Oświadczenie złożone
przez senatora Andrzeja Dziubę
na 13. posiedzeniu Senatu
w dniu 5 czerwca 2024 r.

Oświadczenie skierowane do ministra infrastruktury Dariusza Klimczaka

W związku z istotną zmianą linii orzeczniczej sądów administracyjnych co do możliwości administrowania przez gminy wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina posiada swoje udziały w nieruchomości wspólnej, wnoszę o niezwłoczne podjęcie inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie stosownej zmiany (doprecyzowania) powszechnie obowiązujących przepisów, zwłaszcza przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Pożądane byłoby bowiem, aby w sposób jednoznaczny wskazać w odpowiednich przepisach tych ustaw, iż administrowanie wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina posiada swoje udziały w nieruchomości wspólnej, wchodzi w zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej i tym samym może być wykonywane przez podmioty gminne, w tym samorządowe zakłady budżetowe (czyli de facto gminy).

To rozwiązanie jest zasadne, gdyż w większości miast w Polsce (jeśli nie we wszystkich) podmioty te, działając w imieniu i na rzecz gmin, początkowo zarządzały i administrowały nieruchomościami stanowiącymi ich wyłączną własność. Jednakże w wyniku procesu sukcesywnego wyodrębniania własności lokali i ich zbywania na rzecz najemców gminy stały się jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnych i jednocześnie jednym z członków wspólnot mieszkaniowych, a podmioty gminne, wykonujące dotąd czynności zarządcy i administratora, obecnie, na podstawie stosownych umów ze wspólnotami mieszkaniowymi, wykonują li tylko czynności administrowania. Pogląd, iż komunalna jednostka organizacyjna sprawująca zarząd nieruchomością wspólną w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali może po tym dniu nadal zarządzać tą nieruchomością, a tym bardziej nią administrować, gdyż pojęcie administrowania mieści się w pojęciu zarządzania, pomimo iż potwierdzony został m.in. uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 r. (sygn. akt III CZP 129/08), wcześniej zaś wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2003 r. (sygn. akt II SA/WR 1234/03), jest obecnie negowany w indywidualnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych. Chodzi m.in. o wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 176/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 391/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4400/21, a także ostatni wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/GI 558/23. Zatem konieczny i uzasadniony jest niniejszy wniosek. Trudno bowiem przyjąć, chociażby za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach, że wejście w życie w 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych, ingerującej w zakres form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, spowodowało tak istotną zmianę stanu prawnego, która uzasadnia zmianę przedstawionego wyżej stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 11 września 2003 r. oraz dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego i praktyki. Tym bardziej że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, jak i Naczelny Sąd Administracyjny zdają się dopuszczać możliwość administrowania nieruchomościami, których współwłaścicielami są gminy.

Niemniej jednak z uwagi fakt, iż w orzecznictwie pojawiły się takie wątpliwości, celowe staje się doprecyzowanie wspomnianych wcześniej przepisów, zwłaszcza w zakresie uściślenia pojęcia „użyteczności publicznej", w sposób wskazany powyżej. Niewątpliwie bowiem dotychczasowe orzecznictwo oraz praktyka były w tym zakresie prawidłowe i celowe, zaś zamiarem ustawodawcy nie było naruszenie tego stanu. Tym bardziej że efektem tego może być nie tylko naruszenie gwarantowanych konstytucją i innymi ustawami praw gmin jako właściciela (np. prawa do gospodarowania swoim majątkiem, tj. udziałami w nieruchomości wspólnej, prawa do traktowania gmin na równi z innymi właścicielami lokali wyodrębnionych, którzy przecież mogą administrować wspólnotami mieszkaniowymi), lecz także pozbawienie gmin istotnego wpływu na ich majątek, na wykonywanie ciążących na gminach zadań własnych i realizacji przyjętej polityki zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Nie można bowiem zapominać, że gmina jest szczególnym właścicielem, na którym ciążą dodatkowe powinności, chociażby w zakresie obowiązku wykonywania zadań własnych. Istotne przy tym jest, że opisane rozbieżności co do możliwości

wykonywania dotychczasowych zadań przez podmioty gminne (gminy) mogą wywołać chaos we wspólnotach mieszkaniowych oraz, co bardzo ważne, podważać autorytet organów gmin i zaufanie do nich. Ponadto nie może zniknąć z pola widzenia argument, że pozbawienie gmin możliwości administrowania wspólnotami mieszkaniowymi, który to proces administrowania poddany jest przecież regułom wolnego rynku (gmina nie ma monopolu, a właściciele dokonują swobodnego wyboru administratora), osłabi same wspólnoty i utrudni gminom administrowanie ich odrębnym zasobem lokalowym (w jednej nieruchomości będzie dwóch administratorów).

W tym miejscu wskazuję, iż w 2019 r. została już podjęta próba doprecyzowania kwestii administrowania wspólnotami mieszkaniowymi, jednakże w sposób nieprawidłowy, ustawodawca udzielił bowiem gminom uprawnienia do zarządzania nieruchomościami nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym obowiązujący od dnia 15 sierpnia 2019 r. do 27 października 2022 r. – co bez cienia wątpliwości wykraczało poza działalność o charakterze użyteczności publicznej.

Konstatując powyższe i mając na względzie rangę powstałego problemu oraz fakt, że administrowanie wspólnotami mieszkaniowymi we wskazanym zakresie to li tylko administrowanie nieruchomością wspólną, w której gminy mają swoje udziały (majątek), których nie można znieść, dopóki istnieje odrębna własność (tzw. współwłasność przymusowa), wnoszę jak na wstępie.

Jednocześnie wskazuję, jak mogłyby brzmieć stosowne przepisy, które ze względu na przedstawione uwagi powinny zostać zmienione:

— art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: „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, w tym administrowanie wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina posiada udziały w nieruchomości wspólnej”;

— art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych: „1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, w tym administrowanie wspólnotami mieszkaniowymi, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada udziały w nieruchomości wspólnej”.

Z należnym szacunkiem
Andrzej Dziuba