



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 4696

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.474.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 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 XVIII/184/25 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego o sztucznej nawierzchni w parku miejskim przy ul. Wyspiańskiego w Piekarach Śląskich”, w części określonej w następujących przepisach załącznika nr 1 do ww. uchwały, stanowiącego Regulamin korzystania z boiska wielofunkcyjnego o sztucznej nawierzchni w parku miejskim przy ul. Wyspiańskiego w Piekarach Śląskich:

- 1) § 1, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”;
- 2) § 4 ust. 4, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 3) § 4 ust. 6, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r., poz. 2809 ze zm.);
- 4) § 5 pkt 5, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. 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); art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939), oraz art. 5 ust. 1 i 4 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) § 5 pkt 8, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 82 § 1 pkt 5 i art. 83 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734);
- 6) § 5 pkt 10, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. 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);
- 7) § 7, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr XVIII/184/25 w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego o sztucznej nawierzchni w parku miejskim przy ul. Wyspiańskiego w Piekarach Śląskich”. Regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego o sztucznej nawierzchni w parku miejskim przy ul. Wyspiańskiego w Piekarach Śląskich, stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Regulamin”.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona prawidłowo organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2025 r.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza gminy, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el: *Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez „legalność” działań – stanowione prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, 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 go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo administracyjne. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie pierwszej, 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* (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru uchwała została podjęta częściowo niezgodnie z powszechnie obowiązującym prawem.

Analizując zakres przedmiotowy delegacji ustawowej nie znajduje uzasadnienia zawarcie w materii, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, następujących regulacji:

- § 1 Regulaminu, zgodnie z którym:

1. *Boisko wielofunkcyjne o sztucznej nawierzchni, zwane dalej „boiskiem” obejmuje część działki o numerze ewidencyjnym 3582/87 i zlokalizowane jest w parku miejskim przy ul. Wyspiańskiego w Piekarach Śląskich.*

2. *Właścicielem boiska jest Gmina Piekary Śląskie*

3. *Administratorem boiska jest Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Piekarach Śląskich.*

- § 4 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym: *Korzystający z boiska ponoszą ryzyko związane z amatorskim uprawianiem sportu oraz korzystaniem z boiska.*

- § 7 Regulaminu, zgodnie z którym: *Boisko może zostać wyłączone z eksploatacji, jeżeli konieczność taka wystąpi w związku ze stanem technicznym obiektu, awarią, przerwami w dostawie mediów lub innymi nieprzewidzianymi okolicznościami.*

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 wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku: *Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter normatywny, a więc taki, który odczytuje się jako regulacje ustrojowe lub określające obowiązki /zadania/ czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem* (sygn. akt II OSK 1063/09, CBOSA). Ponadto, podkreślić należy, iż 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 informacyjnych, dotyczących ryzyka czy też nakładających określone obowiązki na podmioty wewnętrzne, w tym m.in. na administratora obiektu.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w § 4 ust. 6 Regulaminu, stanowiącą, iż: *Korzystanie z boiska przez osoby do 15. roku życia może odbywać się wyłącznie pod opieką rodziców, opiekunów lub trenerów*, należy uznać za sprzeczną z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy, jako powielenie reguł sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określonych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i nast.).

Dalej, należy podkreślić, że Rada Miasta przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie szeregu zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

I tak, za nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w:

- § 5 pkt 5 Regulaminu wprowadzające zakaz *palenia tytoniu, e-papierosów, spożywania napojów alkoholowych i przyjmowania środków odurzających oraz przebywania osób w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka*, jako sprzeczne z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, oraz art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Wskazania wymaga, iż sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały szczegółowo w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, iż: *Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów*. Niewątpliwie boisko, jako miejsce ogólnodostępne, spełnia wymogi dla uznania go za miejsce publiczne, wobec czego dyspozycja art. 14 ust. 2a ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi będzie miała bezpośrednie zastosowanie wobec jego użytkowników, a powielenie tego zakazu w analizowanej uchwale należy uznać za istotne naruszenie prawa. Ponadto przepis art. 14 ust. 6 tej ustawy upoważnia radę gminy do ustanowienia 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 podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się zaś w dyspozycji art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Przepisy te penalizują zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Ponowne regulowanie tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne. Natomiast sprawy związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Jednocześnie art. 5 ust. 4 tej ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy innych niż wymienione w ust. 1 miejsc przeznaczonych 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 w sposób dorozumiany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w drodze zakazu palenia tytoniu w poszczególnych regulaminach

obiektów użyteczności publicznej. Z kolei, zagadnienie przebywania w miejscu publicznym osób znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka nie jest pozostawione regulacji gminy. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały zgorszenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Zatem wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 5 pkt 8 Regulaminu wprowadzające zakaz *wnoszenia pojemników do rozpylania gazów, substancji żrących lub farbujących* – jako sprzeczne z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 82 § 1 pkt 5 i art. 83 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń;

- § 5 pkt 10 Regulaminu dotyczący zakazu *wprowadzania zwierząt* – jako sprzeczne z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z 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. Wskazana powyżej materia dotyczy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Regulacje w przedmiocie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie powinny być zatem przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednocześnie zgodnie z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych *osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych*. Z powyższego przepisu wprost wynika, że osoba niepełnosprawna z psem asystującym ma prawo wstępu na teren obiektów sportowych, do których niewątpliwie należy zakwalifikować boisko. Z uwagi na powyższe, regulacja Regulaminu zakazująca wprowadzania zwierząt pozbawia możliwości wstępu osoby niepełnosprawnej z psem na teren boiska co pozostaje w sprzeczności z prawem.

Konkludując, Rada Miasta Piekary Śląskie wyżej wskazanymi przepisami uchwały naruszyła prawo.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/184/25 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu korzystania z boiska wielofunkcyjnego o sztucznej nawierzchni w parku miejskim przy ul. Wyspiańskiego w Piekarach Śląskich” – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz