gminny zakład budżetowy nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania o użyteczności publicznej.

Z przepisami tymi koreluje art. 14 pkt 1 u.f.p., który stanowi, że zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Dla oceny zarzutu istotnego naruszenia prawa przez wskazany przepis uchwały istotne jest więc wykazanie, że prowadzenie administracji zleconej, a w szczególności kompleksowej obsługi wspólnot mieszkaniowych – pomimo faktu, iż jest to gospodarka nieruchomościami (gospodarka mieszkaniowa i gospodarka lokalami użytkowymi) – nie wchodzi do zakresu zadań użyteczności publicznej.

Sąd stwierdza, że prowadzenie administracji zleconej, w tym kompleksowa obsługa wspólnot mieszkaniowych nie wchodzi w zakres działalności o charakterze użyteczności publicznej. Świadczenie usług zarządzania lub/i administrowania

nieruchomościami, zleconych przez inne podmioty (właścicieli nieruchomości czy wspólnoty mieszkaniowe), nie ma charakteru użyteczności publicznej, nie stanowi bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zaspakają jedynie potrzeby właścicieli innych nieruchomości lub/oraz właścicieli lokali tworzących daną wspólnotę mieszkaniową, którzy zlecieli wykonywanie komercyjnej usługi. Taka działalność nie służy wykonywaniu zadań własnych gminy; nie należy bowiem do tych zadań obsługiwanie cudzych nieruchomości, w tym świadczenie usług zarządzania czy administrowania na rzecz odrębnych podmiotów, którymi są w świetle prawa również wspólnoty mieszkaniowe – o czym jeszcze poniżej; i to niezależnie od tego, czy gmina jest jednym z członków wspólnoty mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tj. Dz. U. z 2015 r., poz.1892 ze zm., dalej u.w.l.) ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana. Art. 17 tej ustawy stanowi, że za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota mieszkaniowa bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości. Każdy z właścicieli jest właścicielem wyodrębnionego lub niewyodrębnionego lokalu i posiada na zasadach współwłasności przymusowej udział w nieruchomości wspólnej. Jest uprawniony do zarządzania i administrowania własnym lokalem (w przypadku gminy jako elementem własnego zasobu), ale zarząd nieruchomością wspólną, a w konsekwencji administrowanie nieruchomością wspólną stanowi uprawnienie właścicieli realizowane na zasadach określonych w ustawie (art. 18 i następne u.w.l.). Wspólnoty mieszkaniowe to odrębny rodzaj podmiotów funkcjonujących w obrocie prawnym (art. 33¹ kodeksu cywilnego), które mają swoje organy i zasady funkcjonowania, określone przede wszystkim w ustawie o własności lokali oraz w uchwałach własnych. Chociaż wspólnota mieszkaniowa to ogół właścicieli, to nie ma żadnych podstaw do utożsamiania wspólnoty z którymkolwiek z właścicieli. Występuje odrębność członków wspólnoty (właścicieli) i wspólnoty mieszkaniowej. Nie ma również podstaw do utożsamiania sytuacji prawnej wspólnoty ze stosunkiem współwłasności uregulowanym w kodeksie cywilnym, gdyż w przeciwieństwie do współwłasności wyodrębniony jest podmiot istniejący niezależnie od istnienia podmiotów będących właścicielami. Nadto w stosunku do tego podmiotu prawodawca ustalił zasady funkcjonowania mające charakter przepisów

szczególnych. Kompleksowa obsługa wspólnot mieszkaniowych to zarządzanie i administrowanie nieruchomością wspólną (współwłasnością przymusową wszystkich członków wspólnoty) zlecone czy powierzone przez członków wspólnoty – właścicieli. Nawet w tzw. małych wspólnotach mieszkaniowych ustawodawca dostrzega ich odrębność od - z zamierzenia czasowego - stosunku współwłasności, nakazując w pewnych przypadkach jedynie odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących współwłasności (art. 19 u.w.l.); przy jednoczesnym zachowaniu podmiotowości wspólnoty mieszkaniowej.

Podsumowując w zakresie oceny legalności § 3 pkt 2 uchwały 2, istotnie naruszające prawo jest postanowienie dające Zakładowi prawo do administrowania na podstawie zlecenia przez inny podmiot. Dopuszczono w ten sposób prowadzenie przez samorządowy zakład budżetowy działalności komercyjnej; działalności, która nie może być kwalifikowana jako wykonywanie zadania o charakterze użyteczności publicznej. Istotnie naruszające prawo jest także postanowienie uchwały dające Zakładowi prawo zarządzania czy administrowania nieruchomościami innych właścicieli oraz nieruchomościami wspólnymi wspólnot mieszkaniowych. Działalność polegająca na obsłudze nieruchomości innego podmiotu stanowi działalność komercyjną, niezależnie od przyjętych zasad zlecenia i wynagradzania. Zarzut istotnego naruszenia prawa obejmuje przepis lokalny w pełnym zakresie dopuszczenia kompleksowej obsługi wspólnot, zarówno tych, w których Gmina jest właścicielem, jak też wspólnot, w których właścicielem nie jest. W żadnym bowiem przypadku nie będzie zachodziła sytuacja zarządzania czy administrowania na warunkach określonych w kodeksie cywilnym dla współwłaściciela, tylko świadczenia usługi na rzecz zewnętrznego dla współwłaściciela odrębnego podmiotu. Jeszcze raz przypomnieć trzeba, że zarządzanie czy administrowanie (kompleksowa obsługa wspólnoty mieszkaniowej) dotyczy nieruchomości wspólnej, gdyż wspólnoty mieszkaniowe nie mogą zlecać zarządzania czy administrowania w zakresie wyłącznej własności poszczególnych właścicieli (lokalii wyodrębnionych i niewyodrębnionych) – to mogą bowiem czynić wyłącznie poszczególni właściciele i to wyłącznie w stosunku do swojej własności. Odnosząc się do przywoływanego w sposób odmienny przez obydwie strony sporu sądowego wyroku NSA z dnia 11 września 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1234/03 Sąd stwierdza, że powołujący się na ten wyrok nie dostrzegli istotnej zmiany stanu prawnego związanej z wejściem w życie w 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych, istotnie ingerującej w zakresie form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych.

Zmiana stanu prawnego, w tym dopuszczenie formy zakładu budżetowego w ograniczonym zakresie, musi zostać uwzględnione przy wykładni przepisów u.s.g. oraz u.g.k. Wykładnia wyżej prezentowana przez Sąd odzwierciedla aktualny stan poglądów judykatury i doktryny (por. przykładowo wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 176/13, LEX nr 1532078, Cezary Balasiński, Krzysztof Maurycy Jaroszyński Komentarz do art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej zamieszczony w LEX w wersji elektronicznej, Ewa Bończak – Kucharczyk Komentarz do ustawy o własności lokali Rozdział 10.2 Niektóre problemy związane z posiadaniem lokali przez gminę, zamieszczony w LEX w wersji elektronicznej).

Nie powtarzając wyżej zaprezentowanego wyводу Sąd jako istotnie naruszające prawo, a to art. 7 u.g.k. i art. 9 u.s.g. kwalifikuje także zamieszczone w § 3 pkt 4 uchwały postanowienie uprawniające Zakład do świadczenia zleconych odpłatnie usług oraz „usługi gospodarcze”. Świadczenie odpłatnie zleconych usług oraz usługi gospodarcze nie mogą być kwalifikowane jako zadania o charakterze użyteczności publicznej w sytuacji, gdy z treści przepisu ani aktu, nie wynika zawężenie pozwalające na przydanie im takiej kwalifikacji. Przepis lokalny dozwala na świadczenie przez samorządowy zakład budżetowy dowolnych zleconych odpłatnie usług oraz usług gospodarczych, co niewątpliwie zakresowo obejmuje działalność komercyjną. Dopuszczenie takiej możliwości istotnie narusza prawo.

W tym miejscu pora na uwagę natury ogólniejszej, która nie będzie już powtarzana przy analizie kolejnych istotnych naruszeń prawa. Nie sposób zgodzić się z argumentacją prezentowaną w odpowiedzi na skargę, że samo deklarowanie w § 1 uchwały przepisów, na podstawie których działa Zakład stanowi gwarancję legalności zapisów statutu ze względu na wymóg interpretowania jego postanowień w świetle tej deklaracji. Przepisy prawa miejscowego winny być stanowione w sposób uzewnętrzniający zgodność z aktami wyższego rzędu, a nie w sposób przeczący tej zgodności. Uprawnienia nadzorcze w stosunku do uchwał gmin zostały skonstruowane w celu eliminacji przepisów lokalnych pozostających w kolizji z aktami wyższego rzędu. Gdyby przyjąć tezę prezentowaną w odpowiedzi na skargę nadzór byłby zbędny, gdyż stan praworządności byłby osiągany za pomocą reguł kolizyjnych. Teza ta przeczy więc racjonalności prawodawcy, który uznał konieczność wprowadzenia uprawnień nadzorczych; a w takiej sytuacji musi być oceniona jako oczywiście chybiona.

Za istotnie naruszające prawo, a to art. 7 u.g.k. i art. 9 u.s.g. w związku z art. 2 Konstytucji RP (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym), uznać trzeba także postanowienia zawarte w § 3 pkt 10 części I, która dotyczy eksploatacji zasobów mieszkaniowych, pozwalające na wykonywanie innych zleconych odpłatnie czynności administracyjnych. W sytuacji braku jednoznacznego wskazania przedmiotu działalności poprzez określenie zasobu mieszkaniowego, którego to przyzwoleństwo dotyczy, do zakresu działania zapisanego w tym punkcie wchodzi inne (niż wymienione w poprzednich punktach) zlecone odpłatnie czynności administracyjne dotyczące dowolnego zasobu mieszkaniowego. Brak zawężenia daje podstawę do objęcia zakresem przepisu czynności, które nie mogą być kwalifikowane jako wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej ze względu na ich skierowanie w stosunku do zasobów innych niż zasób mieszkaniowy Gminy (z modyfikacją właściwą dla miast na prawach powiatu). Ta sama kwalifikacja naruszenia i argumentacja znajduje odniesienie do postanowień zawartych w § 3 pkt 5 i 6 części III, która dotyczy eksploatacji lokali użytkowych, uprawniając do obsługi administracyjnej lokali użytkowych oraz innych zleconych odpłatnie czynności administracyjnych i technicznych. Również w tym zakresie brak zawężenia powoduje, że usługi mogą być wykonywane w stosunku do lokali użytkowych innych podmiotów, z ich kwalifikacją jako usług komercyjnych; co nie stanowi wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej. Wreszcie postanowienie zawarte w § 3 pkt 1 części II, która dotyczy inwestycji i modernizacji, w części obejmującej określenie „jednostek organizacyjnych oraz infrastruktury osiedlowej” - w postanowieniu uprawniającym do programowania inwestycji w zakresie zaplecza technicznego - ze względu na brak należytego określenia przedmiotu i zakresu działania Zakładu, daje podstawę do postawienia zarzutu istotnego naruszenia prawa, a to art. 7 u.g.k. i art. 9 u.s.g. w związku z art. 2 Konstytucji RP. Sformułowanie zawarte w tym fragmencie uchwały daje podstawę do działań Zakładu w stosunku np. do infrastruktury osiedlowej poza zasobem Gminy.

W tym miejscu zbiorczo wskazać trzeba, że Sąd ocenia jako nieprawidłowe zamieszczenie w § 3 pkt 1 (w rozdziale 2 regulującym przedmiot i zakres działania Zakładu) postanowień dotyczących źródeł przychodu. Nie jest to jednak naruszenie istotne. Jednakże równocześnie trzeba podkreślić, że postanowienie dotyczące przychodów nie ma charakteru pozwalającego na wyinterpretowanie przedmiotu działania w sposób zawężający jego zakres tylko do wskazanych w tym

postanowieniu źródeł przychodów. W istocie bowiem w kolejnym postanowieniu tej jednostki redakcyjnej dopuszczono administrację zleconą, w tym kompleksową obsługę wspólnot mieszkaniowych bez wskazania, iż stanowi to również źródło przychodu Zakładu. W takim stanie rzeczy odwołanie się do zasobów publicznych w pkt 1 nie daje podstaw do wywodzenia o zamkniętym do tych zasobów przedmiocie działania Zakładu, w sposób będący podstawą do konwalidacji braku doprecyzowania zakresowego zapisów zawartych w § 3 pkt 10 części I, w § 3 pkt 5 i 6 części III i § 3 fragmentu pkt 1 części II.

Za istotne naruszenie prawa Sąd uznaje również powtórzenie w akcie prawa miejscowego przepisów powszechnie obowiązujących. Jak wyżej opisano taka sytuacja miała miejsce w zakresie § 2 pkt 4 oraz § 7 pkt 3 zdanie pierwsze, ze względu na powtórzenie regulacji zawartej w art. 15 ust. 2 u.f.p. Także w zakresie § 7 pkt 1 i pkt 2, ze względu na powtórzenie odpowiednio regulacji zawartej w § 35 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia. Nadto w zakresie § 7 pkt 3 zdanie drugie, ze względu na powtórzenie przepisu art. 31 u.f.p.

Sąd stwierdza, że niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SAWr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12, CBOSA). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie (por. § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Przeto też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu

realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stąd też zachodziła konieczność stwierdzenia nieważności przepisów zaskarżonej uchwały zawartych w § 2 pkt 4 oraz § 7 pkt 1, 2 i 3 jako istotnie naruszających obowiązujące, a ww. przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Kolejnym istotnym naruszenie prawa jest zamieszczenie w części IV § 3 zdania trzeciego w brzmieniu: „Umowy te określają warunki rozliczeń finansowych, termin, miejsce i czas świadczonych usług, zabezpieczających pełni aktualne potrzeby zarządzanej substancji”. Nie jest dopuszczalne wyznaczenie przez podmiot zewnętrzny w stosunku do więzi obligacyjnej (Radę Gminy), obligatoryjnych elementów umów zawieranych przez Zakład z przedsiębiorstwami użyteczności publicznej - ze względu na niezgodność z art. 353¹ Kodeksu cywilnego (zasada swobody umów). Sąd w pełni podziela pogląd Wojewody, że kwestia ta nie powinna być w ogóle regulowana w statucie.

W pełni też trzeba zgodzić się z Wojewodą, że § 4 statutu przydający Prezydentowi Miasta uprawnienie do zatwierdzania Regulaminu Organizacyjnego Zakładu istotnie narusza art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. i art. 33 ust. 5 u.s.g. Przywołane przepisy ustawy ustrojowej gminnej odpowiednio uprawniają wójta do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wypełnianie obowiązków kierownika gminnej jednostki organizacyjnej może doznawać ograniczeń wyłącznie w zakresie przewidzianym w ustawie. W przepisach rangi ustawowej brak upoważnienia dla Prezydenta Miasta do zatwierdzania Regulaminu Organizacyjnego Zakładu, a wprowadzenie w uchwale takiego wymogu stanowi ograniczenie uprawnień Dyrektora Zakładu w sposób nie mający oparcia w prawie.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jest zamieszczenie w § 6 pkt 1 statutu postanowienia, że Zakład prowadzi działalność na majątku Gminy Dąbrowa Górnicza. Przepis ten narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h) u.s.g., zgodnie z którym wyposażenie zakładu budżetowego w majątek winno stanowić element uchwały w przedmiocie utworzenia lub reorganizacji zakładu. Również art. 16 ust. 2 pkt 4 u.f.p. stanowi, że już w momencie tworzenia samorządowego zakładu budżetowego organ stanowiący gminy winien określić stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie. Ma rację Wojewoda, że kwestionowane postanowienie uchwały obejmuje materię aktu erekcyjnego. W

sytuacji, gdy w przypadku zakładu budżetowego statut nie jest aktem obligatoryjnym, brak podstawy prawnej do zamieszczania w uchwale nie mającej charakteru aktu erekcyjnego, obligatoryjnego elementu aktu erekcyjnego.

Sąd podziela również ocenę Wojewody, że § 8 pkt 1 statutu w brzmieniu: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie właściwe przepisy prawne” jest istotnie niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż w nieuprawniony sposób wprowadza obowiązek stosowania właściwych przepisów prawnych, który to obowiązek został wykreowany uprzednio przez ustawodawcę konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA
[Signature]
Agencja Reklamowa-Bi



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bożena Miliczek-Ciszewska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Walentek
	Sędzia WSA Edyta Żarkiewcz
Protokolant	specjalista Agnieszka Rogowska-Bil

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 listopada 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej
z dnia 26 maja 2011 r. nr VII/100/11
w przedmiocie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych
w Dąbrowie Górniczej

1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części:


- § 2 pkt 4;
- § 3 pkt 2;
- § 3 pkt 4 w zakresie wyrazów „ świadczenie zleconych odpłatnie usług oraz usługi gospodarcze” ;
- § 3 część I pkt 10;
- § 3 część II pkt 1 w zakresie wyrazów „i jednostek organizacyjnych oraz infrastruktury osiedlowej”;
- § 3 część III pkt 5 i pkt 6;

- § 3 część IV zadanie trzecie;
- § 4 w zakresie wyrazów „zatwierdzony przez Prezydenta Miasta”;
- § 6 pkt 1;
- § 7 pkt 1, pkt 2, pkt 3 zdanie drugie;
- § 8 pkt 1.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA


Agnieszka Kozłowska-Bil