



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 listopada 2022 r.

Poz. 5276



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.377.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 7 listopada 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXII/428/22 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Stadionu Miejskiego w Poniatowej, w części obejmującej § 2 pkt 3, § 5 ust. 4 zd. pierwsze, § 6 ust. 1 pkt 5 i 7, § 6 ust. 2 oraz § 9 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/428/22 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Stadionu Miejskiego w Poniatowej, w części obejmującej § 2 pkt 3, § 5 ust. 4 zd. pierwsze, § 6 ust. 1 pkt 5 i 7, § 6 ust. 2 oraz § 9 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXII/428/22 Rady Miejskiej w Poniatowej została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 października 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Poniatowej przyjęła Regulamin Stadionu Miejskiego w Poniatowej. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urzędzeń.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu

przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z § 2 pkt 3 regulaminu, ilekroć w niniejszym regulaminie jest mowa bez bliższego określenia o *administratorze stadionu – należy przez to rozumieć Ośrodek Sportu i Rekreacji*.

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, ani też regulowanie kwestii zarządzania takim obiektem.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Oznacza to niewątpliwie, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej upoważnienia dla Rady do wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie.

Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań burmistrza należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji burmistrza jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać zarządcy obiektu użyteczności publicznej i jego zadań (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż unormowanie uchwały określające podmiot zarządzający stadionem miejskim zostało podjęte bez podstawy prawnej.

W § 5 ust. 4 regulamin stanowi, że *za bezpieczeństwo uczestników zajęć sportowych odpowiedzialność prawną ponosi osoba organizująca zajęcia (nauczyciel, opiekun, trener, instruktor organizator zajęć)* (zd. pierwsze).

W § 6 ust. 1 pkt 7 regulaminu przyjęto, że do obowiązków organizatora imprezy należy *pokrycie wszystkich kosztów powstałych w związku z uszkodzeniem mienia*, a w myśl § 6 ust. 2 regulaminu, *organizator imprezy odpowiada za bezpieczeństwo uczestników oraz kibiców podczas trwania imprezy*.

Ponadto, zgodnie z § 9 regulaminu *za wszelkie zniszczenia wynikłe z przyczyn niewłaściwego korzystania z obiektu Stadionu miejskiego, urządzeń, sprzętu i wyposażenia stadionu obciążony będzie korzystający lub przebywający na terenie stadionu, powodujący zniszczenie*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Miejskiej. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakwestionowane regulacje uchwały stanowią w istocie ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.) Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady miejskiej, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

W § 6 ust. 1 pkt 5 regulamin stanowi, że do obowiązków organizatora imprezy należy *zapewnienie drożności wejść i wyjść na stadion*.

Nałożenie na organizatora obowiązku do zapewnienia drożności wejść i wyjść na stadion pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 1a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpożarową, jest obowiązany zapewnić osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji.

Odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w ust. 1, stosownie do obowiązków i zadań powierzonych w odniesieniu do budynku, obiektu budowlanego lub terenu, przejmuje - w całości lub w części - ich zarządca lub użytkownik, na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej ustanawiającej zarząd lub użytkowanie. W przypadku gdy umowa taka nie została zawarta, odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej spoczywa na faktycznie władającym budynkiem, obiektem budowlanym lub terenem (art. 4 ust. 1a).

Rada Miejska nie jest uprawniona do modyfikowania powyższych regulacji ustawowych w uchwale podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/428/22 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Poniatowej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Poniatowej