



Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sygnatura	II SA/Wr 1234/03
Data wydania	2003-09-11
Akty prawne powołane w orzeczeniu	Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm. art. 7 Dz.U. 2000 nr 80 poz. 903 art. 18 ust. 2 Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 ze zm. art. 1 ust. 2
Przedmiot	Samorząd gminny Własność lokali Gospodarka komunalna

TEZY

Działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu, na podstawie odrębnych umów, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /t.j. Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm./, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Działalność tę należy odróżnić od administrowania nieruchomościami wspólnymi, prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali /Dz.U. 2000 nr 80 poz. 903 ze zm./ stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną odnosi skutek także do każdego kolejnego nabywcy lokalu. Skoro gmina jest jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych, to zarządzanie taką nieruchomością mieści się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej z tej to przyczyny, że wykonywane jest również i na rzecz gminy w zakresie jej własnych zadań w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu na rozprawie sprawy ze skargi Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze (...) Wojewody z dnia 5 maja 2003 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności par. 2 pkt 8 Statutu zakładu budżetowego pn. Miejski Zarząd Nieruchomości, stanowiącego załącznik do uchwały nr VI/92/03 Rady Miejskiej z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Administracja Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś." w zakład budżetowy - oddala skargę.

UZASADNIENIE

Rozstrzygnięciem nadzorczym (...) z dnia 5 maja 2003 r., wydanym na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /t.j. Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm./ Wojewoda stwierdził nieważność par. 2 pkt 8 Statutu zakładu budżetowego pn. Miejski Zarząd Nieruchomości, stanowiącego załącznik do uchwały nr VI/92/03 Rady Miejskiej w Ś. z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Administracja Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś." w zakład budżetowy Miejski Zarząd Nieruchomości, jako sprzecznego z prawem.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że na sesji w dniu 28 marca 2003 r. Rada Miejska uchwałą nr VI/92/03 przekształciła z dniem 1 kwietnia 2003 r. jednostkę budżetową pod nazwą - Administracja Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś." w zakład budżetowy pod nazwą Miejski Zarząd Nieruchomości i nadała mu Statut stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W par. 2 pkt 8 Statutu postanowiono, że dopuszcza się możliwość przyjmowania w zarząd mienia innych podmiotów niż Miasto /osób fizycznych i osób prawnych/ na podstawie stosownych umów. Zdaniem organu **działalność** taką należy odróżnić od wymienionego w par. 2 pkt 2 Statutu administrowania nieruchomościami wspólnymi przejętymi od Administracji Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś.", prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali /t.j. Dz.U. 2000 nr 80 poz. 903 ze zm./ stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną odnosi skutek także do każdego kolejnego nabywcy lokalu.

Działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu podmiotom innym niż gmina usług dotyczących zarządzania nieruchomościami ma w ocenie organu charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zarząd Budynków Mieszkalnych jako komunalny zakład budżetowy podlega przepisom m.in. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej /Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 ze zm./.

Zgodnie z art. 7 tej ustawy **działalność** wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego, a zgodnie z art. 10 ust. 1 cyt. ustawy poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich.

Z treści cyt. art. 10 ust. 1 i art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że **działalność** wykraczająca poza użyteczność publiczną mogą prowadzić wyłącznie tworzone przez gminy spółki prawa handlowego /z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne/.

Prowadzenie takiej **działalności** przez zakład budżetowy nie znajduje zatem uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym, a zawarcie w par. 2 pkt 8 Statutu zakładu budżetowego - Miejski Zarząd Nieruchomości postanowień umożliwiających przyjmowanie na podstawie umów przez zakład budżetowy w zarząd mienia podmiotów innych niż Miasto stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru orzekł jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego Gmina na podstawie uchwały nr VIII/107/03 z dnia 29 maja 2003 r., zarzucając, iż zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze jest sprzeczne z prawem, i wniosła o jego uchylenie.

Zdaniem skarżącej nie można zgodzić się z treścią rozstrzygnięcia nadzorczego, zawarcie bowiem w par. 2 pkt 8 Statutu MZN w Ś. możliwości przyjmowania nieruchomości w zarząd innych podmiotów niż Miasto /osób fizycznych i osób prawnych/, na podstawie stosownych umów, nie stoi w sprzeczności z prawem, gdyż zarówno administrowanie nieruchomościami wspólnymi przyjętymi od Administracji Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś." jednostki budżetowej, na zasadzie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali /t.j. Dz.U. 2000 nr 80 poz. 903 ze zm./, jak i przyjmowanie na powrót administrowania nieruchomościami wspólnymi na podstawie stosownych umów, w których jednym ze współwłaścicieli jest Miasto, bądź przyjmowania na powrót administrowania nieruchomościami wspólnymi z udziałem właścicieli innych niż Miasto, a nawet przyjmowanie administrowania nieruchomości niebędących uprzednio w zarządzie Gminy, jest w istocie tą samą **działalnością** w rozumieniu przepisu art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, niewykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem użyteczności publicznej w tym rozumieniu są zadania własne gminy określone w sposób niewyczerpujący art. 7 ust. 1 ustawy. Natomiast art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej daje definicję legalną w tym zakresie, stanowiąc, że zadania o charakterze użyteczności publicznej w sferze komunalnej to takie zadania,

których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze **świadczenia** usług powszechnie dostępnych.

Zatem skoro Gmina jest zobowiązana do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej i w tym celu ma własny zakład budżetowy, to może umożliwić korzystanie z niego innym podmiotom, zwłaszcza że wpłynie to wydatnie na obniżenie kosztów własnych i może przynieść dodatkowe wpływy właśnie na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, nawet poprzez remonty.

Zdaniem skarżącej zaspokajaniem potrzeb zbiorowych jest niewątpliwie m.in.: zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, a są to także zadania, które w ramach administrowania budynkami wspólnot mieszkaniowych wykonuje zakład budżetowy.

Nie można w sposób definitywny przesądzić, iż administrowanie przez zakład budżetowy nieruchomościami wspólnymi zgodnie z brzmieniem par. 2 pkt 8 Statutu MZN w Ś. nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze **świadczenia** usług powszechnie dostępnych, w szczególności, iż określenie to nie jest zamkniętą definicją, niemającą jednoznacznego doprecyzowania.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie. W myśl art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm./ sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych polega na badaniu ich zgodności z prawem, a więc zgodności z normami prawa materialnego.

(...) Niesporne jest w sprawie, że Rada Miejska była uprawniona na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "h" ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /t.j. Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm./ w związku z art. 18 ust. 3 pkt 2 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych /t.j. Dz.U. 2003 nr 15 poz. 148 ze zm./ do podjęcia uchwały w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Administracja Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś." w zakład budżetowy - Miejski Zarząd Nieruchomości.

Należy przy tym wskazać, że w myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Formy zaś prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa /art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym/.

Tą odrębną ustawą, do której odsyła ww. przepis art. 9 ust. 3, jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej /Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 ze zm./, będąca niewątpliwie regulacją szczególną.

I tak, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, 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.

W myśl zaś art. 2 tejże ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Istotny jest przy tym przepis art. 7 omawianej ustawy mieszczący się w rozdziale 2 zatytułowanym: "Komunalne zakłady budżetowe", zgodnie z którym **działalność** wykraczająca poza zadania o

charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że cyt. wyżej przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej pozwalają na przyjęcie, iż **działalność** obejmująca zadania o charakterze użyteczności publicznej może być prowadzona zarówno przez zakłady budżetowe, jak i spółki prawa handlowego.

Natomiast **działalność**, która wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, może być prowadzona tylko w formie spółek prawa handlowego. Spór w niniejszej sprawie sprowadza się w istocie do rozstrzygnięcia kwestii, co należy rozumieć pod pojęciem: "zadania o charakterze użyteczności publicznej".

Otóż cyt. wyżej przepis art. 1 ust. 2 omawianej ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, iż celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze **świadczenia** usług powszechnie dostępnych.

Oznacza to zatem, że z zadaniami o charakterze użyteczności publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy spełniają one przesłanki ściśle określone w cyt. wyżej przepisie art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Zakwestionowany przez organ nadzoru przepis par. 2 pkt 8 Statutu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr VI/92/03 Rady Miejskiej z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Administracja Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś." w zakład budżetowy Miejski Zarząd Nieruchomości stanowił, iż dopuszcza się możliwość przyjmowania w zarząd mienia innych podmiotów niż Miasto /osób fizycznych i osób prawnych/ na podstawie stosownych umów.

W ocenie Sądu określony w cyt. wyżej pkt 8 par. 2 Statutu przedmiot działania zakładu budżetowego pn. Miejski Zarząd Nieruchomości nie mieści się w ustawowym pojęciu zadań o charakterze użyteczności publicznej, co oznacza, że jest to **działalność** wykraczająca poza te zadania.

Jeżeli tak, to - jak to już wyżej Sąd podkreślił - **działalność** taka stosownie do art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej nie może być przedmiotem **działalności** zakładu budżetowego, jakim jest Miejski Zarząd Nieruchomości w Ś.

Należy się zgodzić z organem nadzoru, że **działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu**, na podstawie odrębnych umów, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Trafne jest również stanowisko organu nadzoru, iż zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność innych podmiotów niż gmina, w tym zarządzanie nieruchomościami niebędącymi uprzednio w zarządzie gminy, należy odróżnić od wymienionego w par. 2 pkt 2 Statutu administrowania nieruchomościami wspólnymi przejętymi od Administracji Budynków Komunalnych "Nieruchomości Ś.", prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali /t.j. Dz.U. 2000 nr 80 poz. 903 ze zm./ stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną odnosi skutek także do każdego kolejnego nabywcy lokalu.

Skoro gmina jest jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych, to zarządzanie taką nieruchomością mieści się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej z tej to przyczyny, że wykonywane jest również i na rzecz gminy w zakresie jej własnych zadań w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty

samorządowej.

Mając na uwadze powyższe, nie można uznać za zasadną skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm./, Sąd oddalił skargę.