

POSTANOWIENIE

Dnia 18 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Wspólnoty Mieszkaniowej Nieruchomości położonej
w Ł., przy ul. G. [...]
przeciwko Miastu Ł. - Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej W. – K.
o zapłatę,
po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 18 maja 2011 r.,
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy
postanowieniem z dnia 9 marca 2011 r.

"Czy administrowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego -
na zasadach komercyjnych - nieruchomością wspólnoty
mieszkaniowej, której to wspólnoty ta jednostka samorządu
terytorialnego jest także członkiem - stanowi wykonywanie zadań
o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu przepisu art. 1
ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej
(Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) w związku z przepisem

art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
(Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)?"

odmawia podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy apelacji od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 10 listopada 2010 r., którym zasądzono na rzecz Wspólnoty Mieszkaniowej Nieruchomości przy ulicy G. [...] w Ł. od pozwanego Miasta Ł. kwotę 22202,39 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 17620,27 zł od dnia 1 stycznia 2010 r. i od kwoty 4582,12 od dnia 2 lutego 2010 r., w następującym stanie sprawy.

Pozwany z tytułu członkostwa we Wspólnocie był zobowiązany do płacenia, zgodnie z uchwałą nr 2/2009 z dnia 31 marca 2009 r., zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną, na fundusz eksploatacyjny i remontowy. Na dzień 30 grudnia 2009 r. zaległość związana z tymi płatnościami obejmowała 17620,27 zł oraz 4582,12 zł tytułem odsetek. Pozwany przedstawił do potrącenia swoją wierzytelność z tytułu zarządzania nieruchomością wspólną przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Ł. – K. w okresie od listopada 2008 r. do listopada 2009 r., w wysokości 17 620,27 zł. W wykonaniu uchwały nr 6/2003 r. z dnia 25 kwietnia 2003 r., powołany nią zarząd, zgodnie ze zobowiązaniem, również z tej uchwały wynikającym, zawarł w dniu 23 listopada 2003 r. umowę z Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej Ł. – K., którą zlecił temu Zakładowi prowadzenie administracji nieruchomością za określonym wynagrodzeniem. W umowie zastrzeżono również, że jej wypowiedzenie mogło być dokonane na piśmie pod rygorem nieważności. Z kolei uchwałą nr 12 z dnia 18 listopada 2008 r. powołany został jednoosobowy zarząd w osobie Mirosława B., któremu uchwałą nr 13/2008 udzielono pełnomocnictwa do rozwiązania umowy z dnia 23 listopada 2003 r. i zawarcia umowy o administrowanie z E&M Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością w Ł. Pozwany zaskarżył obie te uchwały. Zarząd powódki uznał, że umowa z dnia 23 listopada 2003 r. jest sprzeczna z prawem, z uwagi na brak uprawnień Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej do wykonywania objętych nią czynności, a zatem jako nieważna nie wymaga wypowiedzenia, o czym go powiadomił i wezwał do wydania dokumentacji dotyczącej nieruchomości. W dniu 20 listopada 2008 r. została zawarta umowa ze Spółką E&M. Prawomocnym wyrokiem z dnia 25 sierpnia 2009 r. Sąd Okręgowy uchylił uchwałę nr 12/2008, stwierdzając brak uprawnień Mirosława B. do pełnienia obowiązków zarządcy, a w

pozostałym zakresie powództwo oddalił. Do końca maja 2009 r. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej wydał nowo powołanemu zarządcy - Alinie R. dokumentację związaną z administrowaniem nieruchomością wspólną. Zarzut potrącenia Sąd uznał za bezzasadny, przyjmując, że zakład budżetowy gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej poza sferą publiczną, choćby pośrednio skutkowało to realizacją zadań w sferze użyteczności publicznej. Powierzenie prowadzenia takiej działalności gminnej jednostce organizacyjnej w formie zakładu budżetowego jest sprzeczne z art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. nr 9, poz. 43 ze zm., dalej - u.w.l.) i jako nieważne nie mogło rodzić skutków prawnych, także w zakresie prawa do wynagrodzenia. Pozwana umocowanie do administrowania nieruchomościami wspólnymi wywodzi z art. 27 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz.93 ze zm.), art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, dalej - u.s.g.) oraz art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Sąd Okręgowy uznał, że rozpoznanie sprawy wymaga wyjaśnienia istotnej wątpliwości, związanej z zakresem uprawnień Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Ł. – K., będącego zakładem budżetowym pozwanej Gminy, do prowadzenia działalności, na zasadach komercyjnych, obejmującej administrowanie nieruchomością wspólnoty mieszkaniowej, której jest ona również członkiem, a tym samym, czy działalność ta stanowi wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej, w rozumieniu przepisu art. 1 ust. 2 u.g.k. w związku z art. 9 ust. 4 u.s.g. Sąd ten podniósł, że zgodnie z art. 7 u.s.g. do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które w niewyczerpujący sposób zostały wyszczególnione w ustępie 1, a w art. 9 ust. 2 przewidziano, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. W art. 9 ust. 3 u.s.g. zastrzeżono, że formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Zasady i formy wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu gospodarki komunalnej przewidziane zostały w ustawie o gospodarce komunalnej

(art. 1). W art. 2 wskazano, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Natomiast w przepisie art. 7 wyłączone zostało prowadzenie w formie zakładu budżetowego zadań, wykraczających poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Z art. 9 ust. 4 u.s.g. wynika, że 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. Również w art. 1 ust. 2 u.g.k. mowa jest o zadaniach o charakterze użyteczności publicznej, gdzie wskazane zostało, że są to zadania, objęte gospodarką komunalną, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Sąd Okręgowy przyjął, że o zaliczeniu danej aktywności do kategorii zadań z zakresu użyteczności publicznej decyduje rodzaj potrzeb wymagających zaspokojenia. Swoiste cechy wyróżniające te potrzeby skłaniają do traktowania ich jako podstawowych i codziennych, wymagających niezawodnego i bezwzględnie zaspokajania w skali społecznej, warunkujących możliwość bytowania ludzi i prowadzenia działalności w większych skupiskach. Należą one do elementarnych potrzeb, które powinny być zaspokajane w każdym przypadku, odnośnie każdego członka społeczności, w sposób stały i systematyczny, z wyłączeniem możliwości zaspokajania ich indywidualnie, wymagające korzystania ze wspólnych dla danej społeczności urządzeń. Działalność obejmująca te usługi nie jest ukierunkowana na osiągnięcie zysku. W ocenie Sądu Okręgowego istotne znaczenie ma stwierdzenie, czy płatna usługa, polegająca na administrowaniu wspólnotą mieszkaniową w oparciu o umowę z dnia 23 listopada 2003 r. mieści się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej, ponieważ będzie to miało decydujące znaczenie dla ważności tej umowy. Zapatrywanie zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 11 września 2003 r., II SA/Wr 1234/03, przyjmujące że odpłatne świadczenie, na podstawie odrębnych umów, zawartych z innymi podmiotami niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomością nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 u.s.g., ma charakter komercyjny i jako takie wykracza

poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Pogląd ten nie może być traktowany jako wiążący, zwłaszcza że nie wynika wprost z przepisu prawa. Przyjęcie go, prowadziłyby do uznania, że zakład budżetowy gminy nie jest uprawniony do prowadzenia działalności w zakresie administrowania nieruchomością wspólnoty mieszkaniowej, co jednak jest powszechnie wykonywane na obszarze Ł. Pozwana umocowanie zakładu budżetowego do takiej działalności wywodzi z art. 24 u.w.l., art. 7 ust. 1 u.s.g. i art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), ale uregulowanie z zakresu finansów publicznych jest przepisem ogólnym w odniesieniu do art. 7 u.g.k.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Regulacja zawarta w art. 390 § 1 k.p.c. ma szczególny charakter, ponieważ prowadzi, stosownie do art. 390 § 2 k.p.c., do związania sądów niższych instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, wyrażonym w podjętej uchwale. Stanowi zatem wyjątek od przewidzianej art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady podlegania sędziów tylko Konstytucji i ustawom. Z tych względów konieczne jest dokonywanie wykładni objętych art. 390 § 1 k.p.c. wymagań w sposób ścisły, oparty na literalnym znaczeniu przepisu, wyłączający jakiegokolwiek ustępstwa na rzecz argumentów celowościowych lub praktycznych, które mogłyby prowadzić do niepożądanego, szerszego znaczenia normy prawnej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1999 r., III CZP 69/98, OSNC 1999/10/166; postanowienia z dnia 10 maja 2007 r., III CZP 32/07, niepubl.; z dnia 12 czerwca 2008 r., III CZP 42/08, niepubl.; z dnia 19 sierpnia 2009 r., III CZP 51/09, niepubl.; z dnia 22 października 2009 r., III CZP 75/09, niepubl.; z dnia 5 stycznia 2011 r., III CZP 110/10, niepubl.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przedstawione Sądowi Najwyższemu, w oparciu o art. 390 § 1 k.p.c., zagadnienie prawne musi mieć abstrakcyjny charakter i dotyczyć wykładni prawa, obejmować wątpliwość prawną, której wyjaśnienie jest niezbędne do rozpoznania środka odwoławczego, z uwagi na istnienie związku między tym zagadnieniem a podjęciem decyzji co do istoty sprawy. Na występowanie tego związku wskazywać musi prawna spójność zagadnienia i jego uzasadnienia, a także nawiązanie do stanu faktycznego sprawy.

Przedmiotem wątpliwości musi być problem prawny budzący rzeczywiście poważne wątpliwości (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2011 r., III CZP 127/10, niepubl.; z dnia 9 kwietnia 2010 r., III CZP 17/10, niepubl.; z dnia 22 maja 2009 r., III CZP 25/09, niepubl.; z dnia 16 sierpnia 2008 r., III CZP 29/08, niepubl.; z dnia 6 lipca 2007 r., III CZP 68/07, niepubl.). Za niedopuszczalne uznać należy sprowadzanie zagadnienia prawnego jedynie do pytania o sposób rozstrzygnięcia sprawy, czy dążenia do uzyskania wsparcia Sądu Najwyższego dla jednoznacznie sformułowanego przez sąd drugiej instancji stanowiska, co do właściwej wykładni stosowanych przepisów prawnych. Wyrażnego wskazania wymaga, że istnieją argumenty przemawiające za jednym z możliwych rozwiązań (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., III CZP 75/09). Nie stanowi również samoistnej przesłanki do wystąpienia z zagadnieniem prawnym ani waga objętego nim problemu, ani wyrażana w doktrynie, czy orzecznictwie sądów rozbieżność w jego rozwiązywaniu, jeśli wątpliwość może być usunięta w drodze ujednoczenia stanowisk. Sąd drugiej instancji powinien dokonać analizy, która ma uzasadniać powzięcie poważnych wątpliwości i podjąć próbę samodzielnego ich wyjaśnienia, mając na uwadze, że zwykle wątpliwości obowiązany jest rozwiązać we własnym zakresie. Instytucja pytań prawnych nie służy zastępowaniu sądu w postępowaniu odwoławczym w podejmowaniu decyzji zmierzającej do rozstrzygnięcia sprawy, w odniesieniu do oceny prawnej stanowiącej jej podstawę (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2005 r., III CZP 14/05, niepubl.).

Przedstawione zagadnienie prawne nie odpowiada tym wymaganiom. Sformułowane zostało nieprecyzyjnie, skoro odnosi się ogólnie do jednostki samorządu terytorialnego, chociaż w rozpoznawanej sprawie spór wiąże się jedynie z działalnością gminy. Sąd Okręgowy, powołując się na powstanie poważnych wątpliwości dokonał określenia znaczenia pojęcia zadań o charakterze użyteczności publicznej z uwzględnieniem uregulowań ustaw o samorządzie gminnym i o gospodarce komunalnej oraz form wykonywania przez gminę zadań własnych, a w ich ramach z zakresu użyteczności publicznej. Przyjął również, że umowa z dnia 23 listopada 2003 r. obejmowała faktyczne wykonywanie czynności w zakresie zwykłego zarządu nieruchomością, będącą współwłasnością Gminy.

Następnie przedstawił stanowisko Sądu Rejonowego, wsparte poglądem, wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2003 r. oraz przytoczył argumenty podniesione przez pozwaną w apelacji. Nie dokonał jednak samodzielnie analizy przedstawionych uregulowań, określenia charakteru czynności objętych powołaną umową, nie podjął próby oznaczenia relacji między zadaniami z zakresu użyteczności publicznej i związanych z wykonywaniem umowy. W uzasadnieniu postanowienia brak wyjaśnienia, na czym polegają wątpliwości, jak też własnego stanowiska Sądu w podniesionej kwestii, wskazującego przyczyny opowiedzenia się za przyjętą koncepcją. Ponadto przedstawiony przez Sąd Okręgowy problem nie dotyczy bezpośrednio istotnego dla rozstrzygnięcia sporu zagadnienia, którym jest konieczność stwierdzenia, czy naruszenie art. 7 u.g.k. prowadzi do nieważności umowy z dnia 23 listopada 2003 r.

Z przepisów art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 3 i 4 u.s.g. oraz art. 1 ust. 2 u.g.k. wynika, że wykonywanie przez gminę zadań użyteczności publicznej, które stanowią element zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego, może być prowadzone, stosownie do art. 2 u.g.k., w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, z tym zastrzeżeniem, że zakłady budżetowe mogą być wykorzystywane jedynie do wykonywania tych zadań (art. 7 u.g.k.). Powołane przepisy art. 9 ust. 4 u.s.g. oraz art. 1 ust. 2 u.g.k. określają zadania użyteczności publicznej przez wskazanie celu, jaki powinny spełniać - bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności - w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Nie wymieniają natomiast, nawet przykładowo, o jakie rodzaje zadań chodzi. Treść tych przepisów zezwala na stwierdzenie, że wyróżniają się one szczególnymi i kwalifikowanymi cechami, a polegają na organizowaniu lub bezpośrednim świadczeniu usług, z tym, że świadczeniem usług mogą zajmować się podmioty wymienione w art. 2 u.g.k. Wypowiedzi przedstawicieli doktryny dają podstawę do przyjęcia, że usługi te są powszechnie dostępne, z uwagi na ich publiczny charakter lub zagwarantowanie prawnie dostępu do nich wszystkim zainteresowanym podmiotom. Również potrzeby, które zaspokajają te usługi charakteryzowane są jako szczególne i kwalifikowane, bo związane z użytecznością publiczną i należące do

kategorii elementarnych, absolutnych, podstawowych i powszechnie występujących w sferze infrastruktury technicznej lub społecznej. Cechy te sprawiają, że usługi, które czynią im zadość muszą być zawsze wykonywane w sposób bieżący i nieprzerwany. Działalność podmiotów świadczących te usługi może być odpłatna, czy zarobkowa, ale nie jest bezpośrednio nastawiona na osiągnięcie zysku. Szeroki zakres pojęciowy użyteczności publicznej czyni niemożliwym precyzyjne określenie rodzaju potrzeb zaliczanych do ogólnospołecznych, a tym samym zadań mających na celu ich zaspokojenie. Można jedynie wskazać, że powszechnie zaliczane są do usług publicznych: oświetlenie ulic, sygnalizacja świetlna w ruchu drogowym, odwodnienie ulic, urządzenie terenów zielonych i rekreacyjnych oraz utrzymanie cmentarzy. Regulacje prawne gwarantują obywatelowi gminy dostęp do usług w postaci dostarczania wody, odprowadzania ścieków, przesyłania, dystrybucji i sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05 niepubl.) i ciepła do gospodarstw domowych, przewozu osób (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lipca 2005 r., I OSK 130/05 niepubl.), świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, świadczeń z zakresu pomocy społecznej, edukacyjno-oświatowych, bibliotecznych oraz prowadzenia targowiska. W orzecznictwie administracyjnym za nieobjęte ramami użyteczności publicznej uznano: umieszczanie reklam, umieszczanie materiałów informacyjnych na tablicach i słupach ogłoszeniowych należących do gminy, ustalanie marży przy dystrybucji biletów jednorazowych, udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, realizowanie zadań z zakresu kultury fizycznej ukierunkowanej na sport profesjonalny. Ocena przykładowo przytoczonych rodzajów usług zezwala na przyjęcie, że nie należy do zadań o charakterze użyteczności publicznej zaspokajanie potrzeb jednostkowych. Przyjmuje się, że zarząd nieruchomością prywatną i o własności mieszanej ma na celu zaspokajanie indywidualnych potrzeb mieszkańców gminy (tak Edyta Hadrowicz „Prawa i obowiązki gminy we wspólnocie mieszkaniowej” Samorząd Terytorialny 10/2009), ponieważ wiąże się z indywidualnym zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy, które istnieją obiektywnie i nie łączą się z przymusem korzystania z usług zakładu budżetowego.

Katalog zadań przewidzianych w art. 9 ust. 4 us.g. i art. 1 ust. 2 u.g.k. jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie, czy konkretnie świadczone usługi spełniają omówione przesłanki dokonywane być powinno w okolicznościach konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej. Za skupieniem aktywności zakładu budżetowego na tych właśnie zadaniach przemawia jego podporządkowanie gminie, gwarantujące ciągłość i niezawodność ich wykonywania. Prowadzenie natomiast działalności w warunkach rynkowych angażowałoby bezpośrednio gminę w prowadzenie działalności gospodarczej, co nie zostało przewidziane przepisami i mogłoby niekorzystnie wpływać na realizację elementarnych potrzeb, niezbędnych ogółowi jej mieszkańców. Przy rozważaniu regulacji prawnych z zakresu finansów publicznych należy uwzględnić te, które obowiązywały w okresie zawierania umowy i powstania wierzytelności pozwanej, a zatem ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148) i z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104), która utraciła moc, w zakresie łączącym się z przedmiotem sporu, z dniem 1 stycznia 2010 r.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały na podstawie art. 390 k.p.c. w związku z art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.).