



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 czerwca 2025 r.

Poz. 2944



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.148.2025

Lublin, dnia 5 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/102/2025 Rady Miasta Kraśnik z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze stadionów i boisk miejskich przy ul. Żwirki i Wigury 2 i ul. Oboźnej 18 w Kraśniku, w części obejmującej § 1 ust. 4, § 2 ust. 3 pkt 6, § 2 ust. 5 w brzmieniu: „w zakresie ustalonym przez Dyrektora MOSiR w Kraśniku”, § 3 ust. 2 w brzmieniu: „ustalonym przez administratora stadionu”, § 3 ust. 4 w brzmieniu: „po wcześniejszym przedłożeniu propozycji przez administratora stadionu”, § 3 ust. 5 w brzmieniu: „zawartej z administratorem stadionu”, § 3 ust. 6, § 4 ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 5, § 5 ust. 5 zdanie pierwsze, § 6 ust. 1 w zakresie słów: „w szczególności”, § 6 ust. 1 pkt 4, pkt 9 i ust. 2, § 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4, § 7 ust. 3 pkt 5 – 8 i pkt 10 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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/102/2025 Rady Miasta Kraśnik z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania ze stadionów i boisk miejskich przy ul. Żwirki i Wigury 2 i ul. Oboźnej 18 w Kraśniku, w części obejmującej § 1 ust. 4, § 2 ust. 3 pkt 6, § 2 ust. 5 w brzmieniu: „w zakresie ustalonym przez Dyrektora MOSiR w Kraśniku”, § 3 ust. 2 w brzmieniu: „ustalonym przez administratora stadionu”, § 3 ust. 4 w brzmieniu: „po wcześniejszym przedłożeniu propozycji przez administratora stadionu”, § 3 ust. 5 w brzmieniu: „zawartej z administratorem stadionu”, § 3 ust. 6, § 4 ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 5, § 5 ust. 5 zdanie pierwsze, § 6 ust. 1 w zakresie słów: „w szczególności”, § 6 ust. 1 pkt 4, pkt 9 i ust. 2, § 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4, § 7 ust. 3 pkt 5 – 8 i pkt 10 oraz § 9 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/102/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2025 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. 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 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 urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada 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. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada 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). 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.

W § 1 ust. 4 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, przyjęto, że ilekroć w niniejszym regulaminie jest mowa bez bliższego określenia o *Administratorze stadionu* – należy przez to rozumieć *Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kraśniku*.

W § 2 ust. 3 pkt 6 regulaminu Rada wskazała, że stadiony nie są czynne w *dniach wyznaczonych na podstawie decyzji Dyrektora MOSiR*.

Przepis § 2 ust. 5 regulaminu stanowi, że stadion może również być wykorzystywany do organizacji wydarzeń o innym charakterze *w zakresie ustalonym przez Dyrektora MOSiR w Kraśniku*.

W myśl § 3 ust. 2 regulaminu, rozgrywki sportowe, mecze, zajęcia szkolne oraz inne wydarzenia odbywają się zgodnie z harmonogramem *ustalonym przez administratora stadionu*.

Zgodnie z § 3 ust. 4 regulaminu, opłaty, wysokość bonifikat oraz przypadki zwolnienia z opłat zatwierdza Burmistrz Miasta Kraśnik *po wcześniejszym przedłożeniu propozycji przez administratora stadionu*.

Natomiast § 3 ust. 5 regulaminu stanowi, że udostępnienie stadionu lub jego części organizatorowi wydarzenia odbywa się na podstawie umowy *zawartej z administratorem stadionu* oraz zgodnie z regulaminem.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 ust. 4, § 2 ust. 3 pkt 6, § 2 ust. 5 w brzmieniu: *"w zakresie ustalonym przez Dyrektora MOSiR w Kraśniku"*, § 3 ust. 2 w brzmieniu: *"ustalonym przez administratora stadionu"*, § 3 ust. 4 w brzmieniu: *"po wcześniejszym przedłożeniu propozycji przez administratora stadionu"* oraz § 3 ust. 5 w brzmieniu: *"zawartej z administratorem stadionu"* regulaminu nie mieszczą 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 wskazywania podmiotu zarządzającego (administrującego) gminnym obiektem użyteczności publicznej, decydowanie o tym, jakie zadania winien wykonywać ten podmiot jak też określania czynności użytkowników danego obiektu zdeterminowanych zgodą (zezwoeniem) zarządcy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023r., sygn. akt. III SA/Łd 703/22, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021r., sygn. akt II SA/Łd 706/21, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu administrującego należy do kompetencji wójta (burmistrza) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym, który jest uprawniony ponadto do określenia wyznaczonemu przez siebie administratorowi konkretnych praw i obowiązków (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12). Nie może on natomiast subdelegować przyznaney mu kompetencji na organ stanowiący.

Brak upoważnienia do regulowania powyższych kwestii w regulaminie korzystania boisk i kortów osiedlowych potwierdził również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2024 r. sygn. III OSK 1465/22, wskazując, że *„należy zgodzić się z organem, że Sąd Wojewódzki błędnie uznał, że jednobrzmiące przepisy pkt 1 oraz pkt 5 Załącznika Nr 1 i 2 do uchwały: „nie są sprzeczne z jakąkolwiek normą prawną”. W powołanych przepisach regulaminu Rada Miasta wskazała, że: „boisko osiedlowe jest własnością*

Miasta C." (pkt 1) oraz że: "stan techniczny obiektu sportowego i jego urządzeń kontroluje administrator" (pkt 5). Uznanie powyższych postanowień za zgodne z prawem wyłącznie ze względu na fakt, że zawierają one tylko "informację o właścicielu boiska lub kortu, ale także zasadę, wprowadzie wprost nie wyrażoną, że reguły, zasady postępowania określone w regulaminie mają zastosowanie do boisk i kortów stanowiących własność gminy, a nie jakichkolwiek boisk sportowych czy kortów tenisowych", nie znajduje uzasadnienia prawnego."

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż ww. postanowienia § 1 ust. 4, § 2 ust. 3 pkt 6, § 2 ust. 5, § 3 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 regulaminu -- we wskazanej części - zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 3 ust. 6 regulaminu, *umowy dotyczące korzystania ze stadionu muszą być zgodne z obowiązującym prawem.*

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 udostępniania obiektu użyteczności publicznej.

Jak już wskazano, zgodnie 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.

Zawarcie umowy cywilno-prawnej, której przedmiotem jest mienie gminy, należy do organu wykonawczego gminy, zatem wszelkie kwestie związane z zawarciem umowy, której przedmiotem jest udostępnienie obiektu użyteczności publicznej, należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, a postanowienia uchwały w tym zakresie - jako podjęte z przekroczenie delegacji ustawowej - istotnie naruszają prawo.

Jak stanowi § 4 ust. 3 regulaminu, *Administrator obiektu nie ponosi odpowiedzialności za szkody doznane przez dzieci i młodzież przebywające na stadionie bez nadzoru nauczyciela, opiekuna, instruktora lub trenera.*

W myśl § 5 ust. 5 regulaminu, *za bezpieczeństwo uczestników wydarzenia odpowiedzialność prawną ponosi osoba organizująca wydarzenie (nauczyciel, opiekun, trener, instruktor, organizator imprezy) - zd. pierwsze.*

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 9 regulaminu, do obowiązków organizatora wydarzenia należy w szczególności *pokrycie wszystkich kosztów powstałych w związku z uszkodzeniem mienia.*

W § 6 ust. 2 regulaminu stanowi, że *organizator wydarzenia odpowiada za bezpieczeństwo wydarzenia w miejscu i w czasie jego trwania.*

Natomiast w myśl § 9 regulaminu, *za wszelkie zniszczenia wynikłe z niewłaściwego korzystania ze stadionu, urządzeń, sprzętu i wyposażenia, obciążony będzie korzystający lub przebywający na terenie stadionu, powodujący zniszczenie.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje regulaminu wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami. Za niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze

umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej, są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy kodeksu cywilnego normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Stanowione przez radę gminy przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. IV SA/Po 672/11 WSA w Poznaniu podkreślił, że "(...) rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną". Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Po 795/19, WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 lipca 2023 r., sygn. II SA/Go 249/23, NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. III OSK 4921/21.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 2 lutego 2022 r., sygn. II SA/Rz 1693/21 wskazał: „regulacja w brzmieniu „Korzystanie z Parku odbywa się na własną odpowiedzialność korzystającego lub na odpowiedzialność opiekuna” - w sposób nieuprawniony „przerzuca ryzyko” korzystania z parku miejskiego wyłącznie na jego użytkowników lub ich opiekunów. Odpowiedzialność określonych osób na tle konkretnego zdarzenia kształtuje się na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących (np. art. 415 i 434 kodeksu cywilnego, w pewnych sytuacjach także na gruncie prawa karnego), tymczasem z zapisów regulaminu wynika, że użytkownicy ponosiliby ryzyko korzystania z niesprawnych urządzeń co zwalniałoby gminę z obowiązku ich przeglądu czy konserwacji - zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2017 r., sygn. IV SA/Po 227/17”.

Zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 1 pkt 5 regulaminu, osoby korzystające ze stadionu oraz prowadzące zajęcia zobowiązują się do przestrzegania przepisów bhp, ppoż., ewakuacyjnych, porządkowych.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony przeciwpożarowej oraz pozostałych przepisów prawa, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarnoepidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rzędu” (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. III SA/Wr 96/14).

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2024 r. sygn. III OSK 1465/22 wskazał, że „Nie sposób również zgodzić się ze stroną skarżącą kasacyjnie, że regulacja zawarta w pkt 11 załączników do uchwały nakazująca użytkownikom przestrzegania ogólnie obowiązujących przepisów bhp i p.poż. mieści się w zakresie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zasadnie Sąd Wojewódzki stwierdził nieważność wskazanej regulacji uznając, że: „nie można uznać, że przytoczona regulacja dopełnia jaką normę powszechnie obowiązującą, skoro się do niej wprost odwołuje i nakazuje jej przestrzegać, co z samej konstrukcji państwa prawa wynika, że prawa należy przestrzegać.”

W myśl § 6 ust. 1 regulaminu do obowiązków organizatora wydarzenia należy w szczególności (...).

Posłużenie się w powyższej regulacji sformułowaniem „w szczególności” skutkuje tym, że uchwała określa w formie wyliczenia przykładowego obowiązki podmiotów korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej (stadionów i boisk). Takiego działania nie sposób uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia udzielonego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 regulaminu do obowiązków organizatora wydarzenia należy usuwanie z terenu stadionu osób niestosujących się do postanowień Regulaminu, stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia uczestników wydarzenia i innych osób dopuszczających się niszczenia mienia.

Zdaniem organu nadzoru w normie kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej podstawę wydania przedmiotowej uchwały, nie mieści się określenie jakichkolwiek sankcji, w tym sankcji za naruszenie postanowień regulaminu. Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 nie może zawierać przepisów porządkowych.

Rada Gminy może wprowadzić regulamin korzystania z określonego miejsca użyteczności publicznej zawierający nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami karnymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 czerwca 2024 r. sygn. III SA/Gl 329/24, w delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. uprawnienia dla rady gminy do stanowienia przepisu o możliwości przymusowego usunięcia z boiska sportowego czy kortu tenisowego osoby nie przestrzegającej regulaminu. W delegacji ustawowej mowa jest o zasadach korzystania z boisk, a nie sankcjach za naruszanie zasad. Przepis nie wskazuje kto mały dokonać usunięcia użytkownika z boiska sportowego czy kortu tenisowego. Wreszcie wskazany przepis nie ma i nie może mieć charakteru porządkowego. Tylko wówczas samodzielnie mógłby stanowić podstawę do ingerencji policji lub innej służby porządkowej, oczywiście w granicach jej ustawowych uprawnień.

W § 7 regulaminu ustalono zakazy obowiązujące na terenie stadionu.

Należy podkreślić, że rada gminy w uchwalanym przez siebie akcie prawa miejscowego nie jest uprawniona do powielania, regulowania kwestii tożsamyh z tymi, które już zostały uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyprowadzić zakaz powtarzania i modyfikacji przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż „z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.

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

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż w uchwale określono następujące zakazy, które zostały już uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa:

- *zakaz wnoszenia na teren stadionu wszelkiego rodzaju broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów* (§ 7 ust. 2 pkt 1 regulaminu) stanowi materię uregulowaną w ustawie z dnia 21 maja 1999r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2024 r. poz. 485, ze zm.). Ponadto zakaz wnoszenia przedmiotów potencjalnie niebezpiecznych, mogących spowodować zranienie lub inny uszczerbek na zdrowiu stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 50a § 1 Kodeksu wykroczeń który stanowi: „Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze (...)”;
- *zakaz posiadania środków odurzających lub substancji psychotropowych* (§ 7 ust. 2 pkt 4 regulaminu) wynika z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939, ze zm.);
- *zakazy wnoszenia na teren stadionu materiałów wybuchowych, fajerwerków, rac dymnych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych* (§ 7 ust. 2 pkt 2 regulaminu) i *rozniecania ognia* (§ 7 ust. 3 pkt 5 regulaminu) wynikają z treści art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, że: „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” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2019r., sygn. III SA/Wr 426/19). Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 listopada 2020 r. sygn. III SA/Po 361/20 zauważył, że wprowadzanie zakazów wnoszenia i używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych oraz niebezpiecznych substancji chemicznych powtarza także art. 163 § 1 pkt 3 Kodeksu karnego penalizującego spowodowanie zdarzenia powszechnie niebezpiecznego mającego postać eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących lub parzących albo art. 164 Kodeksu karnego penalizującego spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia;
- *zakaz spożywania alkoholu* (§ 7 ust. 3 pkt 6 regulaminu) stanowi kwestię uregulowaną w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie uchwały regulującej warunki i zasady korzystania z parku zdrojowego;
- *zakaz niszczenia sprzętu i wyposażenia znajdującego się na terenie stadionu* (§ 7 ust. 3 pkt 7 regulaminu) regulują zarówno przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) - art. 288, jak i ustawy Kodeks wykroczeń. Stosownie do treści art. 288 § 1 Kodeksu karnego, kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Natomiast zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń „kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń 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 sprawy są wszelkie urządzenia przeznaczone do użytku publicznego, a nie tylko wymienione w tym przepisie;
- *zakaz zaśmiecania stadionu* (§ 7 pkt 8 regulaminu) wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. 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 obiekty i urządzenia gminne przeznaczone do użytku publicznego;

W kontekście analizy zakresu kompetencji przyznanych Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym wykluczone jest 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 2012r., 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).

Podkreślenia wymaga, że wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zamieszczanie w regulaminie zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie tych zakazów nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Miasta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Miasta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wykracza również ustanowiony w § 7 ust. 3 pkt 10 regulaminu *zakaz wjeżdżania na teren stadionu pojazdami mechanicznymi, bez zezwolenia administratora lub organizatora wydarzenia, za wyjątkiem pojazdów użytkowanych przez osoby niepełnosprawne oraz służby zabezpieczające organizowane wydarzenie (pogotowie ratunkowe, straż pożarna, policja, ochrona)*.

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.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II 625/19: *"nie jest zgodne z prawem uregulowanie zakazu poruszania pojazdów silnikowych, zaprzęgowych bez zgody zarządcy parku. Zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 p.r.d., należy do starosty - jako podmiotu zarządzającego drogami gminnymi albo do burmistrza - jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi. W obu przypadkach, ustalenie organizacji ruchu wymaga ponadto stosowania na każdej z tych dróg znaków drogowych określonych w powyższej ustawie i jej przepisach wykonawczych - nie może ich wprowadzać żaden regulamin parku. Przepisy regulaminu parku nie mogą stanowić prawnej podstawy uchwalenia w nim organizacji ruchu także dlatego, że uchwaliła go rada miejska, która nie ma legitymacji do regulowania pod względem prawnym zasad ruchu pojazdów na drogach gminnych ani wewnętrznych, którą to legitymację ma odpowiednio starosta albo burmistrz"*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/102/2025, 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) Burmistrz Miasta Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Kraśnik