



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 października 2024 r.

Poz. 4663



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.335.2024

z dnia 30 września 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr V/42/24 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania ze Stadionu Gminnego zlokalizowanego w Janowie Podlaskim przy ul. Gabriela Narutowicza, w części obejmującej § 1 ust. 3 i ust. 4, § 2 ust. 2 zd. drugie, § 2 ust. 4 w brzmieniu: „po uprzednim zawarciu umowy z administratorem lub”, § 2 ust. 12 pkt 2 i pkt 3 w brzmieniu: „łatwopalnych”, § 2 ust. 13 pkt 2 i pkt 5-7 oraz § 2 ust. 14-20 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 2024 r. poz. 609, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/42/24 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania ze Stadionu Gminnego zlokalizowanego w Janowie Podlaskim przy ul. Gabriela Narutowicza, w części obejmującej § 1 ust. 3 i ust. 4, § 2 ust. 2 zd. drugie, § 2 ust. 4 w brzmieniu: „po uprzednim zawarciu umowy z administratorem lub”, § 2 ust. 12 pkt 2 i pkt 3 w brzmieniu: „łatwopalnych”, § 2 ust. 13 pkt 2 i pkt 5-7 oraz § 2 ust. 14-20 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr V/42/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Janów Podlaski przyjęła Regulamin korzystania ze Stadionu Gminnego zlokalizowanego w Janowie Podlaskim przy ul. Gabriela Narutowicza. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, 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 powołanym 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 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 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

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.

W § 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy postanowiła, że: „Czynności administratora na obiekcie wykonywać będą pracownicy administratora zwani dalej obsługą” (ust. 3). „Godziny udostępnienia stadionu określa administrator obiektu i informację o tym umieszcza na tablicy informacyjnej przy obiekcie i na swojej stronie internetowej” (ust. 4).

Zgodnie z § 2 ust. 2 zd. drugie Regulaminu: „Warunki uczestnictwa i zachowania osób uczestniczących w imprezie masowej określa opracowany przez organizatora regulamin imprezy masowej”.

Mecze piłkarskie oraz inne imprezy organizowane na pełnowymiarowym boisku przez osoby trzecie odbywają się tylko *po uprzednim zawarciu umowy z administratorem lub za zgodą administratora* (§ 2 ust. 4).

*Korzystanie z boiska przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w celach zarobkowych może odbywać się tylko po uprzednim podpisaniu z administratorem umowy najmu boiska* (§ 2 ust. 18).

*Warunkiem podpisania umowy, o której mowa w ust. 18, jest przedstawienie przez najemcę dokumentu potwierdzającego prowadzenie działalności gospodarczej upoważniającej do prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych* (§ 2 ust. 19).

*Administrator zastrzega sobie prawo zamknięcia obiektu w przypadku prac pielęgnacyjnych, remontowych lub w przypadkach ocenionych jako zagrażające bezpieczeństwu użytkowników* (§ 2 ust. 20).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej przyznanej Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - a zatem przeznaczonych do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych - norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się podmiotów, które w nich przebywają bądź z nich korzystają.

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających (administrujących) 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 zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

Uchwała w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego. Musi więc spełniać wymogi obowiązujące dla tej kategorii aktów prawnych. Akty prawa miejscowego, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzują się tym, że zawierają abstrakcyjne i generalne normy prawne, adresowane do podmiotów pozostających poza strukturą administracji.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, 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 (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 706/12 oraz z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 409/13).

W ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera także upoważnienia dla Rady do określania w podejmowanej uchwale postanowień dotyczących sposobu, formy oraz warunków udostępniania obiektu użyteczności publicznej.

Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań Wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. W art. 31 ustawa stanowi zaś, że Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tym samym wybór konkretnej formy udostępnienia obiektu należy do wyłącznych kompetencji Wójta jako organu gospodarującego mieniem komunalnym, który z mocy ustawy upoważniony jest do zawierania umów cywilno-prawnych w imieniu gminy.

Ustanawiając akt prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem mieścić się w granicach ustawowej delegacji.

Jak zaznaczono wyżej, na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej ani też do określania zadań tego podmiotu. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Kwestia powierzenia innemu podmiotowi zadań w tym zakresie, jak i wybór podmiotu zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy zatem wyłącznie do kompetencji Wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12).

W § 2 ust. 12 Regulaminu przyjęto, że zabrania się wnoszenia na teren stadionu: *materiałów wybuchowych oraz wyrobów pirotechnicznych* (pkt 2); pojemników do rozpylania gazów, substancji żrących, *łatwopalnych* lub farbujących, butelek lub puszek wykonanych z kruchego lub szczególnie twardego materiału (pkt 3).

Zgodnie natomiast z § 2 ust. 13 Regulaminu, na terenie stadionu zabrania się: *pisania lub malowania na elementach konstrukcji, instalacji lub budowli bądź naklejania lub przytwierdzania do nich czegokolwiek* (pkt 2); *niszczenia i uszkodzania roślinności* (pkt 6); *zaśmiecania terenu* (pkt 7).

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy, wprowadzając zakazy określone w § 2 ust. 12 pkt 2 i pkt 3 w zakresie słów: „*łatwopalnych*” oraz ust. 13 pkt 2 i pkt 6-7 wykroczyła poza granice upoważnienia przyznanego jej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przytoczone regulacje dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, czyniąc to bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

W wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 97/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż: „*regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb*

korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji”.

Powyższe zakazy wprowadzone przez Radę Gminy mieszczą się dyspozycji czynów zakazanych, określonych ustawą z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.) oraz innymi ustawami szczegółowymi.

Określone w § 2 ust. 12 Regulaminu zakazy wnoszenia materiałów wybuchowych oraz wyrobów pirotechnicznych (pkt 2) oraz substancji łatwopalnych stanowią czyn wypełniający znamiona określone w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem: „Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany”.

W przedmiotowym Regulaminie wprowadzono również zakaz pisania (malowania, naklejania, przytwierdzania) na elementach konstrukcji, instalacji lub budowli składających się na infrastrukturę stadionu (§ 2 ust. 13 pkt 2).

Zdaniem organu nadzoru treść przytoczonego zakazu wypełnia znamiona zakazu niszczenia cudzego mienia, uregulowanego zarówno w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.) - art. 288, jak i Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń „kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urzędzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Przedmiotem czynności wykonawczej sprawcy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym przytoczony wyżej zapis art. 143 Kodeksu wykroczeń wymienia jedynie przykładowo takie urządzenia jak przyrząd alarmowy, instalacja oświetleniowa, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławka.

Wprowadzony z kolei zakaz niszczenia i uszkadzania roślinności stanowi powielenie przepisów art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, w myśl którego „kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany”.

Wskazany natomiast w § 2 ust. 13 pkt 7 zakaz zaśmieciania terenu reguluje art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń: „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych”. Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również stadion gminny wraz z towarzyszącą infrastrukturą sportową, przeznaczoną do użytku publicznego.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że powtarzanie przepisów ustawowych i ich modyfikowanie, przytaczanie wyłącznie ich części może prowadzić do zmiany ich znaczenia

i wprowadzania odbiorców uchwały w błąd a tym samym deprecjonuje przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. III SA/Łd 1168/15 i powołane tam orzeczenia).

Zgodnie z § 2 ust. 16 Regulaminu *podczas organizowanego meczu lub innej imprezy wyłączne prawo wpuszczania osób na teren stadionu ma organizator i ponosi on pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo uczestników meczu bądź imprezy oraz właściwą organizację, porządek i dyscyplinę podczas trwania imprezy.*

*Obsługa obiektu ma prawo do usunięcia z terenu stadionu osoby łamiące regulamin oraz niestosujące się do jej poleceń (§ 2 ust. 17).*

Jak trafnie wskazano w orzecznictwie sądów administracyjnych „*regulamin korzystania ze stadionu miejskiego jest aktem prawa miejscowego, określającym zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Jego adresatem są potencjalni użytkownicy stadionu. Tymczasem przywołane postanowienia uchwały odnoszą się wprost do praw i obowiązków organizatora imprezy oraz warunków zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w trakcie imprez sportowych odbywających się na terenie stadionu. Należy wyraźnie podkreślić, że tak określona materia jest przedmiotem regulacji ustawowej i została szczegółowo uregulowana w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych*” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 28 listopada 2012 r., sygn. III SA/Wr 114/12).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616) za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania odpowiada jej organizator. Szczegółowe regulacje w zakresie obowiązków służb porządkowych zawiera natomiast art. 22 tej ustawy.

Ponadto, na podstawie art. 10 ustawy, organizator masowej imprezy sportowej, innej niż wymieniona w rozdziale 3, może odmówić na nią wstępu i przebywania osobie, której dane znajdują się w bazie danych, o której mowa w art. 37 pkt 2, lub objętej zakazem klubowym lub zakazem zagranicznym.

Szczegółowe regulacje ustawy oznaczają, że Rada Gminy w § 2 ust. 16-17 Regulaminu, nie tylko przekroczyła przyznane jej kompetencje (obejmujące jedynie ustalenie zasad i trybu i korzystania z obiektu), ale dokonała modyfikacji materii ustawowej, tj. art. 10 i art. 22 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Odmienne bowiem od ustawy uregulowała wymienione zagadnienia.

Jak już zaznaczono wyżej, uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. m.in. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. II OSK 2685/22; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2023 r., sygn. akt II OSK 2546/20).

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wykracza również zakaz wjazdu pojazdów mechanicznych ustanowiony w § 2 ust. 14 i 15 Regulaminu.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251) zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych, co do zasady, należy do starosty. Zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami (art. 10 ust. 7 ustawy).

Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024, poz. 320) zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym ich oznakowanie, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku - do właściciela terenu.

Zarządzanie obiektami sportowymi, jako obiektami użyteczności publicznej, należy do kompetencji wójta gminy określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem zarządzanie drogami wewnętrznymi, w tym ustanowienie zakazu wjazdu, należy do kompetencji wójta i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy.

W § 2 ust. 13 pkt 5 Regulaminu, Rada Gminy wprowadziła zakaz wykonywania na terenie stadionu *innych czynności, które mogą być powodem zagrożenia zdrowia i życia osób przebywających na stadionie bądź mogą doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia obiektu.*

Posłużenie się w powyższej regulacji niedookreślonym pojęciem „innych czynności” skutkuje tym, że postanowienie to formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/42/24 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Janów Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Janów Podlaski