

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 19 września 2024 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Elżbieta Lemańska (spr.)
Sędziowie	asesor sądowy WSA Anna Bartłomiejczuk sędzia WSA Marek Leszczyński
Protokolant	st. sekretarz sądowy Marta Anna Lawda

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 września 2024 r.

sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich

na uchwałę Rady Miasta Białystok

z dnia 20 czerwca 2016 r. nr XXIV/356/16

w przedmiocie 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

stwierdza nieważność paragrafu 2 zaskarżonej uchwały.

Na oryginalne właściwa podpisy
za zgodność z oryginałem
Starszy Sekretarz Sądowy
Marta Anna Lawda

UZASADNIENIE

Rada Miasta Białystok podjęła w dniu 20 czerwca 2016 r. uchwałę nr XXIV/356/16 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. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 30 czerwca 2016 r. pod pozycją 2714.

Skargę na powyższą uchwałę do sądu administracyjnego wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Regulacji § 2 uchwały zarzucił przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), a w konsekwencji sprzeczność z art. 94 Konstytucji RP. Wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie przepisu § 2.

W uzasadnieniu skargi RPO podkreślił, że tytuł uchwały sugeruje, iż zawiera ona unormowania kompleksowo określające reguły obowiązującego zachowania się podmiotów przebywających na terenach gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych. W istocie w uchwale zamieszczono jedynie postanowienia o odpłatności korzystania z obiektów Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (BOSiR) oraz katalog podmiotów uprawnionych do ulg. Natomiast, na mocy § 2 uchwały, nałożono na osoby korzystające z obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych, które są administrowane przez BOSiR, obowiązek stosowania się do reguł postępowania ustalonych przez Ośrodek w drodze regulaminu. A zatem uchwała nie określa zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez BOSiR. W ocenie RPO, w przypadku gdy rada gminy (miasta) korzysta z kompetencji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., to powinna tę materię unormować w stosownej uchwale w sposób całkowity - w zakresie nieuregulowanym przepisami ustaw. Nie może więc scedować tych kompetencji na inny organ lub podmiot, bądź też „pozostawić” część tej materii do uregulowania przez inny organ. Skoro określanie zasad i trybu korzystania z

gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi wyłączną kompetencję rady gminy i następuje w drodze aktu prawa miejscowego, to niedopuszczalne jest wydanie przez inny niż rada gminy organ zarządzania odnośnie kwestii wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. Tymczasem, jak zauważył RPO, w kwestionowanej uchwale tak się stało. Zdecydowana większość kwestii dotyczących zasad korzystania z obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez BOSiR została uregulowana w zarządzeniu Nr 55/19 Dyrektora BOSiR 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”. Zarządzenie to wydano na podstawie § 2 skarżonej uchwały oraz § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego BOSiR, zgodnie z którym do zadań Dyrektora tego ośrodka należy wydawanie zarządzeń wewnętrznych w zakresie funkcjonowania ośrodka. W istocie zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez BOSiR 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. Podczas gdy akty wewnętrzne nie tworzą obowiązków dla adresatów, którzy nie są zależni służbowo, organizacyjnie ani osobowo od organu, który je wydał. W konsekwencji akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować zagadnień zarezerwowanych dla ustawy, rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego.

RPO podkreślił, że 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. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie dominuje pogląd dotyczący dyrektyw ścisłej wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. W orzeczeniach sądów podkreśla się, że rady gmin stanowiąc akty prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.g. powinny treść regulacji dostosować ściśle do zakresu upoważnienia i przysługujących kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu upoważnienia wyjaśnić wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej. Dlatego przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy rozumieć jako

wykluczający kompetencję do wprowadzania norm zobowiązujących osoby korzystające z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - w drodze aktu prawa miejscowego - do stosowania się do zasad prawidłowego zachowania się użytkowników wydanych w drodze aktu wewnętrznego przez podmiot administrujący tymi obiektami i urządzeniami. Z tego też względu, w ocenie RPO, postanowienia § 2 uchwały – w zakresie zobowiązania użytkowników obiektów do przestrzegania regulaminów ustalonych przez dyrektora ośrodka - zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Białegostoku wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że RPO tego samego dnia, 17 czerwca 2024 r., zaskarżył odrębną skargą – na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - zarządzenie Nr 55/19 Dyrektora BOSiR z dnia 25 września 2019 r. w sprawie regulaminu Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy” oraz regulaminów pozostałych kilku jednostek tego Ośrodka. Tymczasem zarządzenie to mogło podlegać zaskarżeniu nie na wskazanej wyżej podstawie prawnej, ale na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i uwaga ta pozostaje aktualna odnośnie postawionego zarządzeniu zarzutu naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w związku z treścią § 2 zaskarżonej uchwały. W ocenie organu dopiero stwierdzenie nieważności ww. przepisu uchwały pozbawi formalnej podstawy prawnej zaskarżone zarządzenie, a nie forsowany przez skarżącego w tamtej skardze zarzut przekroczenia upoważnienia wynikającego z § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego BOSiR stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 1419/18 Prezydenta Miasta Białegostoku z 31 grudnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego BOSiR. W ocenie organu, należałoby uznać za celowe połączenie obu skarg Rzecznika do łącznego ich rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Zdaniem przy tym organu żadna ze skarg nie zasługuje na uwzględnienie. Uchwała została przesłana organowi nadzoru, który jej nie zakwestionował skutek czego doszło do jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego. Wskazanie w uchwale ogólnych wytycznych, reguł zachowania się kierowanych do osób przebywających na obiektach użyteczności publicznej, stanowi ogólną normę postępowania. Wypełnia pojęcie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt u.s.g. Rada Miasta w uchwale wskazała więc reguły postępowania z pominięciem szczegółowych

postanowień do konkretyzacji przez organ wykonawczy lub jego reprezentanta. Organ podkreślił, że upoważnienie z ww. przepisu nie obejmuje prawa do uchwalenia przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. Przepisy postanowień § 2 uchwały nakazują przestrzegania regulaminów, które są instrukcją zachowania porządku i zasad bezpieczeństwa.

W ocenie organu ustalanie zasad gospodarowania mieniem gminy i ustalania odpłatności za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest problematyczne odnośnie formułowania poprawnych rozwiązań merytorycznych i ustalenia właściwych podstaw prawnych w uchwałach rad gminnych oraz w aktach wewnętrznych kierownictwa. Nie sprzyja temu zaskarżanie aktu prawnego po ośmiu latach jego nieprzerwanego stosowania. Nadto ustawodawca nie ustalił poprawnie, z punktu widzenia językowego i logicznego, zakresu upoważnienia dla rady gminy.

Organ zamieścił również rozważania na temat skutków derogowania uchwały w trybie stwierdzenia nieważności (*ex tunc*) oraz uchylecia (*derogacja ex nunc*). Zaprezentował pogląd o rocznym terminie na wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego przez sąd wskazując na art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Podczas rozprawy w dniu 19 września 2024 r. sąd – na podstawie art. 111 2 p.p.s.a. - oddalił wniosek o połączenie sprawy niniejszej i sprawy II SA/Bk 418/24 ze skargi RPO na wymienione w odpowiedzi na skargę zarządzenie Dyrektora BOSiR z 25 września 2019 r. nr 55/19.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga podlega uwzględnieniu, bowiem zaskarżona regulacja istotnie narusza upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm. – na datę zaskarżonej uchwały), dalej: u.s.g., na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepis ten co prawda stanowi o „organach

gminy”, ale nie może być wykładany bez nawiązania do art. 41 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Nie ulega też wątpliwości, że uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego. Istotą takich aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego norm generalnych i abstrakcyjnych, tzn. skierowanych do nieograniczonej liczby osób (adresatów) oraz niekonsumujących się po jednokrotnym zastosowaniu (mających zastosowanie do powtarzalnych przypadków w nieokreślonej ich liczbie). Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych „użyte w tym przepisie pojęcie: „zasady i tryb korzystania” przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich” (zamiast wielu vide wyrok z 12 marca 2024 r. w sprawie III OSK 1465/22, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jeśli więc mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego wydanego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., to wyłączną kompetencję do określenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów” posiada rada gminy (miasta) – argument z art. 41 ust. 1 u.s.g. Żaden inny przepis nie przyznaje tej kompetencji innemu organowi. Wyjątek stanowi tylko regulacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.). Rodzajem „zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” jest bowiem również ustalenie wysokości cen i opłat oraz określenie sposobu ich ustalenia za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej tych jednostek (tak też np. w wyroku z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21). Tylko w tym zakresie możliwe jest scedowanie na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. W zaskarżonej uchwale znalazło to swój wyraz w regulacji § 5. Natomiast w pozostałym zakresie wyłączną kompetencję do ustalenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, o których mowa w przepisie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., ma rada gminy (miasta).

Dalej wskazać trzeba, że ustalenie, iż uchwała podjęta na ww. podstawie prawnej ma charakter prawa miejscowego rodzi i ten skutek, że nie obowiązuje sądu

roczna prekluzja dla stwierdzenia nieważności takiego aktu. Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 (akt prawa miejscowego), stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie zaś do treści art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. A zatem w przypadku aktów prawa miejscowego do stwierdzenia ich nieważności może dojść w każdym czasie.

Przesłanką stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd jest ustalenie wystąpienia istotnego naruszenia prawa. Argument ten wyprowadza się z brzmienia art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 4 u.s.g., które co prawda kierowane są do organu nadzoru, jednak na użytek kontroli sądownoadministracyjnej powinny być wykładane łącznie z art. 147 § 1 p.p.s.a. W konsekwencji tej wykładni powstaje dla sądu norma, zgodnie z którą do stwierdzenia nieważności uchwały prowadzi wyłącznie istotne naruszenie prawa, tj. wyraźna sprzeczność uchwały (w całości lub w części) z prawem.

Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. A. Matan (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 91).

W ocenie sądu trafnie Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca naruszenie w §2 skarżonej uchwały kompetencji do podjęcia tej regulacji przez - de facto - niezrealizowanie tej kompetencji w sposób kompletny i jej przekroczenie.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP) każde działanie organu władzy publicznej musi być oparte na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze

działania organów, które je ustanowiły i akty te, stosownie do art. 94 Konstytucji RP, ustanawiają organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem akty prawa miejscowego mają charakter aktów wykonawczych podejmowanych na podstawie generalnego upoważnienia. Powinny więc regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by wypełnienie delegacji było kompletne, tzn. by ujmowało wszelkie kwestie zawarte w upoważnieniu ustawowym oraz by uzupełniało przepisy powszechnie obowiązujące, tzn. co do zasady nie powtarzało ich, nie modyfikowało, ale było skoncentrowane wyłącznie na materii objętej upoważnieniem. To stanowisko znajduje potwierdzenie w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.), dalej: ZTP. Zgodnie z § 135 ZTP w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 136 ZTP ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Z kolei § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

Nie jest sporne w orzecznictwie, iż organ jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia ustawowego nie może zaniechać uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tymże upoważnieniu. Innymi słowy rada gminy zobowiązana jest nie tylko do działania w zakresie ustawowej delegacji, ale także do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom uchwały pewne warunki jego realizacji (por. wyrok NSA z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20). W konsekwencji akt prawa miejscowego musi wyczerpująco wykonać upoważnienie ustawowe, zawierając kompleksowe i precyzyjne uregulowania odnośnie do każdej kwestii uznanej przez ustawodawcę za mającą zostać obowiązkowo unormowaną.

Niewypełnienie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok z 7 marca 2024 r., II SA/Kr 179/18).

Stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g. do zadań własnych gminy należy utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Skoro art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważnia do uregulowania „zasad i trybu korzystania” z tych obiektów to przepis ten należy jako upoważnienie do sformułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, czy inaczej wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów przebywających na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jeszcze inaczej rzecz ujmując, chodzi o sformułowanie norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich, zwerbalizowanie reguł i nakazów odnośnie sposobu zachowania użytkowników obiektów. W ocenie sądu rozpoznającego sprawę niniejszą kompetencja z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna być zrealizowana przede wszystkim przez wprowadzenie norm prawnych określających zakres przedmiotowy uchwały, tj. wskazanie jakich obiektów uchwała dotyczy, gdzie zlokalizowanych, a w dalszej kolejności norm przedmiotowych określających reguły powinnego zachowania się na tych obiektach uwzględniających specyfikę obiektów i specyfikę użytkowników.

Z pewnością nie spełnia powyższych warunków regulacja § 2 uchwały, zgodnie z którą „Korzystający z obiektów zobowiązani są do zachowania porządku, zasad bezpieczeństwa oraz przestrzegania regulaminów, szczegółowo określających zasady korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń, ustalonych przez ośrodek”. Po pierwsze dlatego, że z przepisu tego (ani w ogóle z treści uchwały) nie wynika o jakie konkretnie obiekty i urządzenia chodzi, a więc w konsekwencji kogo w istocie dotyczy uchwała. Dla ustalenia zakresu przedmiotowego skarżonej uchwały nie wystarczy wskazanie, że chodzi o obiekty i urządzenia sportowo-rekreacyjne BOSiR, gdyż wskazanie to jest zbyt ogólne i abstrakcyjne. Sąd przy tym podziela to stanowisko orzecznictwa, zgodnie z którym nie można uznać za normę wyłącznie informacyjną, a nie także prawną, wskazania przykładowo o jakie obiekty chodzi wraz z ich lokalizacją na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., bowiem wskazanie to jest w istocie normą prawną współkształtującą zakres przedmiotowy uchwały. Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyrokach z 11 maja 2023 r. w sprawie IV SA/Po 122/23

oraz z 17 sierpnia 2023 r. w sprawie IV SA/Po 442/23 z unormowań §21 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 143 ZTP wynika jasno obowiązek zamieszczania w postanowieniach ogólnych aktu prawa miejscowego określenia jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Wypełnia tę regulację wskazanie czy wyraźne wyszczególnienie obiektów, w odniesieniu do których Rada Miasta ustanowiła zasady i tryb korzystania.

Jeśli zaś chodzi o normy prawidłowego zachowania i użytkowania jakie powinny być zamieszczone w uchwale wydanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., to o ile zgodne jest orzecznictwo o braku podstaw do zamieszczania reguł ponoszenia odpowiedzialności karnej czy cywilnej (w tym zakresie organ argumentuje trafnie), o tyle dopuszczalne jest wprowadzanie np. opisu zachowań niepożądanych oraz opisu zachowań pożądanых (i tak np. w orzecznictwie pozytywnie oceniono wprowadzenie sformułowań o „nakazie dbałości o stan i czystość boiska i kortów”, „zakazie wnoszenia pojemników do rozpylania gazów czy substancji żrących, zakazu zakłócania przebiegu zajęć, zakazu stwarzania zagrożeń narażających na utratę zdrowia i kalectwo”, tak np. w wyroku NSA z 12 marca 2024 r., III OSK 1465/22). Sformułowano przy tym tezę (w ostatnio wskazanym wyroku), zgodnie z którą „Okoliczność, że w regulaminie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej zamieszczone zostają przepisy o prima facie tożsamym lub częściowo tożsamym zakresie odniesienia (opisie niepożądanych zachowań), co opis czynów zabronionych wynikających z ustaw, nie stanowi jeszcze o niedozwolonym wkroczeniu w materię ustawową. Regulamin korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jako akt prawa miejscowego, niesie ze sobą nową wartość normatywną, nawet wówczas, gdy dotyczy zachowań, które częściowo pokrywają się z materią ustawową. W takim przypadku na mocy przepisów ustawowych do takich zachowań zostaje przypisana także sankcja prawa miejscowego obejmująca niedopuszczenie do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej”.

Tymczasem lektura zaskarżonej uchwały, poza wprowadzeniem zasady odpłatności i zasad stosowania ulg oraz upoważnieniem Prezydenta Miasta do określenia sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów gminnych (wymieniany już § 5), w § 2 nie zawiera żadnych innych, konkretnych i kompleksowych reguł mogących być uznanymi za „zasady i tryb korzystania z

gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych użyteczności publicznej”. Nie ulega wątpliwości, że nie jest realizacją upoważnienia ustawowego sformułowanie ogólne „korzystający z obiektów zobowiązani są do zachowania porządku, zasad bezpieczeństwa oraz przestrzegania regulaminów”. Ten przepis w zasadzie nie zawiera żadnej normatywnie nacechowanej treści, jest ogólnym postulatem nieodpowiadającym upoważnieniu z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Tym samym trafnie RPO wskazuje, że wykonaniu upoważnienia ustawowego w § 2 uchwały braku kompleksowości, wszechstronności i zupełności. Jest to istotna wada § 2 uchwały dotycząca nieprawidłowego wykonania ustawowego upoważnienia i jako taka podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Skarżący Rzecznik zaakcentował dodatkowo w ramach zarzutu naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. kwestię braku podstaw w tym upoważnieniu do formułowania zobowiązania wobec użytkowników obiektów do przestrzegania regulaminów „ustalonych przez ośrodek” (tj. BOSiR), a w istocie ustalonych przez kierownika (dyrektora) tego ośrodka. Konsekwencją bowiem takiej a nie innej treści §2 zaskarżonej uchwały (jak również regulacji § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego BOSiR) okazało się m.in. wydanie kilku regulaminów jednostek organizacyjnych BOSiR przez jego Dyrektora, w których – jak wskazał organ – skonkretyzowano ogólne reguły obowiązku przestrzegania porządku i zasad bezpieczeństwa wynikające z § 2 uchwały. Doszło więc do sytuacji, w której „zasady i tryb korzystania” z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (sportowo-rekreacyjnych) znalazły się w aktach wewnątrzorganizacyjnych niebędących aktami prawa miejscowego wydanymi na zasadzie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz znalazły się w akcie wydanym nie przez właściwy organ ale przez kierownika ośrodka będącego samorządowym zakładem budżetowym.

Trafnie też RPO wskazał, że w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie ma podstaw by doszukiwać się uprawnienia do formułowania zobowiązania wobec użytkowników obiektów BOSiR. Przepis ten jest wyraźnie adresowany do organu gminy (rady gminy – art. 41 ust. 1 u.s.g.) i to ten organ uprawnia (ale i jednocześnie zobowiązuje) do ustalenia „zasad i trybu korzystania z obiektów”. To znaczy „zasady i tryb korzystania” powinny wynikać z uchwały podjętej przez radę gminy we własnym zakresie, bez dorozumianego cedowania kompetencji na inny organ i bez formułowania zobowiązania użytkowników obiektów do przestrzegania „zasad i

trybu” wynikających w sposób kompleksowy z innych aktów prawnych niż uchwała rady gminy (miasta) podjęta na zasadzie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Inaczej rzecz ujmując, co akcentuje Rzecznik, „zasady i tryb” nie mogą wynikać z aktu regulującego wewnętrzną organizację jednostek ośrodka, gdyż te nie stanowią aktów prawa miejscowego obowiązującego wszystkich na obszarze działania organu wydającego taki akt prawa miejscowego.

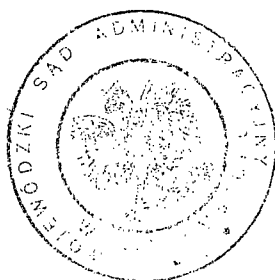
Zdaniem też sądu z wyżej wskazanych powodów nie było potrzeby zastosowania art. 111 § 2 p.p.s.a. i połączenia do wspólnego rozpoznania i odrębnego wyrokowania sprawy niniejszej oraz sprawy II SA/Bk 418/24 ze skargi Rzecznika Prawo Obywatelskich na zarządzenie Dyrektora BOSiR nr 55/19 z 25 września 2019 r. w sprawie regulaminów jednostek organizacyjnych BOSiR. Przedmiotem kontroli w sprawie niniejszej jest uchwała z 20 czerwca 2016 r. nr XXIV/356/16 wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. a nie ww. zarządzenie Dyrektora BOSiR. Sąd kontrolował realizację upoważnienia ustawowego w § 2 zaskarżonej uchwały a nie podstawę prawną i zakres materii uregulowanej w ww. zarządzeniu. Ocena tych ostatnich kwestii wykracza poza zakres sprawy niniejszej (inny akt, inny organ).

Reasumując tę część rozważań stwierdzić trzeba, że § 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a w konsekwencji narusza konstytucyjną normę art. 94 ust. 1 Konstytucji zobowiązującą przy wydawaniu aktów prawa miejscowego do działania „na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego”. Z tych powodów § 2 uchwały należało wyeliminować z obrotu prawnego, co ma miejsce ze skutkiem ex tunc.

Nie podważają powyższej argumentacji zarzuty skargi. Niezgłoszenie zarzutów przez organ nadzoru wobec zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 2 nie ma wpływu na zakres kontroli sądowej w sprawie niniejszej. Kwestionowany § 2 pozostaje w obrocie prawnym a więc kontrola sądowa jest dopuszczalna. Z uwagi na brzmienie art. 94 ust. 1 u.s.g. i art. 147 § 1 p.p.s.a. – derogowanie kwestionowanego przepisu może się odbyć również po upływie roku od jego uchwalenia i wejścia w życie, o czym wyżej była już mowa. Fakt istnienia 10 jednostek organizacyjnych BOSiR i sygnalizowanych trudności ze skonkretyzowaniem „zasad i trybu korzystania z obiektów” w uchwale wydanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie ma wpływu na wynik sprawy. Jest to kwestia techniczna, tj. sposobu sformułowania

„zasad i trybu” z uwzględnieniem specyfiki każdej z jednostek. Nie jest to przeszkoda prawna uzasadniająca oddalenie skargi i uznanie, że zarzucone wady uchwały mają charakter nieistotny. Przykładowo nie ma przeszkód, aby wypełnienie delegacji ustawowej odbyło się w formie kilku załączników do uchwały uwzględniających specyfikę każdej z jednostek organizacyjnych BOSiR. Z kolei kwestionowanie niejasnego (z punktu widzenia logicznego i językowego) zakresu upoważnienia nie może być podstawą do stwierdzenia, że uchwała jest zgodna z prawem. Z oczywistych względów trudno jest prawidłowo, pozytywnie sformułować „zasady i tryb korzystania z obiektów”, tj. w taki sposób, aby nie dochodziło do powtórzeń i modyfikacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nie jest to jednak argument prawny skutkujący oddaleniem skargi. Sąd wskazał przykładowo jaki zakres pozytywny może mieć uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Dopiero też przedstawienie sądowi konkretnych regulacji wydanych w wyniku realizacji spornego upoważnienia ustawowego może skutkować precyzyjnym wskazaniem przez sąd prawidłowości wypełnienia upoważnienia ustawowego. Szersze, bardziej precyzyjne i konkretne wskazanie jak należy wypełnić upoważnienie ustawowe przekracza jednak zakres kontroli sądowej w sprawie niniejszej.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzono nieważność § 2 zaskarżonej uchwały.



Na oryginala właściwa podpisy
za zgodność z oryginałem
Starszy Sekretarz Sądowy

Marta Anna Lawda