

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.118.2022.MWM**

*Rada Miejska w Sokółce*  
*05.10.2022 r.*

URZĄD MIEJSKI W SOKÓLCE  
W PÓŁNOCY  
Białystok, 29 września 2022 r.  
KANCELARIA OGÓLNA

04 10. 2022

Ilość załączników .....  
Nr. Dz. 193.111/2022  
Podpis .....

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
**w Białymstoku**  
**Wydział II**  
*za pośrednictwem*  
*Rady Miejskiej w Sokółce*  
**Skarżący:**

**Wojewoda Podlaski**  
**ul. Mickiewicza 3**  
**15-213 Białystok**

**Regon 000514 213**

**Organ:**

**Rada Miejska w Sokółce**

## SKARGA

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) zwanej dalej „p.p.s.a.”, wnoszę skargę na uchwałę XLIV/289/2021 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie statutu samorządowego zakładu budżetowego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce.

Kwestionowanej uchwale zarzucam istotne naruszenie art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), art. 7, art. 9 i art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679 t.j.), oraz art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), poprzez przyjęcie, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce, będący zakładem budżetowym, może wykonywać zadania niebędące zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazując na powyższe naruszenie prawa, w myśl art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie może wydać rozstrzygnięcia nadzorczego. W związku z powyższym należało stwierdzić, iż zostały spełnione przesłanki do wniesienia niniejszej skargi na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

## UZASADNIENIE

Do organu nadzoru wpłynęło pismo mieszkańca Sokółki dotyczące nieprawidłowości w działaniu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce (dalej „ZGKiM”), polegające na prowadzenia przez ZGKiM w Sokółce działalności w zakresie zarządzania (administrowania) jednym z budynków należącym do Wspólnoty Mieszkaniowej na podstawie umowy komercyjnej, podczas gdy zakład budżetowy nie może prowadzić ww. działalności. Wskazano m.in., iż zakłady budżetowe funkcjonują między innymi w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 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 o gospodarce komunalnej, stanowiący, iż działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego.

Po przeanalizowaniu okoliczności podniesionych w piśmie oraz obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, organ nadzoru ocenił negatywnie możliwość prowadzenia przez ZGKiM opisanej wyżej działalności. Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie przewidują możliwości zarządzania przez gminne zakłady budżetowe nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, w których gmina nie posiada 100% udziałów.

Zgodnie z art. 14 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, przez samorządowe zakłady budżetowe mogą być wykonywane zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi. ZGKiM w Sokółce jest samorządowym zakładem budżetowym, utworzonym uchwałą Nr XV/77/91 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 29 kwietnia 1991 r.

Stosownie do art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Administrowanie nieruchomościami nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości nie może być wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy. Co więcej, działalność taka nie mieści się w zadaniach własnych gmin z zakresu użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców, nie jest usługą powszechnie dostępną (dotyczy tylko członków wspólnoty), przez co nie może być powierzona podmiotom komunalnym na podstawie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o finansach publicznych. Wyłącznie zadania własne jednostki samorządowej terytorialnej w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Zadaniem własnym gminy nie jest bowiem gospodarowanie, a w konsekwencji zarządzanie całą nieruchomością wspólną wspólnoty mieszkaniowej, nawet jeśli stanowi ona współwłasność gminy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, organ nadzoru pismem z dnia 25 października 2021 r., znak NK-II.142.161/2021.MWM, wezwał Radę Miejską w Sokółce do doprowadzenia opisanej sytuacji do stanu zgodnego z prawem w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma oraz o poinformowanie organu nadzoru o podjętych w sprawie działaniach.

Burmistrz Sokółki udzielił odpowiedzi, uznając stanowisko organu nadzoru za błędne. Wyjaśnił, iż „ustawą z dnia 13 czerwca 2019 roku o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 roku poz.1309) do ustawy o samorządzie gminnym został wprowadzony przepis art. 9 ust. 2a. Zgodnie z tym przepisem, Gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formie określonej w ustawie

z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Fragment uzasadnienia do ustawy zmieniającej, oraz znowelizowany przepis art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez dodanie ust. 2a jednoznacznie potwierdza, że Gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U z 2019 roku poz. 712 i 2020). Art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej reguluje formy organizacyjnoprawne gospodarki komunalnej i stanowi, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności między innymi w formie samorządowego zakładu budżetowego. (...) ustawodawca celowo wskazał na konkretną formę działania organu dla zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości". Zdaniem Burmistrza, zarządzanie nieruchomościami zabudowanymi należącymi do wspólnoty mieszkaniowej przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce jest zgodne z obowiązującym prawem.

Następnie Rada Miejska w Sokółce podjęła w dniu 18 listopada 2021 r. uchwałę Nr XLIV/289/2021 w sprawie statutu samorządowego zakładu budżetowego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce, która w dniu 29 listopada 2021 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności. Uchwałą tą Rada dokonała zmiany statutu w ten sposób, że jako przedmiot działalności Zakładu wskazano zarządzanie i administrowanie nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości, w tym obsługę wspólnot mieszkaniowych. W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono, iż „zgodnie z art. 9 ust. 2a cytowanej wyżej ustawy, gmina oraz inna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Nowelizacja ww. ustawy wprowadzając ust. 2a, umożliwiła zarządzanie takimi nieruchomościami poprzez zakłady budżetowe, co potwierdza Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/GI 527/20.”.

Organ nadzoru powziął informację o wniesieniu skargi kasacyjnej od ww. wyroku WSA w Gliwicach, przywołanym w uzasadnieniu uchwały, wobec czego – mając na uwadze odmienną interpretację wskazanych na wstępie przepisów przez organ uchwałodawczy, a także brak w tym zakresie wiążącej i jednoznacznej wykładni sądów administracyjnych – zdecydowano o wstrzymaniu podejmowania działań związanych z ewentualnym stwierdzeniem nieważności wskazanej na wstępie uchwały do czasu podjęcia rozstrzygnięcia przez NSA.

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4400/21, NSA uchylił ww. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/GI 527/20. NSA negatywnie ocenił interpretację przywołanych na wstępie przepisów dokonaną przez sąd I instancji, na której to interpretacji oparła się Rada Miejska w Sokółce w zaskarżonej uchwale. W motywach orzeczenia Sąd zwrócił uwagę, iż zarządzanie i administrowanie nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, gdyż celem jego nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 u.g.k.), ani nie jest to zadanie własne gminy, wymienione w art. 14 u.f.p. Z art. 14 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) wynika, że przez samorządowe zakłady budżetowe mogą być wykonywane jedynie zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, w tym w zakresie gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi (pkt 1). Także art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej wyraźnie stanowi, że "Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego". Jeśli więc "zarządzanie i administrowanie nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego

zasobu nieruchomości" nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, to nie może być wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy.

NSA nie podzielił też stanowiska Sądu I instancji, co do skutków wynikających z wprowadzenia do systemu prawnego art. 9 ust. 2a u.s.g. (na którym to stanowisku oparł swój pogląd organ stanowiący gminy w niniejszej sprawie). Sąd przywołał w tym zakresie poglądy doktryny, z których wynika, że "Biorąc pod uwagę pierwszeństwo przepisów ustawy o finansach publicznych, do której odsyła art. 6 u.g.k. w zakresie tworzenia samorządowych zakładów budżetowych, należy uznać, że z art. 14 u.f.p. wynika samoistnie zakres ich działania. (...) Omawianą regulację można też potraktować jako uściślenie, że wykonanie zadań ujętych we wspomnianym katalogu nie może się wiązać z innym typem działalności niż użyteczność publiczna, w szczególności nie może stanowić pretekstu do podjęcia działalności komercyjnej." Dlatego też, zdaniem Sądu, w takiej sytuacji nie jest wystarczające przyjęcie jedynie wykładni gramatycznej art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przy wnioskowaniu takim bowiem "martwe" pozostałyby także art. 14 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, w tym znaczeniu, że ich treść normatywna systemowo nie byłaby prawdziwa. Należy więc dokonać wykładni systemowej (a nie literalnej) art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym. Użyty w tym przepisie zwrot "w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej" należy zatem, w ocenie Sądu, odnieść do takich form, które nie pozostają w sprzeczności z art. 14 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej. Jeśli "zarządzanie i administrowanie nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości" nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, to nie może być wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy. Pozostaje więc druga z form gospodarki komunalnej, o jakich mowa w art. 2 u.g.k., czyli spółka prawa handlowego.

Wobec powyższego, z uwagi na najnowsze orzecznictwo sądownoadministracyjne, organ nadzoru pismem z dnia 28 lipca 2022 r., znak NK-II.142.161.2021.MWM, wezwał Radę Miejską w Sokółce do dostosowania zapisów wymienionej na wstępie uchwały do wykładni dokonanej przez NSA w przywołanym wyżej wyroku, a w szczególności wykreślenie dodanego uchwałą Nr XLIV/289/2021 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 18 listopada 2021 r. zadania Zakładu polegającego na „zarządzanie i administrowanie nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości, w tym obsługa wspólnot mieszkaniowych”, jak również wezwał do zaprzestania faktycznego prowadzenia opisanej wyżej działalności przez ZGKiM w Sokółce w odniesieniu do nieruchomości, które nie wchodzą w skład gminnego zasobu nieruchomości.

W określonym przez organ nadzoru miesięcznym terminie Rada Miejska w Sokółce nie podjęła kroków w celu zmiany wadliwych zapisów uchwały.

Z uwagi na brak działań organu uchwałodawczego w celu doprowadzenia omawianej kwestii do stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru uznał za uzasadnione wniesienie niniejszej skargi. Stwierdzenie nieważności omawianej uchwały Rady Miejskiej w Sokółce jest konieczne z przyczyn wskazanych powyżej. Opisany na wstępie stan, w którym ZGKiM w Sokółce nadal prowadzi działalność w zakresie zarządzania jednym z budynkami należącym do Wspólnoty Mieszkaniowej na podstawie umowy komercyjnej, jest niewątpliwie niezgodny z prawem, co potwierdza najnowsze orzecznictwo sądownoadministracyjne. Podjęcie uchwały z dnia 18 listopada 2021 r., „uzupełniającej” przedmiot działalności Zakładu o dodatkowe zadanie polegające na zarządzaniu i administrowaniu nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości, stanowi w ocenie organu nadzoru próbę obejścia prawa.

Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw znowelizowano ustawę z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym w ten sposób, iż do art. 9 dodano ust. 2a, zgodnie z którym gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712). Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce, będący zakładem budżetowym, nie jest ani gminą, ani gminną osobą prawną. Z kolei ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje w art. 9, że 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 zaś, 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.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym (poprzez dodanie art. 9 ust. 2a), o której była mowa powyżej, a na którą powołuje się Rada w uzasadnieniu uchwały, zdaniem organu nadzoru nie stworzyła zakładom budżetowym możliwości zarządzania bądź administrowania nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości, w tym obsługi wspólnot mieszkaniowych. Działalnością taką mogą zajmować się jedynie gminy lub gminne osoby prawne, co wprost wynika z brzmienia art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, ewentualnie spółka z udziałem j.s.t., lecz jedynie w przypadkach określonych w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Argumentacja zaprezentowana przez Radę w uzasadnieniu do omawianej uchwały stoi w sprzeczności z art. 14 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, bowiem, o czym już wyżej wspomniano, administrowanie nieruchomościami nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy z zakresu użyteczności publicznej

Podsumowując, Rada nie była uprawniona do wskazania jako przedmiot działalności ZGKiM zarządzania i administrowania nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości, w tym obsługi wspólnot mieszkaniowych, bowiem zarządzanie czy też administrowanie nieruchomościami nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości nie stanowi zadania własnego gminy. ZGKiM w Sokółce, jako zakład budżetowy, nie może wykonywać działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Dokonana przez Radę w zaskarżonej uchwale zmiana statutu nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak na wstępie.

w załączeniu:

- 2 egzemplarze skargi
- akta sprawy

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Siłwonik  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

