

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.167.2018.AHOR**  
**z dnia 29 października 2018 r.**

**Rada Miejska w Międzyrzeczu**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność pkt 4, pkt 5, pkt 9, pkt 16, pkt 20, pkt 22 lit. „f”, pkt 38, pkt 39, pkt 40 w zakresie słów: „Osoby takie nie mają prawa do zwrotu jakichkolwiek kosztów” oraz pkt 41 załącznika do Uchwały Nr LV/504/18 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 25 września 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu Hali Widowiskowo –Sportowej, kompleksu boisk sportowych "Moje boisko ORLIK 2012", Stadionu Miejskiego im. dr Adama Szantruczka, Pływalni Miejskiej "Kasztelanka" w Międzyrzeczu oraz Ośrodka Wypoczynkowego "Głębokie" w Głębokim.

**Uzasadnienie**

W dniu 25 września 2018 r. Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę Nr LV/504/18 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu Hali Widowiskowo –Sportowej, kompleksu boisk sportowych "Moje boisko ORLIK 2012", Stadionu Miejskiego im. dr Adama Szantruczka, Pływalni Miejskiej "Kasztelanka" w Międzyrzeczu oraz Ośrodka Wypoczynkowego "Głębokie" w Głębokim. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2018 r.

Załącznikiem do badanej uchwały Rada Miejska dokonała zmiany załącznika nr 3 Uchwały nr VI/33/11 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia regulaminu Hali Widowiskowo-Sportowej, kompleksu boisk sportowych "Moje boisko ORLIK 2012", Stadionu Miejskiego im. dr Adama Szantruczka, Pływalni Miejskiej "Kasztelanka" w Międzyrzeczu oraz Ośrodka Wypoczynkowego "Głębokie" w Głębokim (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2011 r. Nr 51, poz. 973) i nadała nowy regulamin Stadionu Miejskiego im. dr Adama Szantruczka w Międzyrzeczu.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że załącznik do badanej uchwały Regulamin korzystania ze Stadionu Miejskiego im. dr Adama Szantruczka w Międzyrzeczu” w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) – dalej jako ustawa.

Na wstępie należy podnieść, że badana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, który stanowi, że: "na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy zakreślone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada Miejska uchwalając regulamin stadionu miejskiego, zobowiązana była zatem do przestrzegania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 wskazanej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli

reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (*vide* wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). 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. 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 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10 oraz wyroku z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Go 932/17). Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania gminnego obiektu użyteczności publicznej jakim jest stadion miejski. Nie stanowią również zasad zarządu mieniem gminy.

Zgodnie z pkt 4 przedmiotowego regulaminu: Właścicielem stadionu w Międzyrzeczu jest Gmina Międzyrzecz. Należy wskazać, że o tym, kto jest właścicielem danej nieruchomości w żadnym razie nie może decydować akt prawa miejscowego wydany przez organ stanowiący gminy. Własność jest to najszersze i zarazem podstawowe prawo rzeczowe, pozwalające właścicielowi korzystać z rzeczy i rozporządzać nią z wyłączeniem innych osób. O tym, kto jest właścicielem danej nieruchomości decyduje ogólnie rzecz ujmując ogół stosunków cywilnoprawnych, a nie deklaracja lokalnego prawodawcy. Poza tym, w regulaminie korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej nie powinno zamieszczać się przepisów, które nie mają normatywnego charakteru, a jedynie informujący.

W myśl pkt 5 regulaminu: Zarządcą stadionu jest Międzyrzecki Ośrodek Sportu i Wypoczynku w Międzyrzeczu (MOSiW). Stosownie zaś do pkt 20: Nadzór nad utrzymaniem i konserwacją stadionu oraz terminami, harmonogramem imprez, treningów i zajęć sportowych sprawuje zarządca obiektu. Regulacje ta w sposób rażący narusza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, gdyż zgodnie z tym przepisem do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Skoro stadion miejski stanowi mienie gminy Międzyrzecz to Burmistrz uprawniony jest do sprawowania zarządu tym obiektem, a w konsekwencji to do jego kompetencji należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też przez administratora, kto będzie administratorem, jaki zakres swych uprawnień powierzy administratorowi. W związku z tym niezgodne z prawem są przepisy regulaminu, w których mowa jest o zarządcy i jego kompetencjach.

Rażąco narusza prawo również pkt 9 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że za korzystanie ze stadionu pobierane są opłaty zgodnie z obowiązującym cennikiem określonym w zarządzeniu Burmistrza Międzyrzecza. W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie stadionu postanowienia dotyczące opłat za korzystanie ze stadionu Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827 ze zm.). Wszelkie regulacje dotyczące opłat za korzystanie ze stadionu winny znaleźć się w odrębnej uchwale. Określenie obowiązku ponoszenia tych opłat w regulaminie korzystania ze stadionu stanowi więc przekroczenie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4.

Za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy należy również uznać przepis pkt 16, w którym Rada postanowiła, iż „Za rzeczy pozostawione na stadionie, zarządca stadionu nie ponosi odpowiedzialności”. Nie sposób bowiem przyjąć, że przepisy te stanowią regulację dotyczącą korzystania ze stadionu jako obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady gminy, jak i objęcia części tej materii zakresem unormowania przez prawodawcę w

drodze ustawy. Zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności gminy czy też innych podmiotów korzystających z tych obiektów. Zasady odpowiedzialności tych podmiotów oraz ewentualny obowiązek naprawienia wyrządzonej przez nich szkody podlega co do zasady ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej i w dużej mierze zależy od zakwalifikowania zdarzenia jako czyn niedozwolony bądź też nienależyte wykonanie zobowiązania. Kwestie dotyczące odpowiedzialności za rzeczy pozostawione w gminnym obiekcie użyteczności publicznej w trakcie jego wynajmowania przez podmiot trzeci mogą również zostać uregulowane w umowie najmu takiego obiektu.

Z tych samych względów należało stwierdzić nieważność pkt 22 lit. „f”, pkt 38, pkt 39 i pkt 40 w zakresie słów: „Osoby takie nie mają prawa do zwrotu jakichkolwiek kosztów”. W pkt 22 lit. „f” Rada postanowiła, że: w czasie trwania np. zawodów sportowych i imprez sportowo-rekreacyjnych do obowiązków organizatora należy pokrycie wszelkich kosztów w związku z uszkodzeniem mienia powstałych w czasie trwania imprezy lub w związku z imprezą. Zgodnie z pkt 38: Każda osoba niszcząca lub szpecąca infrastrukturę stadionu będzie pociągnięta do odpowiedzialności cywilnej obejmującej między innymi obowiązek zwrotu kosztów poniesionych przez zarządcę na usunięcie szkody np. demontaż uszkodzonego urządzenia, zakupu nowego elementu i jego zamontowanie. W myśl pkt 39: Zarządca zastrzega sobie prawo dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone na stadionie w wyniku naruszenia zakazów ustalonych w szczególności w niniejszym regulaminie lub spowodowanie na stadionie zamieszek albo uczestniczenie w nich. Stosownie zaś do pkt 40: Organizator imprezy ma prawo do nie wpuszczenia lub do usuwania ze stadionu osób w szczególności będących pod wpływem alkoholu lub środków odurzających i psychoaktywnych. Osoby takie nie mają prawa do zwrotu jakichkolwiek kosztów. Regulacje te stanowią przekroczenie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, gdyż przepis ten nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną. Kwestia odpowiedzialności organizatora za szkody powstałe w obiekcie w trakcie zawodów sportowych i imprez sportowo-rekreacyjnych może zostać uregulowana w umowie cywilnoprawnej zawartej pomiędzy zarządcą obiektu a podmiotem organizującym na nim zawody czy imprezę. Natomiast kwestie zasady ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej wynikają z aktów ustawowych, w szczególności z kodeksu cywilnego, a ponadto mogą wynikać z umowy cywilnoprawnej.

W pkt 41 regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: W sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu Cywilnego. Takie uregulowanie oznaczałoby, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin korzystania z stadionu miejskiego, będący aktem niższego rzędu niż ustawa o samorządzie gminnym i inne ustawy, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawowymi. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli LUW

**Paweł Witt**