



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 lipca 2018 r.

Poz. 3065

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.245.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 lipca 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LIII(388)2018 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie zmian w Statucie Zakładu Budynków Komunalnych w Barczewie w części dotyczącej § 1 pkt 3 - 5, pkt 7-11, pkt 17, pkt 19.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2018 r. Rada Miejska w Barczewie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, podjęła uchwałę Nr LIII(388)2018 w sprawie zmian w Statucie Zakładu Budynków Komunalnych w Barczewie. Uchwała została doręczona organowi nadzoru, w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, w dniu 4 czerwca 2018 r.

Rada Miejska mocą postanowień § 1 ww. uchwały, dokonała zmian w statucie Zakładu Budynków Komunalnych w Barczewie, stanowiącym załącznik do uchwały nr XVIII/129/03 Rady Gminy Barczewo z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie nadania Statutu Zakładu Budynków Komunalnych w Barczewie.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, narusza prawo.

Rada Miejska poprzez zmianę § 9 statutu rozszerzyła zakres możliwej do prowadzenia przez ten Zakład działalności o zarządzanie i administrowanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych (pkt 3, 4, 7, 8 i 17).

W tym miejscu podkreślić należy, iż Zakład Budynków Komunalnych w Barczewie prowadzi działalność w formie zakładu budżetowego, nieposiadającego osobowości prawnej (§1, § 3 Statutu).

Zakłady budżetowe funkcjonują między innymi w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2017 r., poz. 2077 ze zm.). Zakres możliwej do prowadzenia przez te podmioty działalności odnośnie gospodarki mieszkaniowej został określony w art. 14 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którymi przez samorządowe zakłady budżetowe mogą być wykonywane wyłącznie zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi (obejmujące w omawianym przypadku substancję mieszkaniową stanowiącą wyłączną własność Gminy). Podobnie sprawę tą reguluje art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U z 2017 r., poz. 827) stanowiący, iż działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. Do działalności związanej z administrowaniem budynkami mieszkalnymi, stanowiącymi współwłasność gmin oraz osób prywatnych mają również zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U z 2018 r., poz. 716), a ściślej jej rozdziału 4 regulującego zarząd nieruchomością wspólną.

Z mocy przepisów art. 18 ust. 1 tejże ustawy właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków (w tym możliwości powierzenia takiego zarządu zakładom budżetowym).

Z przytoczonych wyżej uregulowań wynika, że zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina posiada na własność część lokali, w żadnym wypadku nie może być sprawowana przez zakłady budżetowe, i nie ma tutaj znaczenia, jak wielki jest udział własności gminnej w całości. Jedynie budynki w 100% stanowiące własność gminy mogą być zarządzane przez zakłady budżetowe.

Stanowisko takie potwierdzone zostało m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r. sygn. akt.: IV SA/Gl 176/13, w uzasadnieniu, którego Sąd wskazał: że „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. Przepis 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. 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.

Wobec powyższego, uznać należy, że zadanie polegające na świadczeniu usług w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi nie może być wykonywane przez zakład budżetowy.

W ocenie organu nadzoru, także postanowienia § 1 pkt 5, 9, 10-11 oraz pkt 19 naruszają prawo - art. 14 ustawy o finansach publicznych. Jak wskazano wyżej, przedmiot działalności samorządowych zakładów budżetowych został poddany reglamentacji dwóch aktów prawnych – ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o gospodarce komunalnej. W art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej wskazano, iż samorządowe zakłady budżetowe nie mogą prowadzić działalności innej niż działalność użyteczności publicznej, co oznacza brak możliwości dodatkowego świadczenia usług komercyjnych.

Warunkiem sine qua non prowadzenia działalności przez samorządowy zakład budżetowy jest to, iż mieści się ona w ramach działalności użyteczności publicznej. Powyższą działalność ustawodawca ograniczył do wykonywania ściśle określonych zadań, które zostały wymienione, w formie katalogu zamkniętego, w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyższym przepisem, samorządowe zakłady budżetowe mogą realizować zadania własne gminy w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy.

W świetle powyższego samorządowy zakład budżetowy może świadczyć wyłącznie takie usługi, które spełniają łącznie dwa kryteria - są usługami użyteczności publicznej oraz mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych.

Zakwestionowane postanowienia § 1 pkt 5, 9, 10-11 oraz pkt 19 badanej uchwały nie spełniają powyższych wymogów. Nie tylko wymienione w ww. przepisie rodzaje działalności trudno zakwalifikować do którejkolwiek ze sfer wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych, to dodatkowo nie można stwierdzić, czy są to usługi użyteczności publicznej. Zawarte w statucie sformułowania są bardzo ogólne i mogą być realizowane także przy wykonywaniu innych zadań, nie tylko tych określonych w katalogu zawartym w powołnym art. 14 ustawy.

W związku z tym kwestionowane postanowienia, z uwagi na ich nieprecyzyjność i ogólnikowość, nie mogą zostać uznane za zgodne z przywołanymi na wstępie przepisami. Ich aktualne brzmienie, otwiera bowiem drogę dla wykonywania przez samorządowy zakład budżetowy usług, do których świadczenia nie jest on uprawniony w świetle obowiązujących regulacji prawnych.

W związku z powyższym, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski