

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 maja 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Ewa Krawczyk
Sędziowie	Sędzia WSA Włodzimierz Kubik (spr.) Sędzia WSA Rafał Wolnik
Protokolant	referent Jolanta Czarnata

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 maja 2007 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na decyzję Sejmiku Województwa Śląskiego
z dnia 12 lipca 1999 r. nr I/10/11/99
w przedmiocie statutu zakładu budżetowego samorządu województwa

1. stwierdza niezgodność z prawem § 3 ust. 2 i § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 Załącznika do zaskarżonej uchwały;
2. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części opisanej w pkt 1 sentencji;
3. umarza postępowanie w pozostałej części.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST./M. SZY REFERENT

[Signature]
Anna Jędrzejewska

UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski działając w oparciu o art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa /Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm./ wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie statutu Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Żywcu w części określonej w § 3 ust. 2 oraz § 5 ust. 1 i 2 Załącznika do tej uchwały. W uzasadnieniu skargi podał, że wśród postanowień statutu znalazły się rozwiązania nie odpowiadające wymogom wynikającym z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej /Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm./, a w szczególności jej art. 7, zgodnie z którym działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. Powołując się na przepis art. 1 ust. 2 ustawy oraz na stanowiska doktryny, w których zdefiniowano pojęcie działalności użyteczności publicznej /C.Kosikowski, Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych, Łódź – Zielona Góra 1997; S.Dudzik, Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna, Kraków 1998/ Wojewoda wywiódł, że gospodarki komunalnej realizującej zadania o charakterze użyteczności publicznej nie należy utożsamiać z działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż jej cel nie jest zarobkowy i służyć ma zaspokojeniu zbiorowych potrzeb ludności – członków wspólnoty samorządowej. Obligatoryjnym celem gospodarki komunalnej pozostaje więc wykonywanie zadań jednostki samorządu terytorialnego. Województwo samorządowe jest podmiotem publicznym, a jego organy są organami władzy publicznej, przez co udział województwa w gospodarce sprowadzać się winien jedynie do funkcji interwencyjnych i obejmować wyłącznie takie dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności. Postanowienia statutu zakładu budżetowego kształtujące zakres jego działalności powinny odzwierciedlać powyższe postulaty, tak by odpowiadał on regułom wyznaczonym dla tego rodzaju jednostek sektora finansów publicznych przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem w myśl § 5 ust. 2 pkt 1 przedmiotowego statutu przedmiotem działalności Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Żywcu jest nie tylko

realizacja zadań samorządu w zakresie geodezji, kartografii i gospodarki nieruchomościami /szczegółowo wymienionych w § 5 ust. 1/, lecz także świadczenie usług dla osób fizycznych i prawnych na obszarze całego kraju w zakresie: a/ prac geodezyjno-kartograficznych, b/ opracowań planistyczno-projektowych, c/ czynności związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości, d/ przygotowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i prawnej dla potrzeb projektowych inwestycji, e/ pozyskiwania gruntów dla potrzeb inwestycji, f/ wyceny nieruchomości, g/ prowadzenia szkoleń na zlecenie osób fizycznych i prawnych oraz h/ pośrednictwa w obrocie nieruchomościami rolnymi i nierolnymi. Świadczenie tego rodzaju usług, zdaniem organu nadzoru, z całą pewnością wykraczają poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, a więc poza zakres zadań zakładów budżetowych wyznaczonych przepisami ustawy o gospodarce komunalnej. W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej gospodarka ta może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Prowadzenie gospodarki komunalnej w formie spółek prawa handlowego uregulowane zostało w art. 13 ustawy o samorządzie województwa. Poza sferą użyteczności publicznej – stosownie do treści art. 13 ust. 2 tej ustawy - województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. Powyższe dowodzi, że województwo samorządowe nie może prowadzić działalności polegającej na świadczeniu powszechnie dostępnych usług związanych z zagospodarowywaniem i obrotem nieruchomościami w żadnej formie organizacyjno-prawnej. Za niezgodny z prawem należało – zdaniem Wojewody – uznać także określenie obszaru działalności Biura. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa w celu wykonywania zadań województwo tworzy samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. Przepis ten oznacza, że utworzone przez samorząd województwa jednostki, w tym zakłady budżetowe, powinny służyć wykonywaniu zadań województwa, które ze swej istoty dotyczą obszaru danego województwa. Tymczasem § 3 ust. 2 statutu Biura przewiduje, że „w uzasadnionych przypadkach, w szczególności w związku ze świadczeniem usług, Biuro ma prawo podejmować działania na obszarze całego kraju, a w § 5 ust. 2 pkt 1, że we wskazanym w tym

przepisie zakresie – zajmuje się ono „świadczeniem usług dla osób fizycznych i prawnych na obszarze całego kraju”.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Śląskiego zastępowany przez radcę prawnego Agatę Struzik wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu odpowiedzi podał, że kwestionowany przez Wojewodę Śląskiego § 5 ust. 1 statutu Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Żywcu wyraźnie wskazuje, że realizuje ono zadania samorządu województwa w zakresie wskazanym ustawami. Analiza zadań wymienionych w § 5 ust. 1 pkt 1 – 15 statutu Biura nie pozwala na podzielenie zarzutów Wojewody zwłaszcza, że nie wskazał on przepisów, które w tym zakresie zostały naruszone. Co się tyczy zarzutów sformułowanych pod adresem zapisów § 5 ust. 2 statutu Sejmik powołał się na przepisy zamieszczone w art. 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych /Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm./, z których w sposób jednoznaczny wynika, że ustawodawca przewidział odpłatność usług świadczonych przez zakłady budżetowe jako element definiujący ten rodzaj działalności. Skoro zakłady realizują zadania na rzecz województwa w sposób nieodpłatny, to jest kwestią oczywistą, iż na rzecz pozostałych podmiotów /osób fizycznych i prawnych/ świadczą usługi odpłatnie. Katalog zadań marszałka wskazany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne /Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027/ uzupełniony zapisami ustawy o samorządzie województwa wskazuje, iż nie jest to katalog zadań zamknięty. W związku z powyższym, skoro zakłady budżetowe mają wykonywać odpłatnie wyodrębnione zadania, bez bliższego wskazania charakteru tych zadań, jednocześnie ustawa o geodezji oraz ustawa ustrojowa nie zawierają katalogu zamkniętego tychże działań, to nie ma podstaw do twierdzenia, iż zakłady nie mogą wykonywać odpłatnych usług na rzecz osób fizycznych i prawnych w szczególności w zakresie prac geodezyjno-kartograficznych, czy planistyczno-projektowych wskazanych w § 5 ust. 2 statutu. Bezzasadne – zdaniem Sejmiu Województwa – było zakwestionowanie zapisu § 5 ust. 2 pkt 3 statutu stanowiącego o administrowaniu budynkami będącymi w trwałym zarządzie Biura. Organ nie podzielił wreszcie zarzutów dotyczących § 3 ust. 2 statutu stanowiącego, że w uzasadnionych przypadkach Biuro ma prawo podejmować zadania na obszarze całego kraju. Wskazał, że w przepisach prawa nie ma normy zakazującej zakładom budżetowym wykonywania zadań poza obszarem województwa. Ponadto kwestionowany przez organ nadzoru zapis wskazuje na szczególne okoliczności. Uzasadnieniem dla ich

podejmowania może być fakt, iż województwo śląskie jest właścicielem nieruchomości znajdujących się poza jego obszarem. Brak takiego zapisu w statucie uniemożliwiałby zatem zlecenie prowadzenia zadania przez własną jednostkę organizacyjną i nakładał na województwo obowiązek zlecenia określonych działań innemu podmiotowi i ponoszenia dodatkowych kosztów.

Na rozprawie pełnomocnik Wojewody podtrzymał skargę w części dotyczącej § 3 ust. 2 i § 5 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 statutu, a w pozostałym zakresie cofnął skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna. Wojewódzki Sąd Administracyjny właściwy do jej rozpoznania uznał, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, aczkolwiek nie podzielił wszystkich zarzutów Wojewody podniesionych w skardze.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną /Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm./ z dniem 1 stycznia 1999 r. samorząd województwa przejął mające siedzibę na obszarze województwa biura geodezji i terenów rolnych oraz ich oddziały będące wojewódzkimi państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej. Zakwestionowaną przez Wojewodę Śląskiego uchwałę o nadaniu nazwy oraz statutu temu zakładowi budżetowemu Sejmik Samorządowy Województwa Śląskiego podjął na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa. Wskazać należy, że ta właściwość wynikała wprost z przepisu art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. /aktualnie stanowi o tym przepis art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r./. Nadany przedmiotową uchwałą statut Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Żywcu został sporządzony w formie załącznika do tej uchwały, a w jego § 1 wskazano, że Biuro działa na podstawie obowiązujących wówczas przepisów. W szczególności poza ustawą o samorządzie województwa i zacytowaną już ustawą Przepisy wprowadzające /.../ Sejmik powołał także /bez wskazania konkretnych przepisów/ ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych /Dz.U Nr 155, poz. 1014 z późn. zm./ oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów

budżetowych /Dz.U. Nr 42, poz. 183 z późn. zm./ Ten ostatni akt prawny obowiązywał do dnia 31 grudnia 2000 r. na podstawie art. 202 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Wskazać przyjdzie, że ani w uchwale, ani stanowiącym jej załącznik statucie nie zostały wskazane przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne określające kompetencje samorządu województwa w zakresie służby geodezyjnej i kartograficznej, ani też ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami /aktualnie Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm./ Zgodnie z § 2 pkt 1 statutu Biuro zostało powołane jako zakład budżetowy. W tym miejscu zgodzić się należy ze stanowiskiem Sejmiku, że przepisy aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych /art. 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 2/ wskazują, że instytucja zakładu budżetowego może znaleźć zastosowanie wszędzie tam, gdzie dopuszczalna jest odpłatność za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży tych usług pokrywają koszty działalności. Przywołane regulacje prawne swoją treścią odpowiadają przepisom ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych /art. 19 ust. 1/, która obowiązywała w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały. Przepisy te, a w szczególności rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zakładów budżetowych jak i aktualne regulacje prawne nie wymagały i nie wymagają dla utworzenia zakładu budżetowego nadania mu statutu ograniczając się jedynie do wskazania, jakie składniki powinien zawierać taki akt erekcyjny. W ocenie Sądu nadanie jednak przez organ stanowiący województwa śląskiego zakładowi budżetowemu statutu nie stanowiło naruszenia prawa /argumentum a miniori ad maius/.

Zarzuty skargi oparte zostały na wskazaniu przede wszystkim naruszenia zaskarżoną uchwałą przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy określa ona jednak zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tymczasem wynikające z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne zadania nałożone na marszałka województwa wykonujące zadania przy pomocy geodety wojewódzkiego wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego są w świetle art. 6a ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wykonywane nie jako zadania własne, lecz jako zadania z zakresu administracji rządowej. Tym samym podniesiony zarzut naruszenia art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej przepisami zamieszczonymi w § 5 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 statutu Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w

Żywcu nie zasługuje na uwzględnienie. W tej sytuacji należało ocenić zgodność przywołanych regulacji prawnych zamieszczonych w kontrolowanym statucie z innymi przepisami prawa regulującymi działalność zakładów budżetowych.

Zauważyć przyjdzie, że w świetle § 2 ust. 3 statutu Biuro może świadczyć odpłatne usługi w zakresie nie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zatem podstawowa kwestia związana z oceną legalności przepisów zamieszczonych w § 5 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 statutu sprowadza się do oceny, czy wymienione w nich zadania zaliczyć można do sfery użyteczności publicznej. Legalnej definicji działań zaliczanych do tej sfery nie zawiera niestety ustawa o samorządzie województwa mimo, iż posługuje się ona w art. 13 ust. 1 i ust. 2 pojęciem sfery użyteczności publicznej. Co należy rozumieć przez zadania o takim charakterze ustawodawca zdefiniował natomiast w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazując, że celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jak wykazano wyżej przepisy ustawy o gospodarce komunalnej nie znajdują zastosowania do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez podmioty samorządowe, nie wyklucza to jednak – zdaniem Sądu – możliwości powołania się na tę definicję zgodnie z zasadami wykładni systemowej. Zauważyć też trzeba, że zadania o charakterze użyteczności publicznej należeć muszą do zadań publicznych określonych przepisami prawa. Zgodzić się tutaj należy z tezą zawartą w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2000 r. sygn. akt I SA/Gd 1997/99 /w: OwSS 2001/2/63/, że tylko zadanie publiczne można zaliczyć do kategorii zadań o charakterze użyteczności publicznej. Z kolei jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 lipca 2005 r. sygn. akt VI SA/Wa 2083/04 /w: Lex nr 190634/ zakład budżetowy stanowi formę prawa budżetowego, a nie wykonywania działalności gospodarczej i mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego nie ma osobowości prawnej, korzystając z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Zakładu budżetowego nie można zatem uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej /Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm./.. Zgodnie z regulacją zamieszczoną w tym przepisie przedsiębiorcą jest bowiem osoba fizyczna, prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we

własnym imieniu działalność gospodarczą /ust. 1/, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywania przez nich działalności gospodarczej /ust. 2/.

Oceniając w oparciu o te ustalenia zadania Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Żywcu sformułowane w § 5 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 statutu, a to: prace geodezyjno-kartograficzne, opracowań planistyczno-projektowych, czynności związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości, przygotowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i prawnej dla potrzeb projektowych inwestycji, pozyskiwania gruntów dla potrzeb inwestycji, wyceny nieruchomości, prowadzenia szkoleń na zlecenie osób fizycznych i prawnych oraz pośrednictwa w obrocie nieruchomościami rolnymi i nierolnymi należy stwierdzić, że nie polegają one, w odróżnieniu od zadań wymienionych w § 5 ust. 1 statutu, na bieżącym i nieprzerwanym zaspokojeniu zbiorowych potrzeb ludności oraz nie są zadaniami publicznymi realizowanymi przez województwo samorządowe na mocy przepisów kompetencyjnych. Zatem Sejmik Województwa Śląskiego wpisując te zadania do statutu zakładu budżetowego działał bez podstawy prawnej. W tym miejscu dodatkowo przywołać należy art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność tych spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. Skoro zatem ustawodawca w przypadku działań leżących poza sferą użyteczności publicznej ograniczył możliwość tworzenia i przystępowania przez województwo do spółek prawa handlowego tylko do przypadków czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa, to tym bardziej brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że umożliwił on odpłatne świadczenie usług nie mieszczących się w sferze użyteczności publicznej w formie zakładu budżetowego.

W ocenie Sądu w całości zasługuje na uwzględnienie zarzut organu nadzoru dotyczący określenia obszaru działalności Biura. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zaś w świetle art. 2 ust. 2 tej ustawy do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Wreszcie przywołany przez Wojewodę art. 8 ust. 1

analizowanej ustawy stanowi, że w celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. Zestawienie tych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że utworzona przez samorząd jednostka organizacyjna w formie zakładu budżetowego służąca do wykonywania zadań województwa powinna ograniczać swoją działalność do terytorium tego województwa. Tym samym należało uznać, że zapisy § 3 ust. 2 oraz § 5 ust. 2 pkt 1 statutu Biura przewidujące możliwość świadczenia przez nie usług na obszarze całego kraju naruszają przytoczone przepisy ustawy o samorządzie województwa.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 147 § 1 i 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz.U. Nr 153, poz. 1270 – dalej p.p.s.a./ w związku z art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa Sąd orzekł jak w sentencji.

Wobec cofnięcia na rozprawie przez pełnomocnika Wojewody Śl. zarzutów dotyczących niezgodności z prawem zapisów § 5 ust. 1 oraz § 5 ust. 2 pkt 3 statutu Beskidzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych Sąd w oparciu o przepis art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. umorzył postępowanie sądowe w tym zakresie.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

STARSZY REFERENT

Anna Trzaskowska
Anna Trzaskowska