



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 2722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.247.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/90/2025 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Gierałtówice, w części dotyczącej:

- 1) ust. 1 zd. 2 oraz ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej. Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) ust. 7 lit. e załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 144 oraz art. 124 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), dalej jako: „Kodeks wykroczeń”;
- 3) ust. 7 lit. g załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 51, art. 63a, art. 141 oraz art. 256-257 Kodeksu wykroczeń;
- 4) ust. 7 lit. i załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162);
- 5) ust. 7 lit. j załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 140 Kodeksu wykroczeń i art. 145 Kodeksu wykroczeń;
- 6) ust. 7 lit. k załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń;
- 7) ust. 7 lit. l załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399);
- 8) ust. 7 lit. m załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 145 Kodeksu wykroczeń;
- 9) ust. 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151);
- 10) ust. 10, ust. 14, ust. 15 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 marca 2025 r. Rada Gminy Gierałtówice podjęła uchwałę Nr XIV/90/2025 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Gierałtówice, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Regulamin korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych, stanowiących własność Gminy Gierałtówice, dalej jako „Regulamin”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 marca 2025 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym szczególne wymagania w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Zgodnie z przepisem ust. 1 zd. 2 Regulaminu *Wejście na teren obiektu jest równoznaczne z akceptacją niniejszego Regulaminu.*

Tymczasem zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie gminy i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązków podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały. Regulamin obowiązuje zatem każdego użytkownika stadionu. Do tego aby był on wiążący nie jest potrzebna żadna forma akceptacji tego regulaminu przez użytkownika obiektu. Sformułowanie, że wejście na teren obiektu jest równoznaczne z przyjęciem i przestrzeganiem regulaminu sugeruje, że dochodzi do zawarcia jakiejś umowy, co w tym wypadku nie ma miejsca. Każdy użytkownik jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie.

Zgodnie z przepisem ust. 3 Regulaminu: *Osoby przebywające na obiekcie zobowiązane są do ścisłego przestrzegania Regulaminu, poleceń Zarządzającego, przestrzegania przepisów bhp i p.poż. oraz utrzymania czystości i porządku.*

Ustawodawca upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia aktów prawa miejscowego, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w Regulaminie do przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie: „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady (...). Powinność przestrzegania przepisów (...) przeciwpożarowych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy.” (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Podobny pogląd wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 31 maja 2023 r. (sygn. akt II SA/Łd 384/23): „Obowiązek przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (...) wynika z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a odpowiedzialność za naruszenie tych obowiązków określa art. 82 § 1 k.w., który określa odpowiedzialność m.in. za czynności, które mogą spowodować pożar. Natomiast konieczność przestrzegania przepisów bhp – jak zauważył Prokurator w treści skargi – wynika z przepisów kodeksu pracy i jest adresowana do pracowników, a nie wszelkich użytkowników obiektu użyteczności publicznej, jakim jest boisko”.

Ponadto jak już wskazywano powyżej każdy użytkownik jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie.

Należy podkreślić, że Rada Gminy Gierałtowice przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, poprzez ustanowienie zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary.

I tak, za nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w poniżej wskazanych regulacjach ust. 7 Regulaminu wprowadzające zakazy:

- lit. e – *niszczenia mienia, płyty boiska, elementów wyposażenia, ogrodzenia oraz roślinności*, – zakaz niszczenia zieleni jest powtórzeniem i modyfikacją art. 144 Kodeksu wykroczeń, natomiast zakaz niszczenia mienia stanowi powtórzenie regulacji zawartych m.in. w art. 124 Kodeksu wykroczeń;

- lit. g – *zakłócania porządku, i używania słów wulgarnych, obraźliwych, rasistowskich, nawoływania do waśni religijnych, narodowościowych, społecznych itp.*, – zakaz zakłócania porządku publicznego obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 Kodeksu wykroczeń. Natomiast używanie wulgarnych lub obraźliwych słów – wynika z art. 63a, art. 141 Kodeksu wykroczeń, publiczne znieważanie grupy ludności albo poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości jest penalizowane przez przepis art. 257 Kodeksu wykroczeń, zaś nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość jest karane na podstawie przepisu art. 256 Kodeksu wykroczeń;

- lit. i – *palenia wyrobów tytoniowych poza miejscami wyznaczonymi*, – sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162). Na podstawie art. 5 ust. 4 ww. ustawy rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- lit. j – *załatwiania potrzeb fizjologicznych poza miejscami do tego przeznaczonymi*, – tak rozumiana norma nie może stanowić elementu regulaminu korzystania z miejsca przeznaczonego do użytku publicznego. Takie zachowanie kwalifikowane jest bowiem – w zależności od sytuacji – albo jako nieobyczajny wybryk (art. 140 Kodeksu wykroczeń) albo przynajmniej jako zanieczyszczenie miejsca publicznego (art. 145 Kodeksu wykroczeń). Tym samym powtórzyć można wcześniejsze uwagi dotyczące braku możliwości powielania istniejących zakazów ustawowych w aktach prawa miejscowego, zwłaszcza, gdy nie są jednobrzmiące z ustawowymi, a zatem modyfikują przepisy ustawowe;

- lit. k – *wnoszenia i używania niebezpiecznych materiałów i przedmiotów, używania otwartego ognia, materiałów pirotechnicznych*, – zakaz odpalania materiałów pirotechnicznych i używania otwartego ognia wynika z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Ponadto kwestie dotyczące posiadania, używania wyrobów pirotechnicznymi reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2378). Zgodnie z art. 9 tejże ustawy, nabywanie oraz przechowywanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego wymaga uzyskania pozwolenia na nabywanie i przechowywanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, zwanego dalej pozwoleniem. Przepis ust. 2 stanowi, że nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych wyraźnie wymienionych w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a tejże ustawy;

- lit. l – *wprowadzania zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niepełnosprawnych*,

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. 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;

- lit. m – *zanieczyszczania lub zaśmiecania obiektu* – zakaz zanieczyszczania i zaśmiecania terenu jest penalizowany przez regulację art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Przepisy wydane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie powinny zawierać sankcji za ich nieprzestrzeganie ani wprowadzać w błąd. W ocenie organu nadzoru w związku z powyższym istotnie narusza prawo ust. 10 Regulaminu, zgodnie z którym *Osoby nieprzestrzegające Regulaminu mogą zostać usunięte z obiektu przez uprawnione osoby lub służby*.

Zgodnie z przepisem ust. 8 Regulaminu Rada postanowiła: *O ile z odrębnych przepisów bądź decyzji nie wynika inaczej, na terenie obiektu obowiązuje zakaz spożywania alkoholu*.

Powyższa materia stanowi kwestię uregulowaną w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie uchwały w sprawie korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych.

W przepisie ust. 14 Regulaminu Rada postanowiła: *Zarządzający nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy zagubione lub pozostawione na obiekcie.*

Przepis ten określa zasady odpowiedzialności ponoszonej przez wskazany w nim podmiot. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienie dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy, na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa. Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, to one będą miały bezpośrednie zastosowanie (przepisy Kodeksu cywilnego lub Kodeksu wykroczeń, czy karnego). Tym samym jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego (tu: w Regulaminie) o odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa. Niezależnie od zarzutu przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja godzi także w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji RP i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06). Regulamin obiektu rekreacyjno-sportowego czy publicznych urządzeń sportowych powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego – istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/Wr 1179/98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08, CBOSA). Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95, CBOSA).

Zgodnie z ust. 15 Regulaminu: *Regulamin korzystania z obiektu zamieszcza się na wejściach do obiektów i stronie internetowej Gminy Gierałtowice pod adresem: www.gieraltowice.pl.*

W ocenie organu nadzoru powyższe treści nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzi, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: Uchwalenie aktu prawa miejscowego na

omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/90/2025 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z obiektów sportowo-rekreacyjnych stanowiących własność Gminy Gierałtówice – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy