



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PRZEWYKA / OSOBIŚCIE

000 / 2

URZĄD MIEJSKI W NIDZICY

wpłynęło dnia 2019-07-05

Zal. 13147 Znak Olsztyn, dnia 7 lipca 2019 r.

PN.4131.343 .2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2019 r., poz. 506/ **stwierdzam nieważność** uchwały Nr X/163/2019 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie regulaminu korzystania z Hali Widowisko – Sportowej im. Krystyny Szymańskiej – Lary w Nidzicy, **w części** dotyczącej:

- § 1 ust. 1 zdanie drugie,
- § 3 ust. 2 i ust. 3,
- § 4 ust. 4 i ust. 5,
- § 4 ust. 6 pkt 1,
- § 4 ust. 6 pkt 2,
- § 4 ust. 6 pkt 5,
- § 4 ust. 7 w zakresie sformułowania „a w szczególności odpowiedzialni są za powierzony sprzęt oraz bezpieczeństwo osób przebywających na zajęciach pod ich opieką”,
- § 4 ust. 9 w zakresie sformułowania „odpowiada także za stan czystości i porządku w szatniach i pomieszczeniach sanitarnych Hali po każdym zajęciach”,
- § 4 ust. 12, ust. 13, ust. 14,
- § 4 ust. 17 w zakresie sformułowania „a także zaśmiecania obiektu i terenu przyległego”,
- § 4 ust. 18 i ust. 20

- załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Nidzicy, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712), przyjęła regulamin korzystania z Hali Widowisko- Sportowej w Nidzicy, zwany dalej „regulaminem”. Zasady korzystania z hali umieszczone zostały w załączniku do uchwały.

Uchwała w kwestionowanym zakresie jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Stosownie do upoważnienia, zawartego w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) słowo „zasada” rozumiana jest jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formuła wyjaśniająca to prawo; norma postępowania; ustalony na mocy

jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast „tryb” zdefiniowano jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

Wskazać należy, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń), nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą nie zostać dopuszczone do korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Powyższe wskazuje, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą (tak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08).

W ocenie organu nadzoru, niezgodne z prawem jest postanowienie zawarte w § 1 ust. 1 zdanie drugie regulaminu, informujące, że administratorem Hali jest Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Nidzicy. Na podstawie normy kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

W § 3 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że umowa za korzystanie z Hali zawiera warunki dotyczące wynajęcia jej pomieszczeń, czas trwania, stawki opłat i zasady odpowiedzialności za używanie sal (ust. 2), oraz że opłata ustalona zgodnie z umową powinna być wpłacona gotówką w recepcji Hali lub na wskazane konto (ust. 3).

Rada gminy, nie będąc umocowaną do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może decydować o zakresie obowiązków administratora, związanych z bieżącym zarządem mieniem oraz wkraczać w jego uprawnienia związane z zawieraniem umów najmu pomieszczeń hali.

Zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Mając na uwadze ten przepis oraz podmiot właściwy w zakresie zarządu obiektami, stwierdzić należy, iż szczegóły związane z wynajmowaniem pomieszczeń hali powinny wynikać z umowy cywilno-prawnej.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 4 ust. 4 regulaminu, zakazujący wchodzenia do Hali sportowej osobom, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub są pod działaniem środków odurzających.

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 nietrzeźwym lub będących pod działaniem środków odurzających. 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 z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.) nie zawierają delegacji upoważniającej radę gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu.

Zdaniem organu nadzoru, w § 4 ust. 5 załącznika do uchwały, w sposób nieuprawniony wprowadzony został na terenie całego obiektu całkowity zakaz palenia. Należy bowiem wskazać, że zakaz palenia tytoniu uregulowany został już przepisem art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 29 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.). W art. 5 ust. 1 ustawodawca określił miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Zgodnie z pkt. 9 tego przepisu, zabrania się palenia w pomieszczeniach obiektów sportowych, natomiast w pkt 10 ustanowiony został zakaz palenia w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci. Takim miejscem jest bez wątpienia Hala Widowiskowo-Sportowa, która zgodnie z § 1 ust. 7 pkt 2 i 6 regulaminu może być wykorzystywana przez dzieci.

Z kolei postanowienia § 4 ust. 6 pkt 1 regulaminu stanowią powtórzenie przepisów zawartych w innych aktach normatywnych.

Wprowadzony tym przepisem zakaz picia napojów alkoholowych na terenie Hali Widowiskowo – Sportowej, powiela bowiem uregulowanie art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustanawiające zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Z kolei zakaz § 4 ust. 6 pkt 1 regulaminu, dotyczący stosowania przez osoby przebywające na terenie Hali środków odurzających i psychotropowych odpowiada dyspozycji art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2019 r. poz. 852) o treści: „Kto wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe”. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15), posiadanie środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2011 r. sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z 1 marca 2013 r. sygn. akt V KK 425/12).

Określony w § 4 ust. 6 pkt 2 regulaminu zakaz wnoszenia wszelkiego rodzaju niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów grożących pożarem, puszek, butelek itp. wykonywanych z kruchego lub twardego materiału stanowi wkroczenie w materię uregulowaną przepisami kodeksu wykroczeń oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Odpowiedzialność za posiadanie w miejscu publicznym niebezpiecznych przedmiotów, jeżeli okoliczności ich posiadania wskazują na zamiar użycia ich w celu popełnienia przestępstwa, reguluje art. 50a § 1 Kodeksu wykroczeń. Podobnie art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń penalizuje nieostrożne obchodzenie się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów. Ponadto, zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1870 ze zm.), kto wnosi lub posiada na imprezie masowej broń, w rozumieniu ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne lub inne niebezpieczne przedmioty lub materiały wybuchowe, podlega grzywnie nie mniejszej niż 180 stawek dziennych,

karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

W § 4 regulaminu Rada Miejska postanowiła również, że:

- przebywającym na terenie Hali osobom nie wolno korzystać ze sprzętu uszkodzonego lub niesprawnego technicznie (ust. 6 pkt 5);
- w czasie organizowania imprez, zawodów, rozgrywek, zajęć szkolnych, organizatorzy oraz nauczyciele odpowiedzialni są za powierzony sprzęt oraz bezpieczeństwo osób przebywających na zajęciach pod ich opieką (ust. 7);
- prowadzący zajęcia (opiekun grupy) odpowiada za stan czystości i porządku w szatniach i pomieszczeniach sanitarnych Hali po każdym zajęciu (ust. 9);
- korzystający z Hali ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczenia i dewastację obiektu; jednocześnie są zobowiązani do zgłaszania wyrządzonych szkód obsłudze hali (ust. 12),
- za wartościowe przedmioty pozostawione na terenie obiektu (m.in. szatnie, trybuny, płyta główna) administrator obiektu nie odpowiada (ust. 13).

Powyższe postanowienia podjęte zostały przez Radę Miejską z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Upoważnienie to - pomimo ogólnikowości - nie daje podstawy do regulowania zakresu przedmiotowej materii w sposób dowolny. W szczególności zasady korzystania z obiektu nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z niego, w tym zawierać regulacji zawartych w przepisach rangi ustawowej. Rada gminy nie może więc, w ramach ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzać regulacji dotyczących zagadnień, związanych z zasadami odpowiedzialności określonych podmiotów za wypadki i szkody na osobach i imieniu, powstałych w trakcie korzystania z obiektu. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, chociażby ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

Zdaniem organu nadzoru, akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, nie może zawierać postanowień regulujących odpowiedzialność osób korzystających z Hali Widowiskowo – Sportowej, zwalniać administratora obiektu z odpowiedzialności za stan uszkodzonego lub niesprawnego sprzętu, ani też wyłączać jego odpowiedzialność za wartościowe przedmioty pozostawione na zarządzanym przez niego terenie.

Organ nadzoru kwestionuje ponadto postanowienie § 4 ust. 14 regulaminu, zgodnie z którym na terenie Hali zabrania się biegania po korytarzach, schodach itp. oraz stwarzania zagrożenia narażającego siebie i innych na utratę zdrowia i kalectwo. Sformułowanie „bieganie po korytarzach, schodach” jest bowiem niejednoznaczne, nieczytelne i budzące wątpliwości interpretacyjne. Przepisy prawa powinny być tworzone w sposób klarowny i zrozumiały dla ich adresatów. Z kolei zawarty w ww. postanowieniu zakaz stwarzania zagrożenia narażającego siebie i innych na utratę zdrowia i kalectwo uregulowany został w przepisach powszechnie obowiązujących (np. Kodeks cywilny, Kodeks wykroczeń) i brak jest podstaw do wprowadzenia tego zakazu do regulaminu.

W § 4 ust. 17 regulaminu Rada Miejska wprowadziła zakaz zaśmiecania obiektu i terenu przyległego. Postanowienie to jest powieleniem art. 145 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym podlega karze grzywny lub nagany osoba zanieczyszczająca lub zaśmiecająca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

W ocenie organu nadzoru, wadliwe jest postanowienie § 4 ust. 18 regulaminu, zgodnie z którym osoby niszczące urządzenia Hali sportowej, dewastujące obiekt oraz naruszające porządek publiczny lub przepisy regulaminu będą usuwane z terenu hali sportowej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15, brak jest ku temu normatywnego uzasadnienia. Zdaniem Sądu, stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, niebędący

nawet przepisem porządkowym. W konkluzji NSA stwierdza, że tak sformułowany przepis prawa miejscowego nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz narusza konstytucyjną zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, do zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie sposób również zaliczyć postanowienia § 4 ust. 20 regulaminu, w którym Rada uregulowała kwestie składania skarg, wniosków i zażaleń.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia postanowień uchwały.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej Nidzicy
2. Burmistrz Nidzicy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki