

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH

SZCZECHOWICZ & ROPIAK S.C.

Olsztyn, dnia 8 czerwca 2009 roku

ODPIS
Kancelaria Radców Prawnych
Szczechowicz & Ropiak s.c.

a/a

Do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Olsztynie

za pośrednictwem:

Wojewody Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie
10-575 Olsztyn, Al. J. Piłsudskiego 7/9

Skarżąca:

Gmina Jeziorany
11-320 Jeziorany, Plac Zamkowy 4
reprezentowana przez
radcę prawnego Mariolę Ropiak
z Kancelarii Radców Prawnych
Szczechowicz & Ropiak s.c.
10-110 Olsztyn
ul. M. Curie- Skłodowskiej 18/20/7

Skarżony organ: Wojewoda Warmińsko – Mazurski
w Olsztynie

10-575 Olsztyn, Al. J. Piłsudskiego 7/9

SKARGA

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie
z dnia 7 maja 2009 r., numer PN.0911/178/09

Na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, działając w imieniu skarżącej, której pełnomocnictwo przedkładam, wnoszę skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 7 maja 2009 r., numer PN.0911/178/09, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jezioranach numer XXI/236/09 z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania ze stółki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach.

Skarżąca zarzuca zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorczemu rażące naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta jest sprzeczna z prawem,
- art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że Rada Miejska w Jezioranach nie ma kompetencji do szczegółowego uregulowania zasad korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach,
- art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, przez niedostateczne wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wskazując na powyższe uchybienia Rada Miejska w Jezioranach, w myśl art. 148 p.p.s.a. wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego kosztami postępowania w sprawie ustalenia zasad korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach.

Uzasadnienie

I

Rada Miejska w Jezioranach uchwałą numer XXI/236/09 z dnia 31 marca 2009 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach. Załącznik do uchwały numer XXI/236/09 z dnia 31 marca 2009 r. Rady Miejskiej w Jezioranach stanowi Regulamin korzystania ze stołówki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jezioranach, zwanego dalej Ośrodkiem.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził nieważność powyższej uchwały w całości, uznając, iż na mocy przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy uprawniona jest wprawdzie do ustanowienia zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, tym nie mniej podmiotem uprawnionym do szczegółowego określenia sposobu, w jaki wykonywana ma być działalność realizowana przez Ośrodek, w tym regulacji zasad dotyczących funkcjonowania stołówki jest jego dyrektor.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Jezioranach nie posiadała kompetencji do uregulowania kwestii ujętych pkt 2-5 oraz pkt 7-15 Załącznika do kwestionowanej uchwały, albowiem działalnością Ośrodka, zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kieruje jego dyrektor działający jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez burmistrza.

II

W ocenie skarżącej, stanowisko organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Jezioranach nie narusza prawa. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. 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.

III

Odnośnie zakresu kompetencji do uregulowania kwestii objętych Regulaminem, stwierdzić należy, co następuje.

Na podstawie uchwały numer XVIII/189/08 z dnia 12 grudnia 2008 r. Rada Miejska w Jezioranach utworzyła jednostkę organizacyjną – Ośrodek Sportu i Rekreacji w Jezioranach. Stosownie do obowiązujących w tym względzie przepisów prawa, 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, kierując jego dyrektorem, 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. Założyć przy tym należy, 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.

IV

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. W całej rozciągłości zgodzić należy się z wyrażonym przez organ nadzoru stanowiskiem, iż stroną umowy mającej na celu oddanie mienia komunalnego w stosunek obligacyjny nie jest dyrektor Ośrodka, lecz gmina. Tym nie mniej to dyrektor działa jako pełnomocnik jednostki organizacyjnej, którą reprezentuje w zakresie pełnomocnictwa udzielonego mu przez Burmistrza na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powołanym artykułem, dyrektor jako kierownik jednostki organizacyjnej gminy nie posiadającej osobowości prawnej, działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy upoważnienia do czynności podejmowanych w sferze prawa cywilnego. W doktrynie przedstawiono pogląd, że komentowany artykuł dotyczy upoważnienia do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem komunalnym. Pogląd ten należy co do zasady zaaprobować. Z porównania art. 46 ust. 1 z art. 47 ust. 1 powołanej ustawy wynika, że zakres upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej obejmuje składanie oświadczeń woli w odniesieniu tylko do mienia przekazanego we władanie danej jednostki. Ponadto pełnomocnictwo to obejmuje umocowanie do podejmowania czynności zarządu, w tym obejmujące bieżące funkcjonowanie jednostki i wykonywanie zadań statutowych (uchwała RIO z dnia 2 marca 1998 r., VIII/19/98, OSS

1998, nr 2, poz. 54). Pełnomocnictwo stanowi także podstawę reprezentowania gminy w postępowaniu sądowym (wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 8 lutego 1994 r., I ACr 881/93, OSAiSN 1994, nr 11-12, poz. 64), jak również udzielania pełnomocnictwa procesowego adwokatowi lub radcy prawnemu przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej (postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 9 kwietnia 1993 r., I ACz 200/93, OSAiSN 1993, nr 11, poz. 76). (tak Kisiel Wiesław, Plażek Stefan, Chmielnicki Paweł (redakcja), Dobosz Piotr, Mączyński Marek, Kryczko Paweł, Bandarzewski Kazimierz, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, ss. 624). Postanowienie w tym zakresie zawarte w Regulaminie w żaden sposób nie odnosi się do kwestii własności mienia gminy czy podmiotowości prawnej stron umowy obligacyjnej. W ocenie skarżącej, 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, (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1993 r., III CZP 160/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 102).

V

Podstawą uchylenia uchwały organu gminy jest sprzeczność z prawem, tj. przepisami powszechnie obowiązującymi. Rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informować o okolicznościach faktycznych i prawnych, którymi organ nadzoru kierował się przy załatwianiu sprawy. Nieważność uchwały organu gminy stwierdza się tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa. O istotnym charakterze naruszenia prawa decyduje rodzaj przepisów, które zostały złamane, a także skutki tego naruszenia. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały jest wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem konkretnego przepisu prawa materialnego, tzn. ustanowieniem odmiennej regulacji niż przewiduje to dyspozycja przepisu prawa materialnego. Jeśli wojewoda stwierdza nieważność uchwały organu samorządu, to ma obowiązek wskazać, jaki przepis został naruszony, i na czym to naruszenie polega. W ocenie skarżącej, rozstrzygnięcie nadzorcze tego wymogu nie spełnia. W uzasadnieniu nie wyjaśniono bowiem w sposób dostateczny podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego, skarżąca wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

1. odpis skargi,
2. pełnomocnictwo.

Mariola Ropiak

radca prawny