



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 4 października 2023 r.

Poz. 4894

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.392.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 października 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), **stwierdzam nieważność** załącznika do uchwały Nr LXIII/972/23 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Ogólnego Korzystania z Centrum Rekreacyjno-Sportowego Ukiel w Olsztynie, w części dotyczącej:

- ust. 1 w zakresie sformułowania “jest obiektem zarządzanym przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Olsztynie”,
- ust. 7 w zakresie sformułowania “oraz regulaminami i instrukcjami korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń,”
- ust. 8 w zakresie sformułowania „oraz regulaminów obiektów i urządzeń,”
- ust. 9 zdanie drugie,
- ust. 12 lit. e),
- ust. 12 lit. g) zdanie drugie,
- ust. 13,
- ust. 14.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Miasta Olsztyna, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przyjęła Regulamin Ogólny Korzystania z Centrum Rekreacyjno-Sportowego Ukiel w Olsztynie przy ul. Kapitańskiej 23.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2023 r.

Zgodnie w powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym, rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności w regulowaniu tychże zasad.

Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, CBOSA).

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wynika także zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego treści przepisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wskazanym wyroku: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że rada przyjęła szereg przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ingerujących też w sposób nieuprawniony w materię uregulowaną ustawowo naruszając prawo w sposób istotny.

W ust. 1 Regulaminu, rada miasta wskazała, iż Centrum Rekreacyjno-Sportowe Ukiel (zwane dalej „CRS”) stanowi własność Gminy Olsztyn i jest obiektem zarządzanym przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Olsztynie.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia Regulaminu zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. W ocenie organu nadzoru, kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania tj. ani do zasad ani trybu korzystania z CRS. Rada miasta nie była bowiem uprawniona do określania podmiotu zarządzającego CRS. Żaden przepis ustawy nie upoważnił rady miasta do regulowania tej materii w uchwale dotyczącej ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Szczegółowe zadania podmiotu zarządzającego oraz tryb jego pracy mogą być oczywiście powierzone jednostce organizacyjnej gminy, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W ust. 9 zdanie drugie Regulaminu, rada miasta postanowiła, że Zarządca CRS zastrzega sobie prawo określenia zasady użycia w drodze regulaminów, urządzeń i obiektów oraz instrukcji korzystania. obiektu sportowego może ustalić szczegółowy, dostosowany do danego obiektu regulamin jego użytkowania, a w ust. 7 i 8 Regulamin postanowiła, iż użytkownicy obiektów, przed rozpoczęciem korzystania z obiektów i urządzeń winni zapoznać się z regulaminami i instrukcjami korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń (ust. 7) oraz zobowiązała do bezzwłocznego stosowania się do tych regulaminów (ust. 8).

Należy wskazać, iż zarządca gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie jest uprawniony do zmiany regulaminu podjętego przez radę gminy w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem regulaminu stanowiącego akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (Konstytucji RP). Prawo ustanawiania aktów prawa miejscowego przyznane zostało jedynie organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej (art. 94 Konstytucji RP). Ustawa o samorządzie gminnym w art. 41 ust. 1 wprost zastrzega, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z powołanych regulacji należy wywieść również wyłączną kompetencję organu stanowiącego gminy do dokonywania zmian w podjętych przez ten organ uchwałach. Rada nie może kompetencji tej delegować na inny podmiot, w tym jednostkę organizacyjną gminy.

W ust. 12 lit. e) Regulaminu Rada Miasta Olsztyna wprowadziła zakaz wchodzenia po spożyciu alkoholu do wody, na pomosty i do obiektów przeznaczonych dla dzieci.

W ocenie organu nadzoru, delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie upoważnia organu stanowiącego gminy do wprowadzania w regulaminie, dotyczącym zasad i trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, zakazu wejścia do takiego obiektu osobom po spożyciu alkoholu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 27 września 2017 r. sygn. akt II SA/Go 650/17, ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 i art. 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP ustawowego upoważnienia. Należy zwrócić również uwagę, że pojęcie „w stanie nietrzeźwym” (podobnie „w stanie wskazującym na spożycie alkoholu”), jest nieprecyzyjne i budzi wątpliwości, czy chodzi o stan nietrzeźwości wyrażony zawartością alkoholu w organizmie, czy o widoczne objawy świadczące o stanie nietrzeźwości. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 8 grudnia 2016 r. sygn. akt II SA/Go 880/16, w tym pierwszym przypadku mogłyby to wykazać tylko odpowiednie badania, a przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie zawierają delegacji upoważniającej radę gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu.

Nadto w myśl art. 6 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 714 ze zm.) - zarządzający wyznaczonym obszarem wodnym lub osoba przez niego upoważniona może nie wpuścić na ten obszar osoby lub żądać opuszczenia przez nią tego obszaru, jeśli zachowanie osoby wyraźnie wskazuje, że znajduje się ona w stanie nietrzeźwości lub jest pod wpływem środka odurzającego. Przepis ten wyczerpująco reguluje kwestię ograniczania wstępu i przebywania na wyznaczonym obszarze wodnym (m.in. w miejscu wykorzystywanym do kąpielii) osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Wobec tego, wprowadzenie w ust. 12 lit. e) Regulaminu zakazu wstępu takich osób, wkracza w materię uregulowaną ww. przepisami ustawowymi, co stanowi jedną z form przekroczenia normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ust. 12 lit. g) Regulaminu Rada Miasta Olsztyna wprowadziła zakaz cumowania przy pomostach OSiR jednostek pływających bez uprzedniego zawarcia odpowiedniej umowy z Gminą Olsztyn oraz postanowiła, że w przypadku zaistnienia przesłanki, o której mowa w zdaniu pierwszym, jednostka pływająca podlega odholowaniu na koszt i ryzyko jej właściciela.

W ocenie organu nadzoru, w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do określenia sankcji za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 147/17, CBOSA).

Ponadto w ust. 13 Regulaminu rada miasta stanowiąc, iż w przypadku znalezienia rzeczy na terenie CRS Ukiel, znalezioną rzecz należy przekazać do Biura Rzeczy Znalezionych prowadzonego przez Urząd Miasta Olsztyna (...), dokonała modyfikacji materii uregulowanej w art. 7 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U z 2023 r., poz. 501) Zgodnie z ww. przepisem - kto znalazł rzecz w budynku publicznym, innym budynku lub pomieszczeniu otwartym dla publiczności albo środka transportu publicznego, oddaje rzecz zarządcy budynku, pomieszczenia albo środka transportu publicznego (właściwy zarządca), który po upływie 3 dni od dnia otrzymania rzeczy przekazuje ją właściwemu staroście, chyba że w tym terminie zgłosi się osoba uprawniona do odbioru rzeczy.

Rzecz, której posiadanie wymaga pozwolenia, w szczególności broń, amunicję, materiały wybuchowe albo dowód osobisty lub paszport, właściwy zarządca niezwłocznie oddaje najbliższej jednostce organizacyjnej Policji, a jeżeli oddanie rzeczy wiązałoby się z zagrożeniem życia lub zdrowia - zawiadamia o miejscu, w którym rzecz się znajduje. Jednostka organizacyjna Policji niezwłocznie zawiadamia właściwego starostę o znalezieniu rzeczy oraz znalazcy.

W ust. 14 Regulaminu rada miasta postanowiła, iż skargi i zażalenia należy składać w biurze CRS przy ul. Kapitańskiej 23 od poniedziałku do piątku w godzinach 7.30-15.30.

Kwestionowane regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie dotyczą zasad korzystania z obiektów gminnych, mają charakter jedynie informacyjny, nie wprowadzają norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Należy wskazać, że akt prawa miejscowego - jak każdy akt normatywny - ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (apeli, postulatów, informacji, itd.). Regulacje te nie mieszczą się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawie o samorządzie gminnym. Treści powyżej wskazanych

przepisów regulaminu, nie sposób zaliczyć do „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, co skutkuje koniecznością wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki