



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 czerwca 2026 r.

Poz. 3144



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.185.2026

Lublin, dnia 25 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/191/26 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie: uchwalenia Regulaminu korzystania z Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „OSiR Football Park - Strefa Piłki” w Poniatowej, w części obejmującej § 1 pkt 2, § 2 ust. 2 w brzmieniu: *"ustalonych z Zarządcą"*, § 2 ust. 3 w brzmieniu: *"ustalonych z Zarządcą"*, § 2 ust. 4 w brzmieniu: *"ustalonych z Zarządcą"*, § 3 ust. 2 zdanie drugie, § 3 ust. 5, § 3 ust. 6, § 3 ust. 7, § 3 ust. 8 w brzmieniu: *"w szczególności"*, § 3 ust. 8 pkt 1 w brzmieniu: *"chyba że inaczej uzgodniono z Zarządcą"* oraz § 3 ust. 8 pkt 3 w brzmieniu: *"bez zgody Zarządcy"* 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 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/191/26 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie: uchwalenia Regulaminu korzystania z Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „OSiR Football Park - Strefa Piłki” w Poniatowej, w części obejmującej § 1 pkt 2, § 2 ust. 2 w brzmieniu: *"ustalonych z Zarządcą"*, § 2 ust. 3 w brzmieniu: *"ustalonych z Zarządcą"*, § 2 ust. 4 w brzmieniu: *"ustalonych z Zarządcą"*, § 3 ust. 2 zdanie drugie, § 3 ust. 5, § 3 ust. 6, § 3 ust. 7, § 3 ust. 8 w brzmieniu: *"w szczególności"*, § 3 ust. 8 pkt 1 w brzmieniu: *"chyba że inaczej uzgodniono z Zarządcą"* oraz § 3 ust. 8 pkt 3 w brzmieniu: *"bez zgody Zarządcy"* Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/191/26 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Poniatowej ustaliła regulamin korzystania z Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego "OSiR Football Park - Strefa Piłki" w Poniatowej. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

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).

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 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 wprowadzone zostały definicje. § 1 pkt 2 stanowi: „*Zarządca – należy przez to rozumieć Ośrodek Sportu i Rekreacji w Poniatowej*”.

W § 2 Regulaminu określono godziny funkcjonowania Ośrodka. Zgodnie z tym przepisem: Biuro: 08:00-15:00 tel.81 820 42 90 (ust. 1); w godzinach rozgrywanych treningów i meczów na boisku z nawierzchnią sztuczną *ustalonych z Zarządcą* (ust. 2); w godzinach prowadzonych zajęć, szkoleń, konferencji, spotkań itp. w sali konferencyjnej, fitness lub ambulatorium *ustalonych z Zarządcą* (ust. 3); w godzinach przybywania Użytkownika *ustalonych z Zarządcą* (ust. 4).

Jak stanowi § 3 ust. 8 Regulaminu, użytkownik zobowiązany w szczególności jest do: przestrzegania zakazu wnoszenia na teren Ośrodka posiłków, *chyba że inaczej uzgodniono z Zarządcą (pkt 1)*, przestrzegania zakazu dokonywania *bez zgody Zarządcy* zmian w umeblowaniu sali, dostawiania stołów, krzeseł itp. (pkt 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 1 pkt 2, § 2 ust. 2 w brzmieniu: "*ustalonych z Zarządcą*", § 2 ust. 3 w brzmieniu: "*ustalonych z Zarządcą*", § 2 ust. 4 w brzmieniu: "*ustalonych z Zarządcą*", § 3 ust. 8 pkt 1 w brzmieniu: "*chyba że inaczej uzgodniono z Zarządcą*" oraz § 3 ust. 8 pkt 3 w brzmieniu: "*bez zgody Zarządcy*" zostały przyjęte z przekroczeniem granic upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Organowi stanowiącemu gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować bieżącą opiekę czy zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. 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 z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Rada może zatem 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 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 należy do kompetencji burmistrza jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż postanowienia uchwały określające administratora obiektu użyteczności publicznej zostały podjęte bez podstawy prawnej.

W wyroku z dnia 28 listopada 2012r., sygn. akt III SA/Wr 114/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż: „*na podstawie powołanej 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 konsekwencji, Radzie Miejskiej nie przysługuje także uprawnienie do nakładania na zarządcę/administratora obiektu użyteczności publicznej określonych obowiązków lub stanowienia o zakresie jego uprawnień. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej

uchwale. Szczegółowe zadania zarządcy/administradora mogą być oczywiście powierzone określonemu podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie stanowią materii uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Jak stanowi § 3 ust. 2 Regulaminu, *przebywanie osoby niezameldowanej w pokoju Użytkownika po godzinie 22:00 jest równoznaczne z wyrażeniem zgody przez wynajmującego pokój na odpłatne dokwaterowanie osoby niezameldowanej do pokoju Użytkownika, według cen pełnych obowiązujących w dniu dokwaterowania* (zd. drugie).

Zgodnie z § 3 ust. 5 Regulaminu *w przypadku naruszenia postanowień niniejszego Regulaminu Zarządca może odmówić dalszego świadczenia usług osobie, która je narusza. Osoba taka zobowiązana jest do niezwłocznego zastosowania się do żądań, uregulowania należności za dotychczasowe świadczenia oraz do zapłaty za ewentualne poczynione uszkodzenia i zniszczenia oraz opuszczenia terenu.*

Zgodnie z § 3 ust. 6 Regulaminu, *zarządca może odmówić przyjęcia Użytkownika, który podczas poprzedniego pobytu rażąco naruszył regulamin.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje § 3 ust. 2 zd. drugie, § 3 ust. 5 oraz § 3 ust. 6 zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Miejskiej.

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 może wprowadzić regulamin korzystania z określonego obiektu użyteczności publicznej zawierający nakazy i zakazy określonego zachowania się osób. Zakazy te i nakazy nie mogą być jednak zagrożone sankcjami (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/294/21, wyrok WSA 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: *"Sąd pierwszej instancji podzielił także stanowisko Wojewody o braku 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. 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".*

Stosownie do treści § 3 ust. 7 regulaminu, *wszelkie wartościowe rzeczy, pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności, inne rzeczy i przedmioty wartościowe albo przedmioty mające wartość naukową, artystyczną lub osobistą Użytkownik zobowiązany jest zostawić w sejfie u Zarządcy.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i stanowi materię podlegającą regulacjom cywilnoprawnym, a nie praw i obowiązków użytkowników obiektu użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego.

W § 3 ust. 8 regulaminu stanowi, że użytkownik *w szczególności* zobowiązany jest do (...).

W ocenie organu nadzoru posłużenie się w tym przepisie sformułowaniem *"w szczególności"* przesądza o tym, że obowiązki adresatów zostały określone przykładowo a nie wyczerpująco. Używanie takich pojęć skutkuje tym, że uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści.

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 orzeczeniem 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 danej jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/191/26 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 Poniatowej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Poniatowej