



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 327

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 353 .2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 10 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz.40 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 5 ust.2 , 4 i 6 oraz § 6 Regulaminu korzystania z krytej pływalni w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Głogowie Małopolskim stanowiącego Załącznik do uchwały Nr LXXV/896/2023 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 30 listopada 2023r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z krytej pływalni w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Głogowie Małopolskim.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miejska w Głogowie Małopolskim podjęła uchwałę Nr LXXV/896/2023 w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z krytej pływalni w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Głogowie Małopolskim.

Zakwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 i ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym . Zgodnie z powołanym art. 40 ust.1 ww. ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, natomiast zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny.

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do obiektów użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z tych obiektów. Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 31.05.2023r. Sygn.akt II SA/Łd 384/23).

Poza tym z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Gliwicach w wyroku z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt III SA/GI 2083/10, "z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, by treść uchwalanych aktów prawa miejscowego musiała zawierać kompletne uregulowania wszelkich kwestii dotyczących zasad funkcjonowania obiektów i zachowania się ich użytkowników. W tym miejscu należy wskazać na dyspozycję ww. przepisu, wykluczającego ustanowienie lub rozszerzenie zakazów zawartych w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego. Organy gminy uchwalając akty prawa miejscowego winny kierować się szczegółowymi zasadami ujętymi w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U.z 2016 r., poz. 283). W § 137 tego rozporządzenia wprost stwierdzono, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, zaś naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych lub ich rozszerzenie powoduje nieważność tych przepisów".

Tymczasem wprowadzone przez Radę Miejską w Głogowie Małopolskim zapisy w Regulaminie korzystania z krytej pływalni w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Głogowie Małopolskim (Załącznik do niniejszej uchwały), zawierają postanowienia , które są normowane przepisami innych ustaw.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w przedmiocie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Akty prawa miejscowego stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, wydane przez inne podmioty. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą prawną. Rada gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w jego granicach. Nie jest natomiast upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011r., sygn. akt III SA/Wr 568/11). Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą zatem wykraczać poza istotę korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza wtedy, gdy takie przekroczenie wiąże się z wkroczeniem w materię regulowaną aktami znajdującymi się ponad aktem prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.

Tymczasem w §5 Regulaminu zamieszczono postanowienia zawierające zakazy określonego zachowania się przez osoby korzystające z basenu , które są uregulowane w przepisach ustawowych.

Za niezgodne z prawem, w ocenie organu nadzoru, należało uznać określony przez radę w § 5 ust.2 zakaz zanieczyszczania wody w basenie. Powyższa regulacja nie dotyczy bowiem zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Stanowi ona natomiast powielenie przepisów kodeksu wykroczeń o zachowaniu się w miejscu publicznym tj. art. 109 §3 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym „, kto umyślnie zanieczyszcza wodę w pływalni, kąpielisku lub w innym obiekcie o podobnym przeznaczeniu lub dostarcza do tych obiektów wodę niespełniającą wymagań określonych w przepisach o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków podlega karze grzywny lub karze nagany”.

W § 5 ust.4 Regulaminu rada postanowiła, że niedopuszczalne jest udzielanie przez osoby korzystające z basenu jakichkolwiek (również nieodpłatnych) instruktaży w zakresie nauki pływania, prowadzenie w basenie ćwiczeń bądź gier zespołowych z udziałem innych osób korzystających, a także wydawanie poleceń przez osoby niebędące pracownikami pływalni, niezależnie od posiadanych przez nich kwalifikacji.

Powyższe zapisy Regulaminu nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia uchwały zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest to bowiem zasada ani tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń.

Natomiast § 5 ust. 6 Regulaminu Rada wprowadziła zakaz wstępu na teren pływalni osobom stwarzającym swym zachowaniem zagrożenie dla bezpieczeństwa osób korzystających z basenu, w szczególności znajdujących się w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub użycie środków odurzających.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie zakazu wstępu osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W myśl art. 6 ustawy z dnia 18.08.2011r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. z 2023r. poz.714 z późn.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 (w tym na pływalni) osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających.

Wobec tego ustanowienie § 5 ust.6 Regulaminu zakazu wstępu takim osobom, stanowi wkroczenie w materię uregulowaną ww. przepisem ustawowym, co stanowi jedną z form przekroczenia normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Następnie w § 6 ust.1 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: "Osoby niestosujące się do przepisów niniejszego Regulaminu lub poleceń pracowników pływalni, w szczególności ratowników, naruszające określone niniejszym regulaminem zakazy i nakazy , mogą być usunięte z pływalni bez zwrotu kosztów, niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności z tego tytułu".

Z kolei w § 6 ust.2 Regulaminu rada wskazała ,że „ w przypadku dwukrotnego stwierdzenia przez pracowników pływalni naruszenia określonych niniejszym regulaminem obowiązków lub zakazów, Burmistrz na wniosek kierownika OSiR może postanowić o czasowej odmowie sprzedaży osobie naruszającej obowiązki lub zakazy, prawa wstępu i korzystania z oferty rekreacyjnej krytej pływalni. Odmowa wstępu (odmowa zawarcia umowy o usługę korzystania z oferty rekreacyjnej krytej pływalni) w stosunku do osoby korzystającej , która narusza obowiązki lub nakazy, ustalana jest na okres 1 miesiąca”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia Regulaminu wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję wyrażoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponownie należy podkreślić, że przepis ten obejmuje swoim zakresem uregulowanie jedynie zasad oraz trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wprowadzone przez radę kwestionowane regulacje zawierają rozwiązania porządkowe do których organ uchwałodawczy w oparciu o regulacje art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie jest uprawniony.

Ustalone przez Radę Miejską w Głogowie Małopolskim zakazy dotyczące korzystania z obiektu użyteczności publicznej niewątpliwie dotyczą sposobu zachowania się na ich terenie, jednakże ich redakcja nie odpowiada warunkom legislacyjnym oraz świadczy o tym, że organ je uchwalający nie dokonał merytorycznej analizy ich zakresu przedmiotowego pod kątem obowiązujących przepisów prawnych.

Niewątpliwym jest ponadto, że choć rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej , zawierające nakazy i zakazy określonego zachowania się osób to normy te, w przypadku wydania ich na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą stanowić przepisów porządkowych.

Nie można natomiast wykluczyć, że ustanowione dla korzystania z obiektów użyteczności publicznej nakazy czy zakazy mieszczące się w dyspozycji czynu zakazanego, mogą stanowić informację zamieszczoną na tablicach informacyjnych bądź podaną do wiadomości w inny sposób. Informacja taka nie może jednak stanowić elementu podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwały, albowiem uchwała taka nie może być traktowana jako informator o powszechnie obowiązujących przepisach prawa - zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 252/09).

Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Głogowie Małopolskim przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia.

Przywołane wyżej zapisy uchwały w zakresie regulaminu korzystania z krytej pływalni stanowią istotne naruszenia prawa i w konsekwencji tego należało stwierdzić ich nieważność w zakresie wskazanym w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru