



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2025 r.

Poz. 4821

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.496.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/153/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z powiatowego obiektu sportowo-rekreacyjnego stanowiącego własność Powiatu Żywieckiego – Kompleksu sportowego przy Zespole Szkół Mechaniczno- Elektrycznych w Żywcu, dalej jako: *uchwała*, w części określonej w:

- 1) zdaniu pierwszym w brzmieniu: *Wejście na kompleks sportowy równoznaczne jest z przyjęciem i przestrzeganiem niniejszego regulaminu* – Regulaminu korzystania z kompleksu sportowego przy Zespole Szkół Mechaniczno-Elektrycznych w Żywcu stanowiącego załącznik do uchwały, dalej jako: *Regulamin*, jako sprzecznej z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 2) punkcie 5, 6, 8, 13, 14, 15, 18 i 19 Regulaminu oraz w zakresie następujących wyrazów: *Numery telefonów: 112 Numer alarmowy 999 Pogotowie Ratunkowe 998 Straż Pożarna 997 Policja 986 Straż Miejska 33 861 34 28 Sekretariat szkoły*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- 3) punkcie 11 i 12 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku 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) punkcie 17 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 6 pkt 1 i art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.), art. 68 ust. 1 pkt 6, art. 98 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.) i § 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604), art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), dalej jako: *Kodeks wykroczeń*, art. 160 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), dalej jako: *Kodeks karny* i art. 180 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.), dale jako: *Kodeks pracy*;
- 5) punkcie 7 lit. c Regulaminu w zakresie sformułowania: *palenia tytoniu i papierosów elektronicznych*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z 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 ze zm.);
- 6) punkcie 7 lit. d Regulaminu w zakresie wyrazu: *zaśmiecania*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 145 Kodeksu wykroczeń;

- 7) punkcie 7 lit. d Regulaminu w zakresie sformułowania: *wnoszenia opakowań szklanych i metalowych, niebezpiecznych narzędzi, broni*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 50a § 1 i § 1a Kodeksu wykroczeń;
- 8) punkcie 7 lit. d Regulaminu w zakresie sformułowania: *używania ognia otwartego, fajerwerków*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 82 § 1 pkt 1 i 5 Kodeksu wykroczeń;
- 9) punkcie 7 lit. e Regulaminu w zakresie sformułowania: *zakłócania porządku* jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń;
- 10) punkcie 7 lit. e Regulaminu w zakresie sformułowania: *i używania słów wulgarnych*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 141 Kodeksu wykroczeń;
- 11) punkcie 7 lit. f Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 106 Kodeksu wykroczeń i art. 210 Kodeksu karnego;
- 12) punkcie 7 lit. k Regulaminu, jako sprzecznej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 124 § 1, art. 143 § 1 i art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 Kodeksu karnego;
- 13) punkcie 7 lit. n Regulaminu, jako sprzecznej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku 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);
- 14) punkcie 7 lit. o Regulaminu, jako sprzecznej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 140 Kodeksu wykroczeń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Powiatu w Żywcu podjęła uchwałę Nr XVIII/153/2025 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z powiatowego obiektu sportowo-rekreacyjnego stanowiącego własność Powiatu Żywieckiego – Kompleksu sportowego przy Zespole Szkół Mechaniczno-Elektrycznych w Żywcu, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do niniejszej uchwały stanowi: *Regulamin korzystania z kompleksu sportowego przy Zespole Szkół Mechaniczno-Elektrycznych w Żywcu*, dalej jako: *Regulamin*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym:

1. Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

2. Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach:

4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia powiatowi względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza powiatu, 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 *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* (D. Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), LEX/el.). 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, orzeczenie dostępne w bazie orzeczeń Sądu Najwyższego pod adresem: www.sn.pl/wyszukiwanie/SitePages/orzeczenia.aspx). 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 z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny – odniesieniu do analogicznego jak ww. przepis delegacyjny z ustawy o samorządzie powiatowym, przepisu delegacyjnego zawartego w ustawie o samorządzie gminnym – podkreślił w tezie pierwszej, że: *radę 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).

Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada powiatu zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy ponownie wskazać, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części, ze wskazanych poniżej powodów.

W pierwszej kolejności należy wskazać, na przepis zawarty w zdaniu pierwszym Regulaminu, który stanowi: *Wejście na kompleks sportowy równoznaczne jest z przyjęciem i przestrzeganiem 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*. Jak zostało to wskazane powyżej, przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie powiatu i jest adresowana do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w Regulaminie. Regulamin obowiązuje zatem każdego użytkownika kompleksu sportowego. 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.

Zatem powyższy przepis Regulaminu należy uznać za sprzeczny z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolejno, należy wskazać na punkty: 5, 6, 8 i 18 Regulaminu stanowiące:

5. Administrator kompleksu sportowego ma prawo zmienić godziny funkcjonowania kompleksu sportowego, odwołać rezerwacje w przypadku:

- a) organizacji uroczystości i imprez szkolnych, gminnych, itp.,
- b) konieczności przeprowadzenia prac konserwacyjnych, naprawczych i sprzątnia,
- c) innych uzasadnionych okoliczności i wydarzeń.

6. W sytuacji niekorzystnych warunków atmosferycznych administrator lub obsługa może w każdym momencie zabronić korzystania z kompleksu sportowego.

8. Administrator lub obsługa kompleksu sportowego ma prawo:

- a) nakazać zmianę obuwia sportowego i stroju,
- b) zwrócić uwagę na niewłaściwe, niezgodne z regulaminem zachowanie,
- c) nakazać opuszczenie kompleksu sportowego/terenu szkoły.

18. Wszelkie decyzje nie ujęte w niniejszym regulaminie podejmuje administrator.

W tym miejscu należy podkreślić, że adresatem norm stanowiących w Regulaminie powinni być jedynie użytkownicy powiatowego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest kompleks sportowy. Rada nie może natomiast wprowadzać w jego treści norm kompetencyjnych, których adresatem są podmioty wewnętrzne, w tym m.in. administrator obiektu lub jego obsługa. Tymczasem, adresatem przywołanych powyżej norm Regulaminu nie są użytkownicy powiatowego obiektu użyteczności publicznej, jakim jest kompleks sportowy. Nadto, dla użytkowników kompleksu sportowego, powyższe uregulowania Regulaminu mogą mieć co najwyżej charakter informacyjny, jednakże zawieranie przepisów o takim charakterze również jest niedopuszczalne w aktach prawa miejscowego, co zostało już szczegółowo wyjaśnione powyżej.

Rada przyjmując zatem powyższe uregulowania w punkcie 5, 6, 8 i 18 Regulaminu, a więc w akcie prawa miejscowego, w ocenie organu nadzoru przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Kolejno, w tym miejscu należy również wyjaśnić, że Rada Powiatu formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Ponowne uregulowanie przez radę powiatu materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Regulamin obiektu sportowego-rekreacyjnego powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna.

Dokonując oceny przepisów zawartych w punktach: 11, 13, 15 i 17 Regulaminu należy stwierdzić, że nie znajdują one uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym. Powyższe regulacje Regulaminu stanowią, że:

11. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo użytkowników korzystających z kompleksu sportowego i sprzętu w godzinach, kiedy kompleks sportowy jest ogólnodostępny ponoszą sami użytkownicy, a za osoby niepełnoletnie – ich rodzice lub opiekunowie prawni.

13. W przypadku gdy na terenie kompleksu sportowego dojdzie do zdarzenia w godzinach, kiedy kompleks jest ogólnodostępny, administrator i obsługa kompleksu sportowego zwolnieni są z odpowiedzialności za jego skutki. Dotyczy to zarówno ucznia szkoły, jak i każdej innej osoby przebywającej na terenie kompleksu sportowego.

15. Administrator i obsługa, przy uwzględnianiu pkt 11 i 13, w szczególności nie ponoszą odpowiedzialności za:

- a) wypadki i kontuzje użytkowników kompleksu sportowego,
- b) zakłócenia porządku poprzez osoby przebywające na terenie kompleksu sportowego,
- c) przedmioty i sprzęt osób korzystających z kompleksu sportowego.

17. Osoby prowadzące zajęcia z uczniami są odpowiedzialne za bezpieczeństwo oraz za właściwą organizację zajęć, porządek i dyscyplinę ćwiczących.

W ocenie organu nadzoru, Rada umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z powiatowych obiektów użyteczności publicznej. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie *zasady i tryb korzystania* determinuje kompetencję organu stanowiącego powiatu do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada powiatu na podstawie powyższej regulacji

nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej, porządkowej czy 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 2010r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10). 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, będą miały bezpośrednie zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, Kodeksu karnego lub Kodeksu wykroczeń. Zatem jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego w przedmiocie odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, cywilnoprawnej, porządkowej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa.

Nadto, przywołany już powyżej przepis zawarty w punkcie 11 Regulaminu oraz przepis zawarty w punkcie 12 Regulaminu, który stanowi: *Korzystanie z kompleksu sportowego w wyznaczonych godzinach przez osoby do 13 roku życia możliwe jest wyłącznie w obecności pełnoletniego opiekuna. Przyjmuje się, że osoby między 13, a 18 rokiem życia korzystają z kompleksu boisk sportowych za zgodą rodziców lub opiekunów prawnych.* – powielają reguły sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określone w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – art. 95 § 1 i nast. Tym samym powyższych regulacji Regulaminu nie można uznać jako służących realizacji upoważnienia ustawowego, czyli wyznaczania zasad i trybu korzystania z obiektu przez użytkowników.

Kolejno, odnosząc się jeszcze do przywołanego wyżej punktu 17 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru modyfikuje bądź powtarza także następujące przepisy prawa rangi ustawowej:

- art. 6 pkt 1 i art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, które stanowią – art. 6 pkt 1: *Nauczyciel obowiązany jest rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.*; art. 7 ust. 2 pkt 6: *Dyrektor szkoły odpowiedzialny jest w szczególności za (...) zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę.*
- art. 68 ust. 1 pkt 6, art. 98 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, które stanowią – art. 68 ust. 1 pkt 6: *Dyrektor szkoły lub placówki w szczególności: (...) wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę.*; art. 98 ust. 1 pkt 7: *1. Statut szkoły zawiera w szczególności: (...) zakres zadań nauczycieli, w tym nauczyciela wychowawcy i nauczyciela bibliotekarza, oraz innych pracowników szkoły, w tym także zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, a także sposób i formy wykonywania tych zadań dostosowane do wieku i potrzeb uczniów oraz warunków środowiskowych szkoły.*
- § 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach: *Dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek.*

Nadto, jak było to już wspomniane, akty wyższego rzędu zawierają regulacje odnoszące się do kwestii związanych z bezpieczeństwem – i w odniesieniu do ww. przepisu uchwały można przywołać następujące przepisy, które dotyczą odpowiedzialności w razie dopuszczenia do przebywania w okolicznościach niebezpiecznych oraz narażenia na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, to jest – art. 106 Kodeksu wykroczeń stanowiący, że: *Kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany.* oraz art. 160 Kodeksu karnego stanowiący, że: *§ 1. Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Jeżeli na sprawcy ciąży obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 działa*

nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. § 4. Nie podlega karze za przestępstwo określone w § 1-3 sprawca, który dobrowolnie uchylił grożące niebezpieczeństwo. § 5. Ściganie przestępstwa określonego w § 3 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Można dodatkowo wskazać także, że kwestia odpowiedzialności pracowników wynika z art. 180 § 1 Kodeksu pracy (i nast.), zgodnie z którym: *Za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy, pracodawca może stosować:*

- 1) karę upomnienia;*
- 2) karę nagany.*

Mając na względzie wszystkie przytoczone powyżej przepisy ustawowe oraz regulację rozporządzenia należy skonstatować, że materia dotycząca odpowiedzialności za bezpieczeństwo uczniów i porządek w czasie zajęć została już kompleksowo uregulowana w przytoczonych powyżej regulacjach aktów wyższego rzędu, w związku z czym jej regulowanie w przedmiotowym Regulaminie należy uznać za przekraczające delegację ustawową i za naruszające prawo w sposób istotny.

Należy podkreślić, że Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy również poprzez ustanowienie szeregu zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

I tak, za nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w punkcie 7 lit. c, d, e, f, k, n, o Regulaminu zabraniające na boiskach:

1) *palenia tytoniu i papierosów elektronicznych* – sformułowanie zawarte w punkcie 7 lit. c Regulaminu. W odniesieniu do powyższej regulacji należy wskazać, że 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 powiatowym, w drodze zakazu palenia tytoniu w poszczególnych regulaminach powiatowych obiektów użyteczności publicznej;

2) *zaśmiecania, wnoszenia opakowań szklanych i metalowych, używania ognia otwartego, fajerwerków, niebezpiecznych narzędzi, broni.* – punkt 7 lit. d Regulaminu. W pierwszej kolejności należy odnieść się do zakazu *zaśmiecania* – wykroczeniem jest, zgodnie z przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w punkcie 7 lit. d Regulaminu zakaz powyższych zachowań jest niedopuszczalny. Następnie, zakaz *wnoszenia opakowań szklanych i metalowych, niebezpiecznych narzędzi, broni* – w ocenie organu nadzoru wymienione w tym przepisie czyny zabronione powielają zachowania, które są objęte sankcjami na mocy art. 50a § 1 i § 1a Kodeksu wykroczeń. Kolejno, zakaz *używania ognia otwartego, fajerwerków* – w ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyny te są penalizowane przepisem art. 82 § 1 pkt 1 i 5 Kodeksu wykroczeń;

3) *zakłócania porządku i używania słów wulgarnych* – punkt 7 lit. e Regulaminu. W odniesieniu do *zakłócania porządku* – w ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. Kolejno, w odniesieniu do *używania słów wulgarnych* – w ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 141 Kodeksu wykroczeń;

4) *wprowadzania i pozostawiania na terenie kompleksu sportowego i w bezpośrednim sąsiedztwie dzieci w wózkach dziecięcych* – punkt 7 lit. f Regulaminu. W ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 106 Kodeksu wykroczeń i art. 210 Kodeksu karnego;

5) *niszczenia urządzeń sportowych i płyty boisk* – punkt 7 lit. k Regulaminu. Za niezasadne należy uznać wprowadzenie powyższego zakazu, bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (lub art. 288 Kodeksu karnego w przypadku większej wartości mienia) oraz art. 143 § 1 i art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzaniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jak również uszkodzaniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego oraz niszczeniu lub uszkodzaniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Powtórne ich uregulowania w akcie prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne;

6) *wprowadzania zwierząt* – punkt 7 lit. n Regulaminu. 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 powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej;

7) *załatwiania potrzeb fizjologicznych w miejscach do tego nie przeznaczonych* – punkt 7 lit. o Regulaminu. W ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 140 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że: *Kto publicznie dopuszcza się nieobyczajnego wybryku, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.*, przy czym wśród zachowań stanowiących nieobyczajny wybryk wymienia się w orzecznictwie i literaturze m.in.: załatwianie potrzeby fizjologicznej w dowolnym miejscu (patrz: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 lutego 2021 r. sygnatura akt: III SA/Wr 96/20 i z dnia 29 października 2020 r. sygnatura akt: III SA/Wr 94/20; Bojarski T., Michalska-Warias A., Piórkowska-Flieger J., *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*. Opublikowano: LEX/el. 2024).

Podsumowując, Rada zawierając powyższe przepisy w Regulaminie, przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i naruszyła tym samym prawo w sposób istotny.

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

— w punkcie 14 Regulaminu: *Szkoła nie wypożycza sprzętu sportowego*.

— znajdujący się po punkcie 20 Regulaminu zapis w brzmieniu:

Numery telefonów:

112 Numer alarmowy

999 Pogotowie Ratunkowe

998 Straż Pożarna

997 Policja

986 Straż Miejska

33 861 34 28 Sekretariat szkoły

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 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). Przy czym powyższy wyrok, z uwagi na zbieżną treść delegacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym, można analogicznie odnieść do postanowień uchwały podejmowanej na podstawie delegacji zawartej w ustawie o samorządzie powiatowym.

W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisie Regulaminu mają charakter jedynie informacyjny, przypominający, a w związku z tym nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepisy te nie mają charakteru normatywnego, nie określają też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z kompleksu sportowego, a zatem nie sposób uznać je za zasady czy też za tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W związku z powyższym, umieszczenie przywołanych powyżej uregulowań w Regulaminie należy uznać za istotnie naruszające art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, należy wskazać, że Rada dokonała nieuprawnionej subdelegacji uprawnień organu stanowiącego na administratora kompleksu sportowego do dokonywania zmian w Regulaminie, jako aktu prawa miejscowego, a także w sposób nieuprawniony określiła w Regulaminie tryb dokonywania tych zmian i określiła krąg podmiotów uprawnionych do ich inicjowania (jednocześnie go zawężając). Rada w Regulaminie w rozdziale zatytułowanym: *Zasady korzystania z kompleksu boisk w czasie zajęć szkolnych* w punkcie 19 postanowiła: *Zmiany w regulaminie mogą być wprowadzane przez administratora na uzasadniony wniosek pracowników szkoły, organu prowadzącego i innych upoważnionych instytucji.*

W tym miejscu należy podkreślić, co już było podnoszone, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego – a taki akt jest wydawany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oraz na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Ustawodawca decyduje, którym organom będącym organami jednostki samorządu terytorialnego albo terenowym organem administracji rządowej przyznać kompetencję prawotwórczą. Kwestia ta jest związana z zakazem subdelegacji kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. Wyłącznie organ wskazany w przepisie kompetencyjnym do ustanowienia aktu prawa miejscowego (tu: rada powiatu) może samodzielnie zrealizować przyznaną mu kompetencję. Nie może on zatem ani wprost, ani w sposób dorozumiany (poprzez pozostawienie któregoś z zakresów upoważnienia ustawowego niedookreślonym) przekazać tej kompetencji.

Rada stanowiąc, że *zmiany w regulaminie mogą być wprowadzane przez administratora* scedowała w sposób nieuprawniony na administratora – Dyrektora Zespołu Szkół Mechaniczno-Elektrycznych w Żywcu (punkt 1 Regulaminu stanowi bowiem, że: *Kompleksem sportowym zarządza administrator, którym jest Dyrektor Zespołu Szkół Mechaniczno-Elektrycznych w Żywcu.*) własne kompetencje, co narusza konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych (art. 92 ust. 2 Konstytucji) oraz wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę praworządności i legalności oraz zasadę kompetencyjności. Do przeniesienia tych kompetencji Rada nie miała upoważnienia w ustawie, a zatem ocenić je należy jako niedopuszczalne i tym samym istotnie naruszające prawo.

Kolejno, należy wskazać, że punkt 19 Regulaminu w zakresie, w jakim wskazuje, że *zmiany w regulaminie mogą być wprowadzane (...) na uzasadniony wniosek pracowników szkoły, organu prowadzącego i innych upoważnionych instytucji* należy uznać nie mieszczący się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis ten nie określa też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z kompleksu sportowego, a zatem nie sposób uznać go za zasady czy też za tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Poza tym, rada nie została upoważniona na mocy ww. przepisu delegacyjnego do stanowienia o trybie wprowadzania zmian w akcie prawa miejscowego, w tym również określenia katalogu podmiotów, na wniosek których takie zmiany mogą być dokonane. O trybie stanowienia i wprowadzania zmian w aktach prawa miejscowego rozstrzygnął już bowiem ustawodawca.

Podsumowując, punkt 19 Regulaminu należy uznać za podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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 Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/153/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z powiatowego obiektu sportowo-rekreacyjnego stanowiącego własność Powiatu Żywieckiego – Kompleksu sportowego przy Zespole Szkół Mechaniczno-Elektrycznych w Żywcu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy