

Projekt uchwały zapoczątkowany  
na posiedzeniu Zarządu Powiatu  
w dniu 17.11.2021r.

UCHWAŁA NR ...../...../2021  
RADY POWIATU W JAWORZE  
z dnia ..... 2021 r.

**zmieniająca uchwałę Rady Powiatu w Jaworze w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. W Statucie Powiatowego Zespołu Schronisk Młodzieżowych w Jaworze, stanowiącym załącznik do uchwały nr XI/46/11 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”, uchyla się § 2.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu w Jaworze.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący  
Rady Powiatu w Jaworze**

*Roman Sadowski*

## Uzasadnienie

Rada Powiatu w Jaworze uchwałą nr XI/46/11 z dnia 25 sierpnia 2011 r. utworzyła jednostkę organizacyjną pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze” oraz uchwaliła dla tej jednostki statut. W § 3 ust. 1 Statutu PZSM w Jaworze zapisała zadania Zespołu, do których należy m.in. (cyt.) „zapewnienie młodzieży noclegu” (pkt 2), a zapisem § 2 Statutu PZSM w Jaworze, Zarządowi Powiatu zleciła zatwierdzanie wysokości (cyt.) „opłat za korzystanie z miejsc noclegowych w Zespole”, na wniosek Dyrektora Zespołu.

Dyrektor PZSM w Jaworze na podstawie tego zapisu oraz obowiązującej wówczas ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. nr 223 poz. 2268, z późn. zm.) złożył do Marszałka Województwa Dolnośląskiego wniosek o zaszerogowanie obiektu w Jaworze do rodzaju obiektów hotelarskich - schroniska młodzieżowe oraz nadanie mu kategorii. Marszałek Województwa Dolnośląskiego w oparciu o ten wniosek wydał decyzję nr 14/K/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r. o zaszerogowaniu obiektu Schronisko Młodzieżowe – Centrum Turystyczne przy ul. Starojaworskiej 7 w Jaworze do rodzaju obiektów hotelarskich - schronisko młodzieżowe, nadając mu I kategorię zaszerogowania oraz o wpisał ten obiekt do ewidencji obiektów hotelarskich. Z dniem 1 lipca 2018 r. zmianie uległ tytuł ustawy, na podstawie której została wydana w/w decyzja na „ustawę o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211). Nie uległy jednak zmianie przepisy ustawy stanowiące, że usługi hotelarskie mogą być świadczone wyłącznie w obiektach hotelarskich i wyłącznie przez przedsiębiorcę i przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a następnie przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Takimi przedsiębiorcami nigdy nie był ani powiat, ani powiatowa jednostka budżetowa pn. PZSM w Jaworze. Prawdopodobnie z tego też powodu Dyrektor PZSM w Jaworze nigdy nie złożył do Marszałka Województwa Dolnośląskiego drugiego wniosku o zaszerogowanie obiektu w Muchowie do rodzaju obiektów hotelarskich, w którym mogą być świadczone usługi hotelarskie.

Uchwałą nr XXXIX/205/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniającą uchwałę Rady Powiatu w Jaworze w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”, Rada Powiatu w Jaworze zmieniła brzmienie § 3 Statutu Powiatowego Zespołu Schronisk Młodzieżowych w Jaworze poprzez:

- zmianę brzmienia ust. 1 pkt 3 na (cyt.): „zapewnienie dzieciom i młodzieży oraz ich opiekunom miejsc noclegowych”;
- dodanie ust. 2, a w nim pkt 3 z zapisem (cyt.): Swoje zadania Zespół realizuje poprzez: udzielanie noclegów dla wędrujących rodzin, grup zorganizowanych i indywidualnych turystów”;
- dodanie ust. 4 z zapisem (cyt.): „Prawo do korzystania z noclegów oraz pozostałych pomieszczeń w Schronisku, przysługuje również innym osobom, w przypadku wolnych miejsc i nie wykorzystania ich w pełnym zakresie.”

Powyższymi zapisami Rada Powiatu w Jaworze rozszerzyła przedmiot działalności PZSM w Jaworze w zakresie świadczenia odpłatnych usług zapewnienia noclegu (zakwaterowania) w Powiatowym Zespole Schronisk Młodzieżowych w Jaworze, na które Dyrektor jednostki powinien uzyskać zgodę w formie decyzji Marszałka Województwa Dolnośląskiego, a następnie opracować i przedłożyć Zarządowi Powiatu w Jaworze do zatwierdzenia nowy

cennik opłat. Tego rodzaju działalność zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. z 2007 r. nr 252 poz. 1885, z późn. zm.) sklasyfikowana jest pod kodem PKD: Sekcja I, Dział 55-Zakwaterowanie i powinna być stosowana jest przez PZSM w Jaworze w statystyce, ewidencji i dokumentacji oraz rachunkowości, a także w urzędowych rejestrach i systemach informacyjnych administracji publicznej.

Dyrektor PZSM w Jaworze, po analizie przepisów prawa, nie znajduje jednak podstaw prawnych do wystąpienia do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z wnioskiem o zmianę decyzji administracyjnej w zakresie zaszeregowania obiektu w Jaworze do odpowiedniego dla przedmiotu działalności rodzaju i zaszeregowania oraz do opracowania i przedłożenia Zarządowi Powiatu do zatwierdzania wysokości opłat za korzystanie z miejsc noclegowych w Zespole w oparciu o znowelizowany statut jednostki. Ograniczenia te wynikają zarówno z brzmienia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i z treści przepisów ustrojowych. **Zgodnie bowiem z zasadą praworządności zawartą w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są działać wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, a powiat na mocy art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z późn. zm.), zobligowany jest do wykonywania określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie turystyki, a nie do świadczenia usług hotelarskich, tj. do prowadzenia odpłatnej działalności usługowej związanej z zapewnieniem zakwaterowania (sklasyfikowanej pod kodem PKD: Sekcja I, Dział 55), która ponadto jest odrębną od działalności związanej z usługami turystycznymi (sklasyfikowanej pod kodem PKD: Sekcja N, Dział 79). PZSM w Jaworze nie jest także jednostką działającą w oparciu o ustawę Prawo oświatowe, tzn. nie jest szkolnym schroniskiem młodzieżowym.**

W ślad za zapisami w/w uchwały Rady Powiatu w Jaworze nr XXXIX/205/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniającej statut PZSM w Jaworze, tj. dopuszczającymi świadczenie odpłatnych usług noclegowych (zakwaterowania) dla wszystkich zainteresowanych osób, Dyrektor PZSM w Jaworze poinformował, że złoży wniosek do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o uchylenie decyzji nr 14/K/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r. o zaszeregowaniu obiektu Schronisko Młodzieżowe – Centrum Turystyczne przy ul. Starojaworskiej 7 w Jaworze do rodzaju obiektów hotelarskich - schronisko młodzieżowe oraz o wykreślenie tego obiektu z ewidencji obiektów hotelarskich, albowiem ustawa w oparciu o którą wydana została powyższa decyzja nie dotyczy samorządu powiatowego i ma zastosowanie jedynie do przedsiębiorców. Przepis art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211) zastrzega natomiast ochronę prawną dla nazw rodzajów i oznaczenia kategorii obiektów hotelarskich i dopuszcza ich stosowanie wyłącznie w odniesieniu do obiektów hotelarskich w rozumieniu niniejszej ustawy. Decyzja ta ponadto ogranicza działalność funkcjonującego w obiekcie w Jaworze schroniska młodzieżowego do uprawiania indywidualnej i grupowej turystyki młodzieżowej (wynika to z definicji legalnej „schroniska młodzieżowego” zawartej w art. 36 pkt 6 ustawy o usługach hotelarskich (...)), co stoi w sprzeczności z rozszerzonym przedmiotem działalności PZSM w Jaworze, wynikającym ze zmienionego statutu. Zgodnie bowiem z zapisem § 3 ust. 1 pkt 3 statutu jednostki, stanowiącego załącznik do uchwały (cyt.): **„Do zadań Zespołu należy zapewnienie dzieciom i młodzieży oraz ich opiekunom miejsc noclegowych”**, zapisem ust. 2 pkt 3 statutu jednostki (cyt.): **„Swoje zadania Zespół realizuje poprzez: udzielanie noclegów dla wędrujących rodzin, grup zorganizowanych i indywidualnych turystów”** i zapisem ust. 4 statutu jednostki (cyt.):

„Prawo do korzystania z noclegów oraz pozostałych pomieszczeń w Schronisku, przysługuje również innym osobom, w przypadku wolnych miejsc i nie wykorzystania ich w pełnym zakresie.”. Zapis zaś § 2 statutu stanowi, że: „wysokość opłat za korzystanie z miejsc noclegowych w Zespole, zatwierdza Zarząd Powiatu na wniosek Dyrektora Zespołu.”.

Dyrektor PZSM w Jaworze, po analizie przepisów prawa, zgłosił także Zarządowi Powiatu w Jaworze wątpliwości, co do legalności działalności PZSM w Jaworze w zakresie możliwości odpłatnego zapewnienia noclegu (zakwaterowania) dla wszystkich zainteresowanych osób. Z analizy prawnej wynika bowiem, że Zespół od początku funkcjonowania działał bez oparcia w jakiegokolwiek ustawie, co przeczy w/w zapisom art. 7 Konstytucji RP i zapisom art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p., zobowiązującym powiat do realizacji swoich zadań na podstawie i w granicach konkretnej ustawy. Powiat może prowadzić szkolne schronisko młodzieżowe na podstawie Prawa oświatowego. **Tymczasem PZSM w Jaworze nie jest szkolnym schroniskiem młodzieżowym, tj. jednostką działającą w oparciu o Prawo oświatowe i nigdy nie działał w oparciu o tą ustawę. W błąd tuż organ uchwałodawczy mogły wprowadzić zapisy uzasadnienia do uchwały Rady Powiatu w Jaworze nr XXXIX/205/21 z dnia 24 czerwca 2021r. zmieniającej statut PZSM w Jaworze, stanowiące, że: (cyt.) „Celem uchwały jest bardziej precyzyjne określenie zadań realizowanych przez Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych oraz umożliwienie przyjmowania w miarę posiadania wolnych miejsc noclegowych, turystów innych niż dzieci i młodzież. Zapisy takie funkcjonują w większości statutów szkolnych schronisk młodzieżowych i dają szersze możliwości prowadzenia działalności.”.**

Odnosząc się zatem do legalności działalności PZSM w Jaworze w zakresie odpłatnego zapewnienia noclegu (zakwaterowania) dla szerokiego kręgu osób zainteresowanych podnieść należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p. powiat może wykonywać wyłącznie **określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym** i w tym celu, na podstawie art. 6 u.s.p., może tworzyć jednostki organizacyjne (ust. 1), jednak **nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej** (ust. 2). Po zmianie statutu jednostki brak jest natomiast podstaw prawnych, tj. ustawy, na podstawie której powiat mógłby prowadzić działalność hotelarską w obiekcie hotelarskim poprzez świadczenie odpłatnych usług w zakresie zapewnienia zakwaterowania (noclegu) dla szerokiego kręgu turystów i innych klientów oraz uzyskiwać, poprzez PZSM, dochody z tego tytułu. Nie jest możliwe także rozszerzenie dotychczasowego wpisu do ewidencji obiektów hotelarskich prowadzonej przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego lub uzyskanie wpisu do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego dla miejsca położenia obiektu, gdyż ewidencje te również prowadzone są w oparciu o ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich (...), która nie dotyczy samorządu powiatowego i adresowana jest wyłącznie do przedsiębiorców - o czym stanowi art. 3 pkt 14 ustawy o usługach hotelarskich (...) w zw. z pozostałymi przepisami tej ustawy, odnoszącymi się do przedsiębiorcy. **Świadczenie natomiast usług hotelarskich w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji pociąga za sobą odpowiedzialność karną na podstawie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń.**

Bardzo ważny w przedmiotowej sprawie jest też fakt, że funkcjonowanie PZSM w obszarze nieuprawnionej działalności gospodarczej w zakresie zapewnienia zakwaterowania (noclegu), narusza równowagę rynkową. Ma istotny wpływ na poziom obrotów generowany przez podmioty uprawnione, tj. przedsiębiorców w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, a co za tym idzie ma wpływ na wielkość odprowadzanych podatków z tej działalności dla Skarbu Państwa. Zmiana statutu PZSM w Jaworze generuje także negatywne nastroje i opinie wśród



przedsiębiorców, którzy już od 2015 r. sprzeciwiają się wkraczaniu samorządów w sektor usług hotelarskich i gastronomicznych, a po podjęciu uchwały przez Radę Powiatu w Jaworze o rozszerzeniu przedmiotu działalności PZSM w Jaworze na nieograniczoną podmiotowo możliwość świadczenia usług noclegowych po cenach odzwierciedlających jedynie poniesione przez PZSM w Jaworze wydatki (powiatowe jednostki budżetowe nie mogą działać dla zysku i pobierać marży od sprzedawanych usług), zapowiadają podjęcie odpowiednich kroków prawnych. Rozważają złożenie zawiadomienia o przekroczeniu uprawnień i niedopełnieniu obowiązków przez odpowiednie organy oraz złożenie pozwu zbiorowego o odszkodowanie z tytułu utraconych przychodów za lata 2012 – 2021 w wyniku prowadzonej przez jednostkę powiatu, tj. PZSM w Jaworze, nieuprawnionej działalności rynkowej, która jako jednostka budżetowa dodatkowo zwolniona jest z obowiązku odprowadzania podatku dochodowego. Już w 2015 r. restauratorzy i hotelarze miasta Jawora złożyli na ręce burmistrza tego miasta i starosty jaworskiego protest, w którym domagali się rezygnacji z tej działalności przez samorząd miejski i powiatowy. Należy mieć tutaj na uwadze zapisy art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275). Zarówno wcześniejsze, jak i obecnie dokonane zmiany w statucie PZSM w Jaworze pozwalają na zabronione tą ustawą nadużywanie dominującej pozycji na rynku i nieuprawnioną (nie mającą podstawy prawnej w żadnej ustawie) działalność hotelarską w zakresie zapewnienia zakwaterowania na rynku przedsiębiorców. Ma to wyjątkowe znaczenie w sytuacji pandemii, która zdecydowanie ograniczyła ruch turystyczny w regionie, a co za tym idzie znacząco spadły dochody dla podmiotów gospodarczych branży hotelarskiej. Utrzymywanie tego stanu rzeczy oraz rozszerzenie przedmiotu działalności PZSM w Jaworze o szeroko pojętą odpłatną działalność w zakresie zakwaterowania, przeczy intencjom działania powiatu, którego priorytetem w obecnej sytuacji powinno być utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach we wszystkich sektorach gospodarki narodowej.

Z powyższego względu również Zarząd Powiatu w Jaworze nie znalazł podstawy prawnej do uchwalania opłat za usługi zakwaterowania (noclegu) świadczone przez PZSM w Jaworze, zwłaszcza dla szerokiego kręgu turystów i innych klientów.

STAROSTA  
*Aneta Kucharzyk*  
Aneta Kucharzyk