



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 marca 2026 r.

Poz. 1373

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.52.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 marca 2026 r.

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2, art. 77 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIV/298/2026 Rady Powiatu w Jaśle z dnia 6 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania ze strzelnicy wirtualnej w Zespole Szkół Nr 4 w Jaśle.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Jaśle w dniu 6 lutego 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/298/2026 w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania ze strzelnicy wirtualnej w Zespole Szkół Nr 4 w Jaśle. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2026 r. Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowy akt narusza w sposób istotny art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684). W konsekwencji tego, organ nadzoru w dniu 19 marca 2026 r. wszczął postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności w/w uchwały.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego powiatu 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 powiatu 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 powiatowym. Wyznaczając te reguły rada powiatu nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady powiatu w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Tak więc zasady ustanowione przez radę powiatu 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 Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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 musi być 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 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 organy jednostek samorządu terytorialnego stanowiące akty prawa miejscowego 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). 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. wyroki NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08 oraz z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu w Jaśle uregulowała, że przyjmuje regulamin korzystania ze strzelnicy wirtualnej w Zespole Szkół Nr 4 w Jaśle stanowiący załącznik do tej uchwały.

W rozdziale I pkt 3 załącznika do w/w uchwały określono katalog podmiotów, które mogą korzystać ze strzelnicy, a w pkt 4 tego rozdziału wskazano, że Dyrektor Zespołu Szkół Nr 4 w Jaśle może wyrazić zgodę na udostępnienie strzelnicy jeszcze innym podmiotom na ich pisemny wniosek. Z treści uchwały nie wynika, iż strzelnica została stworzona wyłącznie dla potrzeb uczniów danego zespołu szkół. Trzeba więc zauważyć, że cechą obiektów użyteczności publicznej jest ich ogólnodostępność, a zatem nie powinno się wprowadzać regulacji uniemożliwiających korzystanie z nich każdemu, w tym poprzez subdelegację uprawnień decyzyjnych w tym zakresie na inny podmiot. Co więcej, w przypadku aktu prawa miejscowego wydawanego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, wyłączną kompetencję do określenia "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów" posiada rada powiatu. Żaden inny przepis również nie przyznaje tej kompetencji innemu organowi (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 grudnia 2025 r. o sygn. akt II SA/Gl 1131/25).

W rozdziale I pkt 6 załącznika do badanej uchwały uregulowano, że dostęp do strzelnicy jest możliwy po uzgodnieniu (np. telefonicznym) terminu z Dyrektorem Zespołu Szkół Nr 4, za pośrednictwem sekretariatu. Jednak zdaniem organu nadzoru zagadnienia dotyczące wyrażenia zgody na korzystanie ze strzelnicy, sposób i termin w jakim trzeba dokonywać rezerwacji strzelnicy, należą do bieżącego zarządu mieniem i normowanie ich wykracza poza kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, przedmiotowa kwestia nie mieści się ani w pojęciu zasad ani w pojęciu trybu korzystania z obiektów.

Rozdział I pkt 7 załącznika do badanej uchwały zawiera zadania wirtualnej strzelnicy. Niemniej w ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapisy mają charakter informacyjny i nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r. o sygn. akt II SA/Rz 437/07 upoważnienie do określania zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów samorządu terytorialnego jak z resztą i inne upoważnienia do stanowienia przepisów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, ze względu na swoją ogólność może powodować trudności w jego stosowaniu. Organy powiatu 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 wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej.

W rozdziale 2 w pkt 1 załącznika do przedmiotowej uchwały wskazano, że zorganizowane strzelania mogą odbywać się wyłącznie za zgodą gospodarza strzelnicy, którym jest Dyrektor Zespołu Szkół Nr 4. W ocenie organu nadzoru Radzie Powiatu w Jaśle na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym nie przysługują uprawnienia do decydowania o tym, który podmiot jest „gospodarzem” obiektu użyteczności publicznej, czy też do regulowania praw i obowiązków takiego podmiotu. Należy również zauważyć, że obowiązujące przepisy prawa nie posługują się takim wyrażeniem jak „gospodarz” danego obiektu użyteczności publicznej. Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że wprowadzenie takich zapisów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Istotne jest, że zasady i tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń.

W rozdziale 2 w pkt 3 załącznika do analizowanej uchwały określono jakie informacje (tablica informacyjna, regulamin strzelnicy, plan strzelnicy) i w jaki sposób umieszcza się w strzelnicy. Odnosząc się do tego, organ nadzoru wskazuje, iż nie sposób uznać, aby Rada Powiatu w Jaśle była uprawniona do regulowania tych kwestii w uchwale. Zaznaczyć również warto, że wymogi tego typu niejednokrotnie wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i podmiot zarządzający obiektem użyteczności publicznej zobowiązany jest te regulacje stosować. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się informacji, zaleceń czy sugestii (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 grudnia 2024 r., sygn. akt II SA/Gd 637/24). Zatem według organu nadzoru przedmiotowa materia nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

W rozdziale 3 w pkt 3 – 7 oraz w rozdziale 4 pkt 7 - 9 załącznika do przedmiotowej uchwały wprowadzono zapisy dotyczące sposobu obchodzenia się z bronią. Przedmiotowe zapisy według organu nadzoru mogą ingerować w działania instruktażowe podejmowane przez prowadzącego wirtualne szkolenie, w tym ograniczając jego działania oraz możliwość zapewnienia optymalnego wykorzystania treningu na stanowiskach strzeleckich. W konsekwencji tego, sformułowane w ten sposób przepisy regulaminu wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego do określenia zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej.

W rozdziale 4 w pkt 5 załącznika do analizowanej uchwały uregulowano, iż dzieci poniżej 15-go roku życia mogą przebywać na strzelnicy wirtualnej wyłącznie pod bezpośrednim nadzorem rodziców lub opiekunów. Zdaniem organu nadzoru omawiane postanowienie znajduje się poza sferą przyznanej Radzie Powiatu w Jaśle kompetencji prawodawczej. Mianowicie obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem, a więc kwestie związane z odpowiedzialnością za małoletnich regulują odpowiednie przepisy prawa. Zgodnie z art. 95 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2026 r. poz. 236) obowiązkiem rodziców jest piecza nad dzieckiem, cyt.: „Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw.”. Jak stanowi art. 155 § 1 tej ustawy opiekun sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem pozostającego pod opieką; podlega przy tym nadzorowi sądu opiekuńczego. Zamieszczanie zatem powyższego zapisu w akcie prawa miejscowego, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt).

W rozdziale 4 w pkt 10 załącznika do badanej uchwały uregulowano, iż osobę naruszającą regulamin można usunąć z wirtualnej strzelnicy. Jednak to przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały zgorzenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Przykładowo art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734 z późn. zm.): „§ 1. Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, 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 powiatowym. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/G1 847/14 oraz WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16). Należy również podkreślić, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy zawierająca unormowania powtarzające lub modyfikujące przepisy ustaw, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2014 r. o sygn. akt III SA/Kr 1476/13).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/298/2026 Rady Powiatu w Jaśle jest konieczne i uzasadnione.

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