



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 7717

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.305.2024.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 września 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 2 pkt 3, 6 i 7, § 4 oraz § 8 załącznika do uchwały nr V/53/2024 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 29 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę nr XXXVI/507/2021 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z obiektów sportowo – rekreacyjnych Gminy Środa Wielkopolska - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej uchwałą nr V/53/2024 dokonała zmiany uchwały nr XXXVI/507/2021 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z obiektów sportowo – rekreacyjnych Gminy Środa Wielkopolska. Regulamin korzystania z Nowego Stadionu Średzkiego wraz z infrastrukturą sportowo – rekreacyjną, zlokalizowanego przy ul. Sportowej 12 w Środzie Wielkopolskiej stanowi załącznik do ocenianej uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 poz. 609 ze zm.) art.4 ust.2 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ( Dz.U. z 2019 poz.1461 t.j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 września 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Rada

gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że 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 urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to 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. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA).

Sformułowanie "zasady i tryb korzystania" mieści w sobie nadto kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20, CBOSA). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. ww. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22, CBOSA).

W § 2 pkt 3 Regulaminu Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej postanowiła, iż "Podmioty wymienione w ust. 1 pkt. 1, 2,3 mogą prowadzić zajęcia na Stadionie (w tym mecze ligowe) pod kierunkiem nauczyciela, trenera lub instruktora, którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę". Dodatkowo postanowiono, że "Za rzeczy pozostawione w szatni Zarządca nie ponosi odpowiedzialności" (§ 2 pkt 6 Regulaminu), "Przebywający na Stadionie ponoszą odpowiedzialność materialną za zniszczenia i dewastację obiektu (sprzęt sportowy, szatnie, trybuny dla kibiców inne wykorzystywane pomieszczenia)" (§ 2 pkt 7 Regulaminu). Równocześnie uznano, iż "Za wypadki spowodowane nieprzestrzeganiem niniejszego regulaminu odpowiedzialność ponosi użytkownik" (§ 8 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Wskazuje się także, iż art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń (por. wyrok NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, CBOSA). W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się więc regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z tych obiektów i urządzeń.

W § 4 Regulaminu Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej postanowiła, iż "1. Za bezpieczeństwo i porządek na Stadionie w trakcie trwania wydarzenia sportowego odpowiada jego organizator. 2. W czasie trwania rozgrywek piłkarskich i imprez sportowych do obowiązków organizatora należy: 1) respektowanie postanowień regulaminu i podpisanej umowy oraz zapewnienie ładu i porządku przed, w trakcie oraz po zakończeniu; 2) niezwłoczne podejmowanie działań mających na celu usunięcie zagrożenia życia lub zdrowia uczestników imprezy lub zapobieżenie zniszczeniu mienia; 3) zapewnienie drożności wejść na Stadion oraz dróg na terenie Stadionu, w szczególności dróg ewakuacyjnych; 4) ustalenie z Zarządcą obiektu, przed rozpoczęciem wydarzenia, miejsc niedostępnych dla uczestników imprezy lub widzów oraz odpowiednie oznakowanie tych miejsc". Tymczasem zdaniem organu nadzoru znaczenie zasad i trybu

korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których nowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega na tym, że adresuje się je do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczone lub zostaną pozbawione możliwości korzystania z tych obiektów i urządzeń (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r., IV SA/Po 532/23, CBOSA). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają zatem nie tylko kwestie związane z odpowiedzialnością osób korzystających z obiektu ale także sprawy związane z obowiązkami organizatora imprezy. Kwestie te - stosownie do postanowień Regulaminu - ustalone są bowiem w drodze "umowy zawartej przez organizatora imprezy z Zarządcą obiektu, na zasadach określonych w tej umowie oraz regulaminie korzystania ze Stadionu" (§ 3 ust. 3 Regulaminu).

Jak już wskazywano organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednak wyznaczając te reguły rada gminy nie ma niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie, lecz musi treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru unormowanie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zakłada uprawnienie rady gminy do określenia w ramach tych zasad, jednej z najistotniejszych zasad korzystania z takich obiektów, tj. zasady korzystania odpłatnego lub korzystania nieodpłatnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej

Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska