



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 5969

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.596.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/283/2025 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 18 września 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice, w części określonej w:

- 1) ust. 2 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), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 2) ust. 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 września 2025 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XVII/283/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice. Regulamin parkingów giełdy samochodowej stanowi załącznik do ww. uchwały, dalej jako: *Regulamin*.

Jako podstawę prawną wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Analiza powyższego przepisu ustawy wskazuje, że stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ww. art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Omawiane pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku

zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 580/22; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przybierające formę regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń.

Zgodnie z ust. 2 Regulaminu: *Korzystanie z parkingów jest równoznaczne z zapoznaniem się z niniejszym regulaminem i jego akceptacją.*

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 wraz z załącznikiem 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 korzystającego z obiektu objętego dyspozycją uchwały. Do tego, aby był on wiążący nie jest potrzebna żadna forma akceptacji tego regulaminu przez osobę korzystającą z danego obiektu. Sformułowanie, że *Korzystanie z parkingów jest równoznaczne z zapoznaniem się z niniejszym regulaminem i jego akceptacją* zupełnie zbędnie sugeruje, że dochodzi do zawarcia jakiejś umowy, co w tym wypadku nie ma miejsca. Każdy korzystający jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie, jako że mają one charakter przepisów powszechnie obowiązujących

W ust. 10 Regulaminu postanowiono, iż: *Uwagi, wnioski i skargi dotyczące funkcjonowania parkingów należy zgłaszać Zarządcy obiektu.*

Wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, gdyż nie odpowiadają one opisanym wyżej regułom stanowienia prawa; mają bowiem charakter informacyjny a nie normatywny. W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisach Regulaminu nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

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; CBOSA).

Ponadto organ nadzoru zauważa, że Rada Miasta Gliwice w części merytorycznej uchwały (w treści przepisu zmieniającego) nie określiła w sposób prawidłowy uchwały, która na skutek nowelizacji podlega zmianie. Należy wskazać, że Rada przedmiotową uchwałą dokonała zmiany uchwały w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice – co wynika z tytułu niniejszej uchwały. Natomiast ze wprowadzenia do wyliczenia zawartego w jej § 1 wynika, że zmiana ta została wprowadzona: *W uchwale nr XLIII/92/2014 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice.*

Tymczasem na XLIII sesji Rady, która odbyła się 8 maja 2014 r. nie została podjęta uchwała o nr XLIII/92/2014. Na tej sesji Rada podjęła natomiast uchwałę nr XLIII/920/2014 w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice. Została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 16 maja 2014 r. pod poz. 2867. Wadliwie wskazano więc numer kolejny nowelizowanego aktu prawnego. Mając jednak na uwadze, że zmienianą uchwałę można zidentyfikować po numerze sesji, dacie jej podjęcia oraz określeniu jej przedmiotu, organ nadzoru ogranicza się w tym miejscu do wskazania na nieistotne naruszenie prawa.

Powyższe ma na celu zapewnienie prawidłowości postępowania w przyszłych działaniach Rady Miasta Gliwice, co do zasady bowiem niewskazanie albo nieprawidłowe określenie nowelizowanej uchwały skutkuje nieważnością uchwały zmieniającej.

Zwrócić należy również uwagę, że w § 1 każdej uchwały zmieniającej akt prawa miejscowego konieczne jest przywołanie nie tylko pełnego tytułu tego aktu, ale również oznaczenie dziennika urzędowego, w którym został ogłoszony ten akt i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany – w tym przypadku należało wskazać na Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2024 poz. 5759, w którym ogłoszony został tekst jednolity uchwały Nr XLIII/920/2014.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/283/2025 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 września 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice – w ww. części, 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