



Warszawa, 17-06-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.37.2023.TS

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Białymstoku

za pośrednictwem

Dyrektora Białostockiego Ośrodka

Sportu i Rekreacji

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: Dyrektor Białostockiego

Ośrodka Sportu i Rekreacji

/BOSiRBiałystok/SkrytkaESP

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 6 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),

wnoszę skargę

na zarządzenie 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 miejsca postoju kamperów Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu wędkowania na terenie Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu korzystania z wodnego placu zabaw Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu wypożyczalni sprzętu narciarstwa biegowego oraz korzystania z tras narciarstwa biegowego na terenie Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu wypożyczalni rowerów i fotelików rowerowych dla dzieci Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu wypożyczalni sprzętu pływającego Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”, regulaminu korzystania z zestawów zabawowych na terenie Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”.

Zaskarżonemu zarządzeniu Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji zarzucam, że zostało wydane z naruszeniem 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), a ponadto z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1419/18 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

W związku z tym, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2019 r. Dyrektor Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji wydał zarządzenie, na mocy którego ustanowił regulaminy określające zasady korzystania z obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych znajdujących się na terenie Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”. Z uchwały Rady Miasta Białystok Nr XXXIV/386/12 z dnia 5

listopada 2012 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą „Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji” wynika, że w/w ośrodek jest samorządowym zakładem budżetowym, któremu powierzono wykonywanie zadań własnych Miasta Białystok w zakresie kultury fizycznej i turystyki oraz utrzymania terenów rekreacyjnych, obiektów i urządzeń sportowych. Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji został wyposażony w mienie, na które składają się nieruchomości gruntowe oraz wybudowane na tych nieruchomościach obiekty sportowo-rekreacyjne (pływalnia sportowa, pływalnia kameralna, pływalnia rodzinna, stadion lekkoatletyczny, boisko oraz Ośrodek Sportów Wodnych „Dojlidy”). Zadaniem Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji jest m. in. zarządzanie i administrowanie obiektami i urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi (§ 5 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji). Nie ulega zatem wątpliwości, że Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji jest samorządową jednostką organizacyjną, która zarządza gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone zarządzenie należy uznać za akt organu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pomimo że zawiera unormowania charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2015 r., sygn. II SA/Gd 136/15). Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty:

- 1) Dyrektor Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, który wydał kwestionowane zarządzenie, kieruje, zarządza i reprezentuje na zewnątrz samorządową jednostkę organizacyjną powołaną w celu wykonywania zadań własnych Miasta Białystok w zakresie kultury fizycznej i turystyki, a zatem występuje w roli organu jednostki samorządu terytorialnego, który wykonuje w konkretnym zakresie zadania gminy (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. II SA/OI 834/12 w związku z wyrokiem NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. I OSK 170/13);
- 2) na mocy zarządzenia w sposób jednostronny ustanowione zostały nakazy i zakazy określonego zachowania się, których przestrzeganie jest obowiązkiem użytkowników gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych, a zatem zarządzenie w sposób władczy kształtuje sytuację prawną osób korzystających z tych obiektów;
- 3) zarządzenie określa reguły obowiązującego zachowania się podmiotów korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, jest zatem formą

działalności prawotwórczej w ramach realizacji zadań publicznych, a ponadto jego podstawę prawną stanowią normy prawa administracyjnego; oznacza to, że zarządzenie zostało ono podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. I OSK 533/10, NSA wyraził podgląd, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. podlegać będą między innymi uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, w tym zawierające regulaminy, wytyczne (dyrektywy) skierowane do podległych organów i innych jednostek, akty budżetowe. Istotną cechą tych aktów, odróżniającą je od aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. jest to, że w następstwie ich wydania powstaje nowa sytuacja prawna (nałożenie obowiązku, nadanie uprawnienia, zniesienie istniejącego stosunku prawnego). Z takim właśnie aktem mamy do czynienia w przypadku zaskarżonego zarządzenia Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji. Potwierdzeniem tezy, że zarządzenia wydawane przez kierowników miejskich jednostek organizacyjnych mogą stanowić akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a., jest stanowisko zawarte w uzasadnieniu postanowienia WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. II SA/Łd 492/20, w którym sąd administracyjny stwierdził, że zarządzenie Kierownika Schroniska dla Zwierząt w Pabianicach w sprawie wprowadzenia Regulaminu Schroniska dla Zwierząt w Pabianicach jest bezspornie aktem, o którym stanowi przepis art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.

W świetle powyższego, przyjąć należy, że zaskarżone zarządzenie Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji podlega kognicji sądu administracyjnego. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do tego, że gmina własnym działaniem, przez przekazywanie określonych zadań i kompetencji kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych, wyłączałaby spod nadzoru państwowego oraz ochrony sądowej pewne kategorie spraw, co stanowiłoby zaprzeczenie zasad, na których oparte jest funkcjonowanie samorządu gminnego (zob. uchwała NSA z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. I OPS 4/08).

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

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, zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych administrowanych przez Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji nie zostały uregulowane w akcie prawa miejscowego wydanym przez organ stanowiący gminy w oparciu o powołane wyżej upoważnienia ustawowe, lecz w zarządzeniu Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, czyli w akcie normatywnym nie będącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa, którego autorem jest kierownik gminnej jednostki organizacyjnej. Doszło zatem do naruszenia przepisów ustawy o samorządzie gminnym określających kompetencje rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego normujących kwestie reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, bowiem przedmiotowe kompetencje zostały – wbrew prawu – „przejęte” przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej.

Zaskarżone zarządzenie Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji zostało wydane na podstawie § 2 uchwały 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 § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1419/18 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 31 grudnia 2018 r. Stosownie do postanowień § 2 w/w uchwały Rady Miasta Białystok, korzystający z obiektów obowiązani są do zachowania porządku, zasad bezpieczeństwa oraz przestrzegania regulaminów szczegółowo określających zasady korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń ustalonych przez ośrodek. Natomiast w myśl postanowień § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego

Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, do zadań Dyrektora tego ośrodka należy wydawanie zarządzeń wewnętrznych w zakresie funkcjonowania ośrodka.

Należy zauważyć, że z treści § 2 w/w uchwały Rady Miasta Białystok nie wynika upoważnienie dla Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji do określenia szczegółowych zasad korzystania z poszczególnych gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych, brak jest bowiem w tym przepisie unormowań przekazujących w/w Dyrektorowi uprawnienie do uregulowania przedmiotowej materii w drodze odrębnego aktu normatywnego. Tego rodzaju subdelegacja kompetencji prawotwórczych byłaby bowiem sprzeczna z prawem. W orzecznictwie wskazuje się, że art. 94 Konstytucji nie daje podstaw do tego, aby właściwy organ gminy przekazał swoje uprawnienia innemu podmiotowi, w tym nawet podmiotowi funkcjonującemu w strukturach organizacyjnych gminy (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r., sygn. II SA/Gd 494/10). Postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych do właściwości innego organu jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Obowiązujący w stosunku do rozporządzeń konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych obejmuje także kompetencje dotyczące prawotwórstwa lokalnego. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez radę gminy, tj. przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje nie wyposażonego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. IV SA/Wr 600/04). Z powyższych względów, adresatem postanowień zamieszczonych w § 2 powołanej wyżej uchwały Rady Miasta Białystok nie jest Dyrektor Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, lecz są nimi użytkownicy gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych, których organ stanowiący gminy zobowiązał do zachowania porządku oraz do przestrzegania zasad bezpieczeństwa i regulaminów określających zasady korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń, które zostały ustalone przez podmiot administrującymi tymi obiektami i urządzeniami. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowy przepis uchwały Rady Miasta Białystok nie mógł stanowić podstawy prawnej zaskarżonego zarządzenia Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Natomiast postanowienia § 7 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji uprawniają Dyrektora tego ośrodka do wydawania zarządzeń o charakterze wewnętrznym, które regulują materię dot. funkcjonowania ośrodka. 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).

Tymczasem, zaskarżone zarządzenie Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji zawiera unormowania kształtujące sytuację prawną użytkowników gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych, którzy nie są podporządkowani organizacyjnie ani służbowo kierownikowi tej jednostki organizacyjnej, przez co traci cechy aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym. Określając zasady korzystania ze wspomnianych obiektów, Dyrektor Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji przekroczył zatem zakres upoważnienia wynikający z przepisów regulaminu organizacyjnego Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji i wszedł w kompetencje organu stanowiącego Miasta Białostok. Materia dot. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych powinna bowiem zostać unormowana w akcie prawa miejscowego wydanym przez radę gminy na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle przedstawionych powyżej argumentów nie ulega wątpliwości, że zaskarżone zarządzenie Dyrektora Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji jest sprzeczne z prawem, bowiem reguluje materię, która zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie została zastrzeżona do właściwości rady gminy (miasta), a ponadto zamieszczone w nim unormowania zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia udzielonego Dyrektorowi w regulaminie organizacyjnym Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji. Z tego względu, wnoszę jak w petitum skargi.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/