

Sygn. akt II SA/OI 640/09

ODPIS ORZECZENIA
NIEPRAWOMOCNEGO



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2009 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Adam Matuszak
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) Sędzia WSA Hanna Raszkowska
Protokolant	Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 września 2009 roku
sprawy ze skargi Gminy Jeziorany
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 7 maja 2009 r. nr PN.0911-178/09
w przedmiocie zasad korzystania ze stołówki

- oddala skargę.



Uzasadnienie

Z akt sprawy przekazanych Sądowi wynika, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 7 maja 2009r. nr PN.0911-178/09 Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jezioranach nr XXI/236/09 z dnia 31 marca 2009r. w sprawie ustalenie zasad korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego organ wskazał, że przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Jezioranach, powołując jako podstawę art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), uchwaliła regulamin korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach.

W treści załącznika do uchwały, w pkt 1 Rada postanowiła, iż stołówka jest wykorzystywana do spożywania posiłków przygotowywanych przez kuchnię Ośrodka, a także do organizowania imprez okolicznościowych. W pkt 6 Rada ustaliła, że stołówka może być wynajmowana w celu organizacji imprez osobom trzecim na podstawie umowy określającej warunki wynajmu i koszt usługi stołówkowej, wskazując, iż umowa w tym przedmiocie zawierana będzie pomiędzy zamawiającym a dyrektorem Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach.

W pkt 16 Rada zobligowała osoby korzystające ze stołówki do dbałości o ład i porządek, natomiast w pkt 17 wskazała, że w sprawach dotyczących korzystania ze stołówki, nieokreślonych w uchwalonym regulaminie, decyzje podejmuje Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach.

Wojewoda argumentował dalej, że w pkt 2 — 5, pkt 13 — 15 załącznika do uchwały, Rada określiła krąg podmiotów uprawnionych do korzystania ze stołówki, sposób kalkulowania i sposób wnoszenia opłat za posiłki oraz zasady rozliczenia posiłków niewykorzystanych.

W postanowieniach pkt 7 — 13, Rada określiła godziny wydawania posiłków, wprowadziła obowiązek wywieszenia jadłospisu na dany tydzień, zakaz przebywania na stołówce osób postronnych w trakcie wydawania posiłków i zakaz odsprzedaży kartek obiadowych, obowiązek opieki nad uczniami, a także obowiązki osób które wykupiły usługi stołówkowe.

Sygn. akt II SA/OI 640/09

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Jezioranach nie posiadała kompetencji do uregulowania kwestii ujętych w pkt 2 — 5 oraz pkt 7-15 załącznika do kwestionowanej uchwały.

Wojewoda wskazał, że na mocy przepisu art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy uprawniona jest do ustanowienia zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wojewoda wyjaśnił, iż należy mieć na uwadze, że na podstawie uchwały nr XVIII/189/08 z dnia 12 grudnia 2008r. Rada Miejska w Jezioranach utworzyła jednostkę organizacyjną - Ośrodek Sportu i Rekreacji w Jezioranach. W uchwalonym statucie jednostki Rada postanowiła, że jednym z zadań Ośrodka będzie prowadzenie stołówki. Rada Miejska, stosownie do obowiązujących unormowań prawnych, na realizację celów Ośrodka przeznaczyła mienie gminne i wskazała, iż działalnością Ośrodka kierował będzie Dyrektor.

Organ nadzoru stwierdził, że prowadzenie stołówki należy do zakresu działalności wykonywanej przez Ośrodek z wykorzystaniem mienia Gminy. Działalnością Ośrodka, jak wynika z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kieruje jego Dyrektor, działający jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Miasta. W tych okolicznościach, w ocenie organu nadzoru, to odpowiednio umocowany Dyrektor Ośrodka jest podmiotem uprawnionym do szczegółowego określania sposobu, w jaki wykonywana ma być działalność realizowana przez Ośrodek, w tym regulacji zasad dotyczących funkcjonowania prowadzonej stołówki. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji w powyższym zakresie.

Organ nadzoru argumentował dalej, że Rada Miejska nie posiadała uprawnień do unormowania kwestii związanych z określeniem kręgu podmiotów mogących korzystać ze stołówki, kalkulacją i sposobem wnoszenia opłat za posiłki, ani też innych zasad związanych z funkcjonowaniem stołówki, określonych w pkt 2 — 5 oraz 7 — 15 załącznika do kwestionowanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uprawnienia Rady Miejskiej w Jezioranach w zakresie materii uregulowanej przedmiotową uchwałą, wyczerpują się na możliwości określenia zasad korzystania z lokalu przeznaczonego na funkcjonowanie stołówki, jako lokalu stanowiącego mienie komunalne i własność Gminy, a zatem kwestii określonych w pkt 1, pkt 6, pkt 16 i 17 załącznika do uchwały. Regulacja sposobu wykonywania działalności polegającej na prowadzeniu stołówki i wydawaniu posiłków, a także regulowanie obowiązków osób korzystających z usług stołówkowych, wykracza poza

Sygn. akt II SA/OI 640/09

zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W zakresie zapisu pkt 6 załącznika do uchwały Wojewoda wywiódł, iż niezgodne z uwarunkowaniami prawnymi jest postanowienie zawarte w treści pkt 6 zdanie 2. Ośrodek Sportu i Rekreacji w Jezioranach jako jednostka organizacyjna Gminy Miejskiej Jeziorany nie posiada samodzielnej podmiotowości prawnej. Mienie przekazane do realizacji zadań tego Ośrodka, w tym lokal przeznaczony na prowadzenie stołówki, stanowi w swej istocie mienie komunalne i w dalszym ciągu pozostaje własnością Gminy. W konsekwencji, stroną umowy mającej na celu oddanie tegoż mienia w stosunek obligacyjny nie może być Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji. Stroną umów o których mowa w treści regulaminu może być Gmina, a Dyrektor Ośrodka może działać w tym zakresie jedynie jako pełnomocnik, na podstawie stosownego umocowania.

Mając na uwadze powyższe w ocenie organu nadzoru, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy w całości. W zamyśle Rady, istotą uchwalonej regulacji było określenie zasad prowadzenia przez Ośrodek działalności stołówki, co nie mieściło się w zakresie kompetencji organu stanowiącego. Także postanowienia pkt 1, pkt 6, pkt 16 załącznika do uchwały stanowią materię, jaką władny jest unormować (pkt 1, pkt 16) lub realizować (pkt 6) Dyrektor Ośrodka, działający na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy gminy. Sprzeczne z zasadą racjonalności stanowienia norm prawnych byłoby pozostawienie regulacji marginalnej, przy jednoczesnym stwierdzeniu nieważności zapisów, stanowiących o istocie i zasadniczym celu podjęcia uchwały.

Skargę na powyższą uchwałę wywiodła Gmina Jeziorany, wnosząc o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Skarżąca podniosła, że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 powołanej ustawy, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czyli tzw. regulaminy korzystania. Regulaminy określające zasady korzystania z obiektów gminnych, takich jak np. parki gminne, obiekty rekreacyjne, targowiska i inne, należą do uchwał, o których mowa w powołanym art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika dla organów gminy (rady gminy) upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Są to zatem akty powszechnie obowiązujące, a ich adresatami są wszystkie osoby korzystające z tych obiektów i urządzeń. Skarżąca argumentowała, iż na realizację celów Ośrodka

przeznaczyła mienie gminne i wskazała, iż działalnością Ośrodka będzie kierował Dyrektor. W związku z powyższym, za pozbawioną podstawy prawnej uznać należy konstatację organu nadzoru, iż skoro działalnością Ośrodka, kieruje jego Dyrektor, to on właśnie jest podmiotem uprawnionym do szczegółowego określania działalności Ośrodka, w tym funkcjonowania jego stołówki, a organ stanowiący nie ma w tym zakresie kompetencji. Skarżąca zauważyła, że organ nadzoru nie precyzuje przy tym w żaden sposób pojęcia „uprawnienia do szczegółowego określania sposobu wykonywania działalności Ośrodka”, a kierując się tym właśnie kryterium, raz przyznaje kompetencje organowi stanowiącemu, raz wyłącznie kierownikowi jednostki organizacyjnej.

W ocenie skarżącej, uznanie przez organ nadzoru za niezgodne z uwarunkowaniami prawnymi postanowienia pkt 6 zdanie 2 Regulaminu, opiera się na jego błędnej interpretacji oraz niezrozumieniu istoty reprezentacji. Zapis postanowienia pkt 6 zdanie 2 Regulaminu potwierdza jedynie umocowanie dyrektora do reprezentowania gminy (w dalszym ciągu pozostającej stroną umowy) w zakresie stosunków cywilnoprawnych i w żadnym wypadku nie przyznaje reprezentowanej przez niego jednostce organizacyjnej podmiotowości prawnej. Czynności prawne podejmowane w imieniu i ze skutkiem prawnym dla gminy muszą mieć bowiem oparcie w pełnomocnictwie udzielonym kierownikowi danej jednostki występującemu w jej imieniu w granicach udzielonego mu pełnomocnictwa.

W skardze zarzucono ponadto, że organ nadzoru nie wyjaśnił w sposób dostateczny podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Warmińsko-Mazurski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując w całości stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg m. in. na akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 ustawy).

Treść art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. 142, poz. 1591 ze zm.) wskazuje, iż rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Przyjąć należy, iż

„podstawą uchylenia przez sąd aktu nadzoru powinno być każde naruszenie prawa przez organ nadzorczy, bez względu na materialnoprawny lub procesowy charakter naruszonego przepisu” (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2005, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis str. 466). W ocenie Sądu w sprawie niniejszej nie zaistniały przesłanki skutkujące koniecznością uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Art. 18 ust. 2 pkt 15 tejże ustawy stanowi natomiast, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W oparciu o wymienione przepisy ustawy skarżąca upatruje uprawnienie do wydania uchwały w sprawie ustalenia zasad korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach. Wojewoda w treści rozstrzygnięcia nadzorczego wykazuje natomiast, że należy odróżnić kompetencje w zakresie ustalania zasad korzystania z obiektów gminnych od zasad prowadzenia działalności stołówki, które Rada Miejska ustaliła uchwalając zaskarżoną uchwałę.

Z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy niewątpliwie wynika, że rady gmin posiadają uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W sprawie należy mieć jednak na uwadze także treść art. 47 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Rada Miejska wcześniejszą uchwałą nr XVIII/190/08 z dnia 12 grudnia 2008r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Jezioranach (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego Nr 187, poz. 3101), nadała statut temu Ośrodkowi. Z przepisów statutu wynika, że przedmiotem działania Ośrodka będzie m.in. prowadzenie stołówki. Ośrodek gospodaruje mieniem stanowiącym własność Gminy Jeziorany. Ośrodek samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia kierując się zasadą efektywnego korzystania. Szczegółową organizację i zasady działania Ośrodka określa Regulamin Organizacyjny ustalony przez Dyrektora Ośrodka.

Mając na uwadze powyższe zapisy statutu Ośrodka przyjąć należy, iż zaskarżona uchwała jest sprzeczna ze statutem Ośrodka. Z jego zapisów wynika bowiem, że to Ośrodek gospodaruje samodzielnie przydzielonym mu mieniem.

Szczegółową organizację i zasady działania Ośrodka ma zaś określić Dyrektor w Regulaminie Organizacyjnym. Nie można więc podzielić argumentacji skargi, że Dyrektor Ośrodka nie jest podmiotem uprawnionym do szczegółowego określania działalności Ośrodka, w tym funkcjonowania jego stołówki. Na takie szczegółowe określenie funkcjonowania Ośrodka w powyższych kwestiach pozwalają Dyrektorowi właśnie zapisy statutu Ośrodka, który został uchwalony przez Radę Miejską w Jezioranach. Statut ten jako akt prawa miejscowe wiąże Radę Miejską i winna mieć ona na uwadze jego zapisy, przy podejmowaniu innych uchwał, dopóki obowiązują jego zapisy w obecnym brzmieniu.

Rację ma Wojewoda wskazując, że Rada na realizację celów Ośrodka przekazała stosowne mienie wskazując równocześnie, iż tym mieniem gospodaruje Ośrodek, a jego działalnością zarządza Dyrektor. To Dyrektor Ośrodka stosownie do zapisów art. 47 ustawy o samorządzie gminnym i zapisów statutu winien w ramach kierowania Ośrodkiem określić zasady działalności związanej bezpośrednio z funkcjonowaniem stołówki w tym kwestie określone w pkt 2 - 5 i 7 -17 regulaminu, stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały. Słusznie Wojewoda wskazuje, że prowadzenie działalności stołkówkowej polegające na świadczeniu usług z tym związanych stanowi jedną ze ster działalności Ośrodka. Dlatego też organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może narzucać dyrektorowi sposobu w jaki winien on dokonywać kalkulacji opłat za posiłki, sposobu przyjmowania opłat, sposobu rozliczenia opłat za posiłki niewykorzystane. Rada Miejska nie może określić kręgu podmiotów, z którymi Dyrektor może zawierać umowy o świadczenie usług. Regulacja bowiem sposobu wykonywania działalności polegającej na prowadzeniu stołówki i wydawaniu posiłków, regulowaniu obowiązków osób korzystających z usług stołkówkowych związana jest z działalnością Ośrodka, którą kieruje jego Dyrektor, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza. Przyjąć w związku z tym wypada, że działalność ta wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Sądu rację ma także organ nadzoru, że kwestie, które zostały uregulowane w pkt 1, 6 i 16 regulaminu jako związane z określeniem zasad korzystania z samego lokalu stołówki – choć pozostające w kompetencji Rady Miejskiej - mogły również zostać uregulowane przez Dyrektora na mocy przyznanej mu kompetencji do wydania Regulaminu Organizacyjnego. Wskazać należy, że zapisy te – jeżeli chce je uchwalić sama Rada – winny znaleźć się w statucie OSiR, ewentualnie mogły one zostać wprowadzone w uchwale, która zmienia tenże statut, skoro wcześniejszą

Sygn. akt II SA/OI 640/09

uchwałą Rada Miejska określiła, iż to właśnie OSiR ma prowadzić przedmiotową stołówkę i sama nadała Ośrodkowi tenże statut. Zapisy statutu określają także w jaki sposób może on być zmieniony.

W tym miejscu wyjaśnić także należy, że pkt 17 regulaminu jest w istocie powtórzeniem zapisów statutu dających Dyrektorowi Ośrodka uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach związanych z funkcjonowaniem OSiR, w tym z funkcjonowaniem stołówki.

Dodatkowo wskazać trzeba, że Rada Miejska w Jezioranach ewentualne zapisy pkt 2 regulaminu związane z zobowiązaniem Dyrektora do wydawania posiłków określonym osobom, np. uczniom ze szkół z terenu Gminy Jeziorany, czy uczniom, których dożywianie dofinansowuje Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jezioranach, winna zamieścić także w statucie OSiR lub w uchwale zmieniającej statut. Rada bowiem może określić, że stołówka będąca obiektem gminnym, która została przydzielona OSiR ma być wykorzystywana m.in. w tym celu. W chwili obecnej natomiast zapis pkt 2 regulaminu jest sprzeczny ze statutem OSiR, który wskazuje, że OSiR samodzielnie gospodaruje przydzieloną częścią mienia.

Sąd nie podzielił natomiast stanowiska Wojewody, zgodnie z którym, zapisy pkt 6 zdanie drugie regulaminu wskazują, że stroną umów, o których mowa w tym przepisie będzie Dyrektor Ośrodka, podczas, gdy stroną tych umów winna być Gmina, a Dyrektor Ośrodka może działać jedynie jako pełnomocnik na podstawie udzielonego mu umocowania. Z przytoczonego zapisu uchwały nie wynika wprost, iż to właśnie Dyrektor Ośrodka ma być stroną umowy zawartej w celu wynajmu stołówki. Powyższy zapis można interpretować w sposób w jaki przedstawiono to w skardze. Mianowicie zapis ten potwierdza jedynie umocowanie Dyrektora do reprezentowania gminy pozostającej stroną umowy w zakresie stosunków cywilnoprawnych. Przepis ten nie nadaje także OSiR podmiotowości prawnej. Niemniej jednak Sąd zauważa, że powyższy zapis regulaminu jest mało precyzyjny i może wywoływać wątpliwości interpretacyjne, jakie miał Wojewoda podejmując zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, skoro w pkt 6 zdanie drugie wskazuje się, że umowa jest zawierana właśnie pomiędzy Dyrektorem a zamawiającym.

Z uwagi na powyższe Sąd przyjął, że zasadnie Wojewoda stwierdził konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całej zaskarżonej uchwały.

Należało zatem na podstawie art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę oddalić.

Na oryginał wnieść poprawki

Za zmianę wnieść z dyktando

