



Warszawa, 17-06-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.37.2023.TS

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Białymstoku

za pośrednictwem

Rady Miasta Białystok

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: Rada Miasta Białystok

/UMwB/skrytka

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058),

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

wnoszę skargę

na postanowienia § 2 uchwały Nr XXIV/356/16 Rady Miasta Białystok z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych użyteczności publicznej Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji oraz upoważnienia do określenia sposobu ustalania opłat za korzystanie z tych obiektów.

Postanowieniom zamieszczonym w § 2 powołanej uchwały Rady Miasta Białystok zarzucam, że zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609), przez co są także sprzeczne z art. 94 Konstytucji RP.

W związku z tym, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu uchwały Rady Miasta Białystok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2016 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych użyteczności publicznej Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji oraz upoważnienia do określenia sposobu ustalania opłat za korzystanie z tych obiektów. Podstawę materialnoprawną powołanej uchwały stanowił art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który uprawnia radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679), który pozwala na powierzenie kompetencji do określania sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego.

Aczkolwiek tytuł wspomnianej uchwały sugeruje, że jej jednostki redakcyjne będą zawierać unormowania kompleksowo określające reguły dotyczące obowiązującego sposobu zachowania się (postępowania) podmiotów przebywających na terenach gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych, to jednak w istocie w uchwale zamieszczono jedynie postanowienia, które ustalają, że co do zasady korzystanie z

obiektów Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji jest odpłatne oraz określają katalog podmiotów uprawnionych do ulg w odpłatnym korzystaniu z obiektów ośrodka. Natomiast, na mocy postanowień § 2 uchwały nałożono na osoby korzystające z obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych, które są administrowane przez Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji, obowiązek zachowania porządku, zasad bezpieczeństwa oraz przestrzegania regulaminów, szczegółowo określających zasady korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń, ustalonych przez w/w ośrodek.

Z powyższego wynika, że przepisy zaskarżonej uchwały Rady Miasta Białystok nie określają w istocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji, a jedynie zobowiązują osoby przebywające na terenie tych obiektów do stosowania się do reguł postępowania (zachowania) ustalonych przez ośrodek w drodze regulaminu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku gdy rada gminy (miasta) korzysta z wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej to powinna unormować tą materię w stosownej uchwale w sposób całkowity (kompletny) - w zakresie nieuregulowanym przepisami ustaw - co oznacza, że nie może scedować przedmiotowych kompetencji na inny organ lub podmiot, bądź też „pozostawić” część tej materii do uregulowania przez inny organ. W orzecznictwie wskazuje się, że określanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi wyłączną kompetencję rady gminy i następuje w drodze aktu prawa miejscowego (zob. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. III SA/Gd 1029/20 oraz z dnia 27 maja 2015 r., sygn. II SA/Gd 136/15). Niedopuszczalne jest zatem wydanie przez organ wykonawczy gminy lub inny niż rada gminy organ zarządzenia ustalającego reguły dotyczące obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, bowiem doszłoby wówczas do naruszenia przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określających właściwość rady gminy do unormowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz formę, w jakiej ustanawia się akty prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 stycznia 2017 r., sygn. II SA/Gd 587/16).

Tymczasem, zdecydowana większość kwestii dot. zasad korzystania z obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez Białostocki Ośrodek

Sportu i Rekreacji nie została uregulowana w akcie prawa miejscowego wydanym w oparciu o powołane wyżej upoważnienia ustawowe, lecz w zarządzeniu Nr 55/19 Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji z dnia 25 września 2019 r. w sprawie regulaminu Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu kąpieliska Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu korzystania z wodnego placu zabaw Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”. Przedmiotowe zarządzenie zostało wydane na podstawie skarżonego § 2 uchwały Rady Miasta Białystok w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych użyteczności publicznej Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji oraz § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, zgodnie z którym do zadań Dyrektora tego ośrodka należy wydawanie zarządzeń wewnętrznych w zakresie funkcjonowania ośrodka. Oznacza to, że w istocie zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji nie zostały określone w akcie prawa miejscowego stanowiącym źródło powszechnie obowiązującego prawa, lecz w zarządzeniu kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, który ma charakter aktu prawa wewnętrznego. Należy zauważyć, że przepisy wydawane w sferze wewnętrznej tworzą obowiązki prawne i przyznają uprawnienia jedynie w stosunku do podmiotów, które są podporządkowane organowi wydającemu dany akt organizacyjnie lub służbowo (zob. postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. II OZ 299/17). Nie mogą one zatem zawierać norm kształtujących sytuację prawną wszystkich kategorii adresatów, w tym obywateli, którzy nie są zależni służbowo ani osobowo od organu, który je wydał. W konsekwencji, akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować zagadnień, które zostały zarezerwowane dla materii ustawy, rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego, a przez to nie mogą również ingerować w wolności i prawa jednostki działającej poza sferą objętą podległością organizacyjną (zob. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. P. Tuleja, wyd. II, opublikowano: LEX/el. 2021).

Przepis art. 94 Konstytucji RP zezwala organom samorządu terytorialnego na stanowienie aktów prawa miejscowego, na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Ustanawiając akty prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego są więc obowiązane do poruszania się jedynie w granicach upoważnień ustawowych. Konstytucyjna zasada praworządności wymaga bowiem, aby materia uregulowana w akcie prawa miejscowego 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.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie dominuje pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, w myśl którego normy te powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. II SA/Wr 786/11). W przeciwnym wypadku, wykładnia tych norm może doprowadzić do naruszenia zakazu domniemania kompetencji prawotwórczych. W orzeczeniach sądów podkreśla się, że rady gmin stanowiąc akty prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powinny treść swych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. SA/Wr 310/92).

Orzecznictwo zgodnie stoi także na stanowisku, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ona regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy stanowienie to dotyczyłoby uprawnień czy nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., sygn. I OSK 1035/06).

Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Radzie gminy została zatem przyznana kompetencja prawotwórcza do samodzielnego uregulowania spraw wymienionych w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Upoważnienie ustawowe udzielone radzie gminy nie obejmuje jednak możliwości zobowiązania osób korzystających z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – w drodze aktu prawa miejscowego - do stosowania się do określonych przez podmiot administrujący tymi obiektami i urządzeniami zasad prawidłowego zachowania się użytkowników, których źródłem jest odrębny akt prawny (normatywny) o charakterze wewnętrznym. Zobowiązując użytkowników gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej do przestrzegania regulaminu korzystania z tych obiektów określonego przez inny podmiot (organ), rada gminy nie ustala bowiem samodzielnie reguł zachowania się, obowiązujących na terenie wspomnianych obiektów, a tylko do takich działań prawotwórczych rada gminy została upoważniona przez ustawodawcę. Z tego też względu, postanowienia § 2 zaskarżonej uchwały - które nakazują użytkownikom obiektów sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji przestrzeganie

regulaminów określających szczegółowe zasady korzystania z tych obiektów, które to zasady ustalił dyrektor tego ośrodka - zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione powyżej argumenty jednoznacznie wskazują na to, że zaskarżony przepis prawa miejscowego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, a tym samym jest sprzeczny z art. 40 ust. 2 pkt 4 o samorządzie gminnym w związku z art. 94 Konstytucji. Z tego też względu, wnoszę jak w petitum skargi.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/