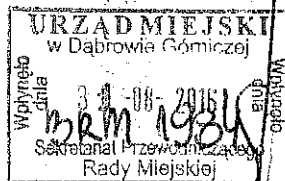


BRM.0003.1314.2016

Grzegorz Jaszcza
Radny Rady Miejskiej
Dąbrowy Górniczej



Dąbrowa Górnicza, dn. 31.08.2016 r.

WYDZIAŁ ADMINISTRACYJNY
Referat Organizacyjny

wpłynęło dnia 2.09.2016 Sier

**INTERPELACJA DO PANA PREZYDENTA
(wspólnoty w MZBM)**

Szanowny Panie Prezydencie,

w związku z otrzymaną od Pana Prezydenta odpowiedzią na moją interpelację nr BRM.0003.1284.2016 z dn. 28.07.2016 r., której treść dotyczyła podstawy prawnej zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi przez MZBM w Dąbrowie Górniczej, proszę o odpowiedź, jak wspomniane przez Pana Prezydenta zapisy Statutu (konkretnie par. 3 pkt 2) mają się do następujących ustaw:

- ustawy o samorządzie gminnym (np. art. 9 ust. 1)
- ustawy o gospodarce komunalnej (np. art. 7 i 10)?

Przecież podstawę prawną Statutu stanowią ww. ustawy.

Aby nie miał Pan problemów interpretacyjnych załączam ksero wyroku Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14.01.2014 r. (IV SA/GI 176/13).


Nadmieniam, że nie jest to jedyny wyrok w tym temacie w Polsce.

Wyroki w sprawie zarządzania wspólnotami przez zakłady budżetowe były wydawane także przez inne sądy w Polsce.


Grzegorz Jaszcza

Załączniki:

1. Ksero wyroku WSA w Gliwicach z dn. 14.01.2014 r. (IV SA/GI 176/13)


Grzegorz Jaszcza

Zatwierdzone w 1

IV SA/GI 176/13 - Wyrok WSA w Gliwicach

Data orzeczenia	2014-01-14	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2013-02-15	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach	
Sędziowie	Beata Kozicka /sprawozdawca/ Małgorzata Walentek Tadeusz Michalik /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6260 Statut 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Gospodarka komunalna Samorząd terytorialny	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono niezgodność z prawem zaskarżonego aktu	
Powołane przepisy	<u>Dz.U. 2011 nr 45 poz 236 art. 7, art. 10</u> <i>Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej - tekst jednolity</i> <u>Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591 art. 9 ust. 1</u> <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym : Przewodniczący Sędzia NSA Tadeusz Michalik Sędziowie Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.) Sędzia WSA Małgorzata Walentek Protokolant specjalista Magdalena Kurpis po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 stycznia 2014 r. sprawy ze skargi Wojewody [...] na uchwałę Rady Miasta W. z dnia [...]r. nr [...] w przedmiocie statutu stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały [...] Rady Miejskiej W. z dnia [...]r. w sprawie przyjęcia nowego statutu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej w W. w części określonej w treści § 3 ust. 3 załącznika do uchwały wprowadzonego uchwałą nr [...] z dnia [...]r. w sprawie zmiany statutu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej.

UZASADNIENIE

Wojewoda [...] działając na podstawie art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej przywoływanej jako "u.s.g." lub "ustawa") oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej także "P.p.s.a.") wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały [...] Rady Miejskiej W. z dnia [...] r. w sprawie przyjęcia nowego statutu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej w W. w części określonej w treści § 3 ust. 3 wprowadzonego uchwałą nr [...] z dnia [...] r. o treści "Zakład świadczy usługi w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi". Uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.).

Argumentując strona skarżąca wskazała, że przedmiotową uchwałą Rada Miejska W. nadała statut Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej (dalej także "ZGMR") w W. Zaznaczyła, że z treści § 1 załącznika do statutu wynika, że ZGMR jest zakładem budżetowym, z kolei z treści § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że "zakład świadczy usługi w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi".

Zdaniem Wojewody [...] zaskarżona uchwała jest niezgodna zarówno z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jak i narusza art. 7 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej, albowiem – jak

stwierdził – wynika z nich, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej po warunkiem, że będzie się to odbywało wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie, zaś formą organizacyjną podmiotu realizującego działalność, nie będzie forma zakładu budżetowego.

W dalszej kolejności wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego. W ocenie organu nadzoru zarządzanie wspólnot mieszkaniowych niezależnie od tego czy gmina jest członkiem takiej wspólnoty czy też nie jest, nie może być uznane za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Na zakończenie skonstatował, że skoro ZGMR w W. jest zakładem budżetowym to nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym – jak podał – zadanie polegające na świadczeniu usługi w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi nie może być wykonywane przez zakład budżetowy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska W. wniosła o jej oddalenie. Podniosła, że formy prowadzenia gospodarki gminnej określa ustawa o gospodarce komunalnej. Zgodnie z jej art. 1 ust. 2 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. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie komunalnego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego.

Autor odpowiedzi podkreślił, że zadania wykraczające poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie mogą być przedmiotem działania zakładów budżetowych, zaś o zaliczeniu danego zakresu działań do zadań użyteczności publicznej decyduje rodzaj potrzeb wymagających zaspokojenia. W jego ocenie dla ważności umowy o zarządzenie nieruchomością wspólnoty mieszkaniowej będzie miało znaczenie rozstrzygnięcie kwestii czy usługa o zarządzenie wspólnotą mieszkaniową mieści się w zakresie tych zadań. Na potwierdzenie wyrażonego stanowiska przywołał orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r. sygn. akt: III CZP 22/11, w którym przyjęto, że stwierdzenie czy konkretne świadczone usługi spełniają przesłanki użyteczności publicznej powinno być dokonywane w okolicznościach danej sprawy i wymaga sprecyzowania charakteru podejmowanych działań.

Podejmując polemikę z zarzutami skargi i przywołaną w niej argumentacją prawną zauważył, że art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g. wskazuje budownictwo mieszkaniowe jako dziedzinę, w której przewidziane są zadania własne gminy. Podkreślił, że realizując to zadanie w Gminie W. powierzono je Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej w W., działającemu w formie zakładu budżetowego. Zakład ten, na co zwrócił uwagę, świadczy usługi zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych W. Zaakcentował przy tym, że nie robi tego na zasadach rynkowych, w celu komercyjnym angażując tym samym gminę w prowadzenie działalności gospodarczej. Działalność w tym zakresie Zakład rozpoczął w momencie wyodrębnienia pierwszego lokalu z nieruchomości stanowiącej pierwotnie własność gminy. Do powstania wspólnot mieszkaniowych w W. doszło bowiem na skutek sukcesywnego wyodrębnienia lokali z nieruchomości komunalnych. Zaznaczył także, że pierwszy lokal mieszkalny sprzedano w 1991 r., a podczas ich wyodrębnienia współwłaściciele określili umowny sposób zarządu.

Podsumowując przytoczył uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III CZP

129/08, w której stwierdzono, że komunalna jednostka organizacyjna sprawująca zarząd nieruchomością wspólną w dniu wejścia w życie ustawy o własności lokali może po tym dniu nadal zarządzać nieruchomością.

Reasumując sformułował pogląd, że "w świetle obecnie obowiązujących przepisów oraz wobec istniejącego stanu faktycznego związanego z funkcjonowaniem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej w W., jego działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, których gmina jest członkiem nie powinna być kwestionowana z punktu widzenia legalności, gdyż nie nosi znamion działalności wykraczającej poza działalność o charakterze użyteczności publicznej".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął 30-dniowy ustawowy termin, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do Sądu.

Zgodnie z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (ust. 1). Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (ust. 2).

W rozpatrywanej sprawie ocenie Sądu podlega legalność zaskarżonej uchwały [...] Rady Miejskiej W. z dnia [...] r. w sprawie przyjęcia nowego statutu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej w

W. w części określonej w treści § 3 ust. 3 wprowadzonego uchwałą nr [...] z dnia [...] r. o treści "Zakład świadczy usługi w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi".

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Niewątpliwie naruszenie takie występuje w razie podjęcia uchwały bez podstawy prawnej. Taka sytuacja – w ocenie Sądu – występuje w rozpatrywanym przypadku. Brak bowiem jest normy materialnoprawnej stwarzającej podstawę do podjęcia uchwały w zaskarżonym brzmieniu.

Podkreślenia wymaga, że z zaskarżonego postanowienia – wbrew twierdzeniom organu stanowiącego zawartym w odpowiedzi na skargę – nie wynika, ani to, że reguluje ono prawo do wyłącznego świadczenia przez Zakład usługi w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi, w których lokale posiada Gmina W., ani to, że Zakład "nie robi tego na zasadach rynkowych, w celu komercyjnym".

Powyższego nie da się bowiem, w żadnym razie, wyprowadzić z brzmienia spornego uregulowania. Wskazano w nim *explicite* tak podmiot jak i przedmiot jego działalności. Określono w nim jednoznacznie, że:

po pierwsze – "Zakład" i po drugie – świadczy on "usługi w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi".

Przytoczona regulacja – w ocenie Sądu – właśnie poprzez *expressis verbis* określenie działalności Zakładu w ujęciu szerokim, nieograniczonym tak co do tytułu prawnego poszczególnych lokali, jak i formy działalności (odpłatności czy nieodpłatności) narusza wskazane w skardze prawne regulacje przedmiotu.

Ustawodawca jednoznacznie przesądził, że zakład budżetowy może wykonywać tylko zadania o charakterze użyteczności publicznej. Wynika to z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Tymczasem, zgodnie z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a przymiot użyteczności publicznej mają te zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania własne gminy określone zostały w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Na podstawie art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostka samorządu terytorialnego może przystępować do spółek prawa handlowego i tworzyć takie spółki, jednakże utworzenie spółki działającej poza sferą użyteczności publicznej jest możliwe tylko w sytuacjach określonych w art. 10 ustawy. Artykuł ten stanowi, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i

przystępować do nich, wyłącznie wtedy, gdy łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- a) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz
- b) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przestrzeganie praw jest podstawowym obowiązkiem każdego organu. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Według art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Powyższe oznacza niewątpliwie, że każde działanie organów samorządowych musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, przy czym w zakresie normatywnym, wiążącym się z przyznawaniem określonych uprawnień lub nakładaniem obowiązków upoważnienie do podjęcia właściwego aktu musi być skonkretyzowane w przepisach materialnoprawnych. W kwestii legalności danego aktu nie może przesądzać przyjęta przez organ wykonujący, czy też stosujący dany akt, praktyka czy dokonana przez ten organ wykładnia odbiegająca od sformułowanej w nim treści.

Wobec powyższego, za organem nadzoru uznać należy, że zadanie polegające na świadczeniu usług w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi nie może być wykonywane przez zakład budżetowy, w przedmiotowej sprawie Zakład Gospodarki Mieszkaniowej i Remontowej w W.

W tym stanie rzeczy Sąd, na mocy art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa.