

**Uchwała nr     /     /21**  
**Rady Powiatu w Jaworze**  
z dnia 30 grudnia 2021 r.  
**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi**  
**Wojewody Dolnośląskiego**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920 ze zmian.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmian.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę Wojewody Dolnośląskiego znak BW.4131.1.2021 z dnia 3 grudnia 2021 r. na uchwałę nr 11/46/11 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze” wraz z odpowiedzią na skargę, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Powiatu w Jaworze do reprezentowania Rady w postępowaniu w sprawie ze skargi Wojewody, o której mowa w § 1.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący  
Rady Powiatu w Jaworze

Roman Sadowski

Załącznik do uchwały nr / /21  
Rady Powiatu w Jaworze  
z dnia 30 grudnia 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu**  
ul. Św. Mikołaja 78-79  
50-126 Wrocław

**Skarżący:** Wojewoda Dolnośląski  
Plac Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław

**Organ - Strona przeciwna:** Rada Powiatu w Jaworze  
Ul. Wrocławska 26  
59-400 Jawor

### **Odpowiedź na skargę Wojewody Dolnośląskiego**

Na podstawie art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmian.) w imieniu Rady Powiatu w Jaworze przekazuję skargę Wojewody Dolnośląskiego znak BW.4131.1.2021 z dnia 3 grudnia 2021 r. (data wpływu: 09.12.2021 r.) na uchwałę nr 11/46/11 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”, wnosząc o:

- 1) odrzucenie przedmiotowej skargi lub (z ostrożności procesowej) oddalenie skargi w całości, jako niezasadnej,
- 2) obciążenie Skarżącego kosztami postępowania według norm prawem przypisanych,
- 3) przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela zaskarżonego organu.

### **UZASADNIENIE**

Wojewoda Dolnośląski pismem znak BW.4131.1.2021 z dnia 03 grudnia 2021 r. (data wpływu: 09-12-2021) za pośrednictwem Rady Powiatu złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr 11/46/11 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”, wnosząc o stwierdzenie jej niezgodności z prawem, zarzucając podjęcie przedmiotowej uchwały z naruszeniem przepisów, polegającym na utworzeniu jednostki organizacyjnej, wykraczającej poza zakres ustawowych zadań powiatu.

W uzasadnieniu do wniesionej skargi Wojewoda Dolnośląski podnosi, że zakres zadań PZSM w Jaworze określony z statucie oraz faktycznie prowadzona działalność wskazuje na bliską zbieżność z zadaniami realizowanymi przez jednostki oświatowe, szkolne schroniska młodzieżowe, jednakże brak w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisów o systemie oświaty, jak również odpowiedniego rozporządzenia uniemożliwia uznanie tej jednostki za jednostkę realizującą zadania określone w szeroko pojętym systemie oświaty.

W dalszej części skargi Wojewoda Dolnośląski stwierdza, że świadczenie odpłatnych usług polegających na zapewnieniu noclegu (zakwaterowania) w PZSM w Jaworze należy uznać za prowadzenie działalności gospodarczej w ramach ustawy z dnia 9 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, i że taka działalność może być prowadzona jedynie przez przedsiębiorców, w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a obecnie w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

Wojewoda Dolnośląski w swojej skardze podnosi, że powiat, jako jednostka samorządu terytorialnego oraz jednostka organizacyjna nie posiadająca zdolności prawnej nie posiada statusu przedsiębiorcy, i zobligowany jest do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie turystyki, a nie do świadczenia usług hotelarskich. Ponadto zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, powiat może tworzyć jednostki organizacyjne, jednakże nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym zdaniem Skarżącego przedmiot działalności PZSM w Jaworze ustalony został poza ustawowym zakresem zadań powiatu.

W końcowym akapicie uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski stwierdza, że funkcjonowanie Powiatowego Zespołu Schronisk Młodzieżowych w Jaworze stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji i zapisami art. 4 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Na wstępie, Organ- Strona przeciwna pragnie podnieść, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmian.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Natomiast zaskarżona uchwała zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 września 2011 r. znak NK-N.4131.721.2011.SS1 nie jest aktem prawa miejscowego. Dlatego wątpliwości budzi fakt, czy Skarżący posiada prawo do złożenia skargi na tę uchwałę. Organ podnosi również wątpliwość dotyczącą terminu złożenia skargi, ponad 10 lat od podjęcia i wejścia w życie przedmiotowej uchwały, jak również przedmiot samej skargi, czy dotyczy ona prowadzonej przez PZSM działalności czy podstawy utworzenia jednostki organizacyjnej. Jednocześnie zauważa, że zgodnie za art. 82 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie, o którym mowa w art.78 ust.1, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Dlatego mając powyższe na uwadze Organ wnosi o odrzucenie przedmiotowej skargi lub (z ostrożności procesowej) o oddalenie skargi w całości, jako niezasadnej.

Rada Powiatu w Jaworze w dalszej części uznając zarzut podniesiony przez Wojewodę Dolnośląskiego w skardze, jako niezasadny, wyjaśnia:

- 1) zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury fizycznej i turystyki;
  - 2) w dniu 25 sierpnia 2011 r. Rada Powiatu w Jaworze podjęła uchwałę nr 11/46/11 w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pn. „Powiatowy Zespół Schronisk Młodzieżowych w Jaworze”. Celem utworzenia tej jednostki było zwiększenie konkurencyjności oferty turystycznej Powiatu Jaworskiego w związku z otrzymaniem środków na realizację projektu pn. „Rozwój turystyczny Powiatu Jaworskiego poprzez utworzenie schroniska młodzieżowego – przebudowa i modernizacja bazy noclegowej przy ul. Starojaworskiej 7” w ramach priorytetu 6: „Wykorzystywanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska („Turystyka i Kultura”, działanie 6.5: „Działania wspierające infrastrukturę turystyczną i kulturową” Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013. Z założenia więc jednostka ta miała pełnić funkcję turystyczną, a nie oświatową.
  - 3) zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym PZSM w Jaworze zatwierdzonym uchwałą Zarządu Powiatu nr 109/2012 z dnia 11 lipca 2012 r. w skład PZSM wchodziło Schronisko Młodzieżowe - Centrum Turystyczne w Jaworze oraz Centrum Edukacji Ekologicznej i Wulkanizmu - Pałacyk w Muchowie;
  - 4) zgodnie z ustawą z dnia 1997 r. o usługach turystycznych, decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 14/K/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r. po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez PZSM w Jaworze, "Schronisko Młodzieżowe - Centrum Turystyczne" przy ul. Starojaworskiej 7 w Jaworze zostało zaszeregowane, jako schronisko młodzieżowe kategorii I. Marszałek Województwa Dolnośląskiego dokonując wpisu do ewidencji obiektów turystycznych uznał wnioskodawcę, a więc PZSM w Jaworze, jednostkę nie posiadającą osobowości prawnej, działającą w imieniu powiatu, za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej;
  - 5) Wojewoda Dolnośląski w trakcie badania zaskarżonej uchwały w 2011 r., jak również uchwały zmieniającej nr XXXIX/205/21 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 24 czerwca 2021 r. nie stwierdził niezgodności z prawem podjętych uchwał, a w swoim rozstrzygnięciu nie podniósł też braku podstawy prawnej, uniemożliwiającej dalsze prowadzenie przedmiotowej działalności;
  - 6) Wojewoda Dolnośląski w swojej skardze podnosi, że powiat, jako jednostka samorządu terytorialnego oraz jednostka organizacyjna nie posiadająca zdolności prawnej nie posiada statusu przedsiębiorcy.
- Z dostępnego orzecznictwa, jak również uzyskanych opinii wynika, że jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, a prowadząca działalność usługową w tym zakresie nabywa pewnych cech „przedsiębiorcy” i przez to uprawniona jest do ubiegania się o dokonanie wpisu w rejestrze Marszałka Województwa oraz zaszeregowanie do określonej

kategorii obiektu Schroniska Młodzieżowego, a tym samym prowadzenia działalności gospodarczej.

Dr Jan Gola z Uniwersytetu Wrocławskiego uważa, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać działalność gospodarczą za pośrednictwem niemających podmiotowości prawnej jednostek organizacyjnych (Gola J., *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, Przegląd prawa i administracji XCVIII, Wrocław 2014. Jednocześnie wskazuje, że działalność w sferze użyteczności publicznej nie zawsze musi podlegać obowiązkowi wpisu do rejestru. Samo posiadanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego nie jest przecież równoznaczne ze statusem przedsiębiorcy (Sowiński R., *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007, s. 261n). Nie można więc na tej podstawie stwierdzić, że działalność komunalna nie jest działalnością gospodarczą (Biskup R., *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 357). Tak zwanymi przedsiębiorcami rejestrowymi będą nie tylko podmioty gospodarki komunalnej, ale na równi z nimi zakłady oraz jednostki budżetowe wykonujące działalność w imieniu i na rachunek jednostek samorządu (przedsiębiorcą de iure jest więc jednostka samorządu, która utworzyła te podmioty). Jednostka samorządu terytorialnego może być więc traktowana jako specyficzny przedsiębiorca, „niepodlegający wpisowi do rejestru przedsiębiorców oraz realizujący przede wszystkim określone zadania publiczne” (Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 76).

Również Sławomir Pyżlak, wieloletni radca prawny w Departamencie Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uważa, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa przyznają jednostkom samorządu terytorialnego, w tym powiatom, uprawnienie do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (Pyżlak S., *Funkcjonowanie samorządu*, SAS 6 / 2013).

Głównym celem takiej działalności musi być realizacja zadań własnych, polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Jego zdaniem, działalność w zakresie turystyki jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej. Jedną z form takiej działalności jest prowadzenie schronisk młodzieżowych.

Ponadto zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach - wyrok z dnia 16 września 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 1057/19, w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2019 r. sygn. akt I OSK 1981/17, nie budzi wątpliwości fakt, że zadania własne gminy (w tym przypadku powiatu), w zakresie kultury fizycznej i turystyki, stanowią sferę użyteczności publicznej. Wątpliwości mogą dotyczyć jedynie obiektów hotelarskich, jednak zdaniem składu orzekającego, nawet przy odmiennym rozumowaniu, należy dojść do przekonania, że w przedmiotowej sprawie spełnione zostały przesłanki z art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

Należy w tym miejscu nadmienić, że faktycznie jednostką samorządu terytorialnego, której ustawa nie umożliwiła prowadzenia działalności gospodarczej jest powiat. Wskazać jednakże trzeba, że zgodnie z art. 6 ust 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej, ale wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, czyli działalności o charakterze *stricte* komercyjnym.

Jednakże z określeniem działalności „komercyjnej” czyli potocznie nastawionej na zysk, nie mamy tutaj do czynienia, gdyż PZSM w Jaworze przez cały okres swojej działalności nie zbilansowała swojej działalności, a tym bardziej nie możemy mówić tutaj o osiągniętym zysku. Zgodnie natomiast z definicją zawartą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie sygn. akt: II SA/Kr 445/16, „pojęcie „usługi publiczne” oznacza zwykle działalność służącą do zaspokajania potrzeb ludzkich, dotyczących ogółu ludzi, służących ogółowi, dostępnych dla wszystkich. Przymiotnik "publiczny" jest związany często z jakimś urzędem, z jakąś instytucją i znaczy również - powszechny, społeczny nieprywatny. Z kolei przymiotnik "komercyjny" oznacza przynoszący dochód, obliczony na zysk, uzależniający działanie od ekwiwalentu pieniężnego, towarowego, handlowy, kupiecki. Zatem usługi komercyjne charakteryzują takie właśnie cechy.

Zgodnie natomiast z art. 3 ustawy z dnia z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Zasada wolności działalności gospodarczej, wyrażona w art. 2 Prawa przedsiębiorców stanowi, iż podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Jasnym jest, że zasada wolności gospodarczej obejmuje podmioty prywatne, jednakże (powołując się na linię orzeczniczą ukształtowaną przez Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy) powyższa reguła nie obejmuje publicznego sektora gospodarczego, co jednak nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego zostały całkowicie odsunięte od prowadzenia działalności gospodarczej w powyższym rozumieniu. Polskie regulacje prawne normujące zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie działalności gospodarczej, przy czym jednocześnie dookreślają zakres dopuszczalnej aktywności oraz formy organizacyjno-prawne właściwe do jej prowadzenia, stąd warto mieć świadomość, że takie podmioty mogą występować w powszechnym obrocie gospodarczym w charakterze przedsiębiorców, których działalność dookreślają przepisy szczególne, więc i postępowanie, charakter negocjacji biznesowych ma w tej konfiguracji podmiotowej swoją specyfikę, która wymaga wiedzy i doświadczenia.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa przyznają jednostkom samorządu terytorialnego, w tym powiatom, uprawnienie do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zasady i dopuszczalne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Głównym celem takiej działalności jest realizacja zadań własnych, polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, w szczególności zadań o charakterze użyteczności

publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Pojęcie „użyteczności publicznej” nie zostało zdefiniowane w sposób wyraźny, pozwalający na jasne i precyzyjne określenie, które z zadań powiatu mają charakter zadań użyteczności publicznej. Kategoria użyteczności publicznej jest szeroko komentowana w doktrynie, jednak pojęcie to nadal nie jest rozumiane jednolicie, przez co jednoznaczne rozdzielenie działania w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą nie jest możliwe (zob. K. Byjoch, S. Redeł, Prawo gospodarki komunalnej, Warszawa 2000, s. 59-66). Dla celów zdefiniowania pojęcia „użyteczności publicznej” należy przede wszystkim dokonać wykładni przepisów art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Brzmienie art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wyraźnie wskazuje, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu przymiot użyteczności publicznej mają te zadania, których celem jest nieprzerwane i bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tym samym należy uznać, że zadania o charakterze użyteczności publicznej nie wyczerpują kategorii działalności prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach gospodarki komunalnej.

7) Wojewoda Dolnośląski w swojej skardze podnosi również, że powiat zobligowany jest do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie turystyki, a nie do świadczenia usług hotelarskich.

W tym miejscu należy jednoznacznie podkreślić, że prowadzenie schronisk młodzieżowych jest jedną z form działalności w zakresie turystyki, która należy do zadań własnych powiatu. Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO) definiuje turystykę jako ogół czynności osób, które podróżują i przebywają w celach wypoczynkowych, służbowych lub innych nie dłużej niż rok bez przerwy poza swoim codziennym otoczeniem, z wyłączeniem wyjazdów, w których głównym celem jest aktywność zarobkowa wynagradzana w odwiedzanej miejscowości. Natomiast zgodnie z klasyfikacją NACE Rev. 2 turystyka obejmuje następujące obszary działalności: zakwaterowanie, działalność usługową związaną z wyżywieniem, działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostałą działalność usługową w zakresie rezerwacji i działalności z nią związanych. Natomiast w rozumieniu ustawy o usługach hotelarskich turysta oznacza osobę, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc. Powyżej wskazana definicja jest zgodna z definicją usług dla bezpośredniej korzyści turysty, którą wprowadziła na swoje potrzeby ustawa o podatku od towarów i usług. Zgodnie z powyższą definicją, przez usługi świadczone dla bezpośredniej korzyści turysty rozumieć należy usługi stanowiące składnik świadczonej usługi turystyki, a w szczególności transport, zakwaterowanie, wyżywienie, ubezpieczenie;

8) istotną kwestią w przedmiotowej sprawie są również opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, sprawującej nadzór nad działalnością finansową samorządu.

W budżecie Powiatu Jaworskiego od 8 lat ujmowane są środki finansowe na działalność PZSM w Jaworze - w dziale 550 hotele i restauracje, rozdział 55001 schroniska turystyczne. RIO dotychczas nigdy nie zakwestionowało tej pozycji w budżecie.

Ze względu na istniejący spór pomiędzy Zarządem Powiatu a większością Rady Powiatu w Jaworze w przedmiocie skargi, tj. w kwestii możliwości prowadzenia działalności przez PZSM w Jaworze w zakresie usług noclegowych, Rada Powiatu uważa za zasadne upoważnienie Przewodniczącego Rady Powiatu w Jaworze do reprezentowania zaskarżonego organu w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu

Załączniki:

- 1) skarga,
- 2) uchwała wraz z odpowiedzią na skargę.