



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 listopada 2025 r.

Poz. 4297

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.338.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 4 pkt 3, pkt 4, pkt 5, § 6 załącznika nr 1 do uchwały Nr XIX/114/2025 Rady Miasta Radymna z dnia 28 października 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z ogólnodostępnych obiektów użyteczności publicznej, obiektów sportowych, placów zabaw i siłowni plenerowych, położonych na terenie Miasta Radymna.

Uzasadnienie

Rada Miasta Radymna w dniu 28 października 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIX/114/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z ogólnodostępnych obiektów użyteczności publicznej, obiektów sportowych, placów zabaw i siłowni plenerowych, położonych na terenie Miasta Radymna. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza w/w uchwały wykazała, że jej regulacje w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a w konsekwencji tego w dniu 31 października 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części tj. § 4 pkt 3, pkt 4, pkt 5, § 6 jej załącznika nr 1.

Użyte w ww. 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 gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy 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 gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego. Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo

w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 4 pkt 3, pkt 4, pkt 5 analizowanej uchwały Rada Miasta Radymna uregulowała, że na terenie skateparku oraz w jego bezpośrednim otoczeniu zabrania się: 3) wprowadzania i wyprowadzania zwierząt w obrębie urządzeń, 4) używania otwartego ognia, materiałów pirotechnicznych, 5) naruszania przepisów powszechnie obowiązujących dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa.

Odnosząc się do w/w zakazu wprowadzania i wyprowadzania zwierząt w obrębie urządzeń, należy zauważyć, że wskazana powyżej materia dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Regulacje w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie powinny być przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) rada gminy zobowiązana jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nawet przedmiotowy przepis nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 27 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 789/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 111/20). Ponadto zgodnie z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm.) osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru zakaz używania otwartego ognia, materiałów pirotechnicznych stanowi czyn wypełniający znamiona określone w art. 82 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734). 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”*.

Podkreślenia wymaga, że 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). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 grudnia 2011 r. o sygn. akt II OSK 2058/11 wskazał, że: *„powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*.

Odnosząc się do zakazu naruszania przepisów powszechnie obowiązujących dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa należy stwierdzić, że odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach

wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. W przypadku popełnienia czynu zabronionego określonego przez ustawy, to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu. Zaznaczyć trzeba, że delegacja ustawowa z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pozwala jedynie na uregulowanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Nie obejmuje ona zatem kwestii odpowiedzialności z tytułu naruszenia tych zasad i tego trybu.

W myśl § 6 badanej uchwały Rada Miasta Radymna osoby naruszające przepisy niniejszego regulaminu mogą zostać zobowiązane do opuszczenia terenu obiektu, bez uszczerbku dla odpowiedzialności wynikającej z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Zdaniem organu nadzoru wskazana powyżej materia nie powinna być przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem w miejscach publicznych powodowały zgorszenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Przykładowo art. 51 § 1 i § 2 ustawy Kodeks wykroczeń stanowi: „§ 1. Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. § 2. Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.” Dodatkowo art. 54 ustawy Kodeks wykroczeń stanowi, iż kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Zatem wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenie prawa pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności w w/w części załącznika nr 1 do uchwały Nr XIX/114/2025 Rady Miasta Radymna z dnia 28 października 2025 r.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru