



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2025 r.

Poz. 6266

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.629.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/229/25 Rady Miejskiej Cieszyzna z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów w gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej, w części określonej w:

- 1) ust. 3 załącznika Nr 1 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 ze zm.) dalej jako „ustawa” 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.),
- 2) ust. 7 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 3) ust. 7 pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 144 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń”,
- 4) ust. 7 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), dalej jako „Kodeks karny”,
- 5) ust. 7 pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- 6) ust. 7 pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały, 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 ze zm.),
- 7) ust. 7 pkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 8) ust. 7 pkt 14 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1, art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego,
- 9) ust. 9 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. 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),
- 10) ust. 11 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,

- 11) ust. 14 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 12) ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,
- 13) ust. 7 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 14) ust. 7 pkt 1 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- 15) ust. 7 pkt 2 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego,
- 16) ust. 7 pkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- 17) ust. 7 pkt 6 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- 18) ust. 7 pkt 8 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 19) ust. 7 pkt 14 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1, art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego,
- 20) ust. 9 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. 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),
- 21) ust. 13 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 22) ust. 3 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,
- 23) ust. 11 pkt 2 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 24) ust. 11 pkt 3 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 25) ust. 11 pkt 4 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- 26) ust. 11 pkt 5 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego,
- 27) ust. 11 pkt 8 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń
- 28) ust. 13 załącznika Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 29) ust. 2 zd. 2, ust. 8 zd. 2 oraz ust. 9 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,
- 30) ust. 13 pkt 2 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 31) ust. 13 pkt 4 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 32) ust. 13 pkt 5 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- 33) ust. 13 pkt 6 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego,
- 34) ust. 13 pkt 9 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń,
- 35) ust. 15 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 36) ust. 2 pkt 3 w zakresie sformułowania: „trzymać psa na smyczy i” załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,

- 37) ust. 2 pkt 1 i pkt 7 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,
- 38) ust. 2 pkt 10 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- 39) ust. 3 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 40) ust. 3 pkt 1 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- 41) ust. 3 pkt 3 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego,
- 42) ust. 3 pkt 4 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- 43) ust. 3 pkt 5 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń,
- 44) ust. 5 załącznika Nr 5 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XVII/229/25 w sprawie wprowadzenia regulaminów w gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: *Regulamin korzystania z parków, parków kieszonkowych oraz skwerów czynnych całodobowo na terenie Miasta Cieszyna* (załącznik nr 1 do uchwały), *Regulamin korzystania z parków, parków kieszonkowych oraz skwerów zamykanych na noc na terenie Miasta Cieszyna* (załącznik nr 2 do uchwały), *Regulamin korzystania z placów zabawowo-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży na terenie Miasta Cieszyna* (załącznik nr 3 do uchwały), *Regulamin korzystania z siłowni zewnętrznych oraz ścieżek zdrowia na terenie Miasta Cieszyna* (załącznik nr 4 do uchwały), *Regulamin korzystania z wybiegów dla psów na terenie Miasta Cieszyna* (załącznik nr 5 do uchwały), *Wykaz gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej* (załącznik nr 6 do uchwały).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy:

- 1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.
- 2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy (tu: Radę Miejską) prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ww. art. 40 ust. 2 ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Należy zaznaczyć, że 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. 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. 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. Trzeba przy tym podkreślić, że rada gminy nie jest prawodawcą

samodzielnym, gdyż może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Przy uchwalaniu tego aktu moc wiążącą dla rady gminy stanowią zatem – obok ustawy zasadniczej – ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody gminy będą zatem polegały na: zakazie uregulowania szczegółowych kwestii odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania zagadnień, do których uregulowania gmina została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 928/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że ust. 14 załącznika Nr 1 do uchwały stanowiący, że: *Administrator: Miejski Zarząd Dróg w Cieszyńie ul. Liburnia 4* – został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada Miejska na podstawie powyższej regulacji omawianej ustawy nie jest upoważniona do wskazania administratora obszaru objętego regulaminem. Wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego gminy (tu: Burmistrz) należy podjęcie decyzji, jaki podmiot będzie administrował ww. obszarem (czy burmistrz będzie samodzielnie zarządzał, czy też powierzy te zadania administratorowi) oraz jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Zatem wskazanie przez organ stanowiący gminy zarządcy ww. obszaru w sposób istotny narusza prawo. Podsumowując, powyższej delegacji ustawowej nie można odczytywać jako upoważnienia do wskazania administratora ww. gminnego urzędu użyteczności publicznej.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do regulacji ust. 13 załącznika Nr 2 do uchwały, ust. 13 załącznika Nr 3 do uchwały, ust. 15 załącznika Nr 4 do uchwały oraz ust. 5 załącznika Nr 5 do uchwały – które również wskazują administratorów obszarów objętych regulaminami. Jak już szczegółowo wyjaśniono, Rada Miejska nie jest upoważniona do podjęcia decyzji, jaki podmiot będzie administrował ww. obszarami.

Regulacja ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały – *Korzystanie z parku oraz skweru odbywa się na osobistą odpowiedzialność użytkowników, a korzystanie przez dzieci do 13 roku życia na odpowiedzialność ich pełnoletnich opiekunów* - istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 95 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W ocenie organu nadzoru omawiana regulacja załącznika Nr 1 do uchwały stanowi niedozwolone powielanie reguł sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określonych szczegółowo w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i nast.). Dodatkowo należy zaznaczyć, że z przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie można wywieść upoważnienia Rady Miejskiej do regulowania kwestii odpowiedzialności użytkowników przedmiotowego obszaru objętego regulaminem. Ponownie należy zaznaczyć, że 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. Jednak Rada Miejska na podstawie powyższego przepisu omawianej ustawy nie jest upoważniona do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów dotyczących odpowiedzialności (np. ustalenia lub zwolnienia z odpowiedzialności).

Przytoczone powyżej uwagi należy również odnieść do pozostałych regulacji załączników do uchwały dotyczących odpowiedzialności użytkowników ww. obszarów i urządzeń oraz pieczy nad małoletnimi – określonych odpowiednio w ust. 3 załącznika Nr 2 do uchwały, ust. 3 załącznika Nr 3 do uchwały, ust. 2 zd. 2, ust. 8 zd. 2 oraz ust. 9 załącznika Nr 4 do uchwały, ust. 2 pkt 1 i pkt 7 załącznika Nr 5 do uchwały.

Dalej należy wskazać, że ust. 7 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawarty we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika Nr 1 do uchwały istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W przedmiotowej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że: *Na terenie parku oraz skweru zabrania się w szczególności: (...).*

Rada Miejska na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić „zasady i tryb korzystania” z ww. obiektów i urządzeń. Natomiast określenie obowiązujących na terenie parku i skweru zakazów poprzez posłużenie się sformułowaniem: „w szczególności” – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie są dokładnie te zakazy (tj. jakie będą dodatkowe inne zakazy oprócz wymienionych w ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały), jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Miejska, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez uchwałę zakazy obowiązujące na ww. obszarze. Tymczasem, ustawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy wprost zastrzegł, iż o „zasadach i trybie korzystania” decyduje organ stanowiący miasta w drodze nadanego przez regulaminu (aktu prawa miejscowego). Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiemu podmiotowi do określenia innych zakazów (niewynikających wprost z Regulaminu), nie wymienionych w załączniku Nr 1 do uchwały, i w innym trybie niż zmiana tego załącznika, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja załącznika Nr 1 do uchwały (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Podniesione wyżej uwagi dotyczące posłużenia się sformułowaniem: „w szczególności” należy analogicznie odnieść do regulacji zawartych pozostałych załącznikach do uchwały, tj. ust. 7 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawarty we wprowadzenia do wyliczenia) załącznika Nr 2 do uchwały oraz ust. 3 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (zawarty we wprowadzenia do wyliczenia) załącznika Nr 5 do uchwały.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że zasady poprawnego prawotwórstwa narusza również ust. 11 załącznika Nr 1 do uchwały stanowiący, iż: *Zakazy określone w pkt 7 lit. e nie dotyczą prowadzenia prac wykonanych przez miejskie jednostki organizacyjne lub wykonawców działających na ich zlecenie, a także innych sytuacji po uzyskaniu zgody zarządcy terenu.* Organ nadzoru jedynie zaznacza, że ww. regulacja omawianego załącznika do uchwały zawiera błędne odesłanie do pkt 7 lit. e. Jednakże przedmiotowy pkt 7 nie zawiera lit. e, gdyż została podzielony na punkty od 1-14. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Organ nadzoru podkreśla, że Rada Miejska przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, poprzez ustanowienie szeregu zakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem, niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji (powtarzania) 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 nieszanujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w:

- ust. 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 14 załącznika Nr 1 do uchwały (tj. *Na terenie parku oraz skweru zabrania się w szczególności: 1) Niszczenia roślinności, w tym drzew, krzewów, trawników i bylin, 2) Niszczenia elementów małej architektury, 14) Uprawiania sportu mogącego spowodować zniszczenia szaty roślinnej, w tym trawników, nawierzchni ścieżek, lub zagrożenie dla innych osób korzystających z parku oraz skweru*). W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane powyżej przepisy dotyczą materii uregulowanej już obowiązującymi przepisami prawa. Przedmiotowe zakazy są objęte sankcjami w Kodeksie wykroczeń, a nawet w Kodeksie karnym. W zależności bowiem od wartości zniszczonego mienia sprawca czynu polegającego na niszczeniu mienia będzie podlegał odpowiedzialności z art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (*Kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 800 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*) lub art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego (*Kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku*). Dodatkowo wymaga wskazania, iż czyny związane z niszczeniem roślinności zostały już

uregulowane w art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń (*Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany*).

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do regulacji zawartych w ust. 7 pkt 1, pkt 2, pkt 14 załącznika Nr 2 do uchwały, ust. 11 pkt 5 załącznika Nr 3 do uchwały, ust. 13 pkt 6 załącznika Nr 4 do uchwały oraz ust. 3 pkt 3 załącznika Nr 5 do uchwały – które również regulują czyny opisane już w Kodeksie wykroczeń oraz Kodeksie karnym;

- ust. 7 pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały (tj. *Na terenie parku oraz skweru zabrania się w szczególności: 4) Zaśmiecania terenu*). W ocenie organu nadzoru ww. czyn już jest penalizowany przepisem art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń – *Kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych*.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do regulacji zawartych w ust. 7 pkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały, ust. 11 pkt 4 załącznika Nr 3 do uchwały, ust. 13 pkt 5 załącznika Nr 4 do uchwały oraz ust. 3 pkt 4 załącznika Nr 5 do uchwały – które również regulują czyny opisane już w Kodeksie wykroczeń;

- ust. 11 pkt 8 załącznika Nr 3 do uchwały (tj. *Na terenie placu zabawowo – rekreacyjnego zabrania się: 8) Zakłócania spokoju i porządku publicznego*). Zdaniem organu nadzoru, wyżej wskazane zachowanie jest już penalizowane art. 51 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń – *Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzelenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do regulacji zawartych w ust. 13 pkt 9 załącznika Nr 4 do uchwały oraz ust. 3 pkt 5 załącznika Nr 5 do uchwały;

- ust. 7 pkt 6 załącznika Nr 1 do uchwały (tj. *Na terenie parku oraz skweru zabrania się w szczególności: 6) Wprowadzania psów bez smyczy, a psów agresywnych również bez kagańca*). 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. Dodatkowo zgodnie z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy 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.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do regulacji zawartych ust. 7 pkt 6 załącznika Nr 2 do uchwały, ust. 11 pkt 2 załącznika Nr 3 do uchwały, ust. 13 pkt 2 załącznika Nr 4 do uchwały, ust. 2 pkt 3 w zakresie sformułowania: „trzymać psa na smyczy i” załącznika Nr 5 do uchwały,

- ust. 7 pkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały (tj. *Na terenie parku oraz skweru zabrania się w szczególności: 8) Przebywania osobom w stanie nietrzeźwości lub pod działaniem środków odurzających*). W ocenie organu nadzoru brak jest także upoważnienia dla rady miejskiej do wprowadzania ograniczenia dostępu do korzystania z parków dla osób w stanie nietrzeźwości lub pod działaniem środków odurzających. Jest to bowiem pojęcie

nieprecyzyjne, zbyt ogólne, nie wiadomo czy chodzi o zakaz przebywania osobom w stanie nietrzeźwym wyrażonym określoną zawartością alkoholu w organizmie, czy też o widoczne objawy świadczące o stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Nadto w pierwszym przypadku mogłyby to wykazać jedynie badania, do przeprowadzenia których musi być określona, wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością ich nie stanowi. Na marginesie należy również zaznaczyć, że ustawa jak i ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera delegacji upoważniającej organ stanowiący gminy do wprowadzenia obowiązku poddania się takiemu badaniu czy też upoważnienia dla wskazanego organu do jego przeprowadzenia.

Przedmiotowe zastrzeżenia należy analogicznie odnieść do ust. 7 pkt 8 załącznika Nr 2 do uchwały, ust. 11 pkt 3 załącznika Nr 3 do uchwały, ust. 13 pkt 4 załącznika Nr 4 do uchwały, ust. 3 pkt 1 załącznika Nr 5 do uchwały;

- ust. 9 załącznika Nr 1 do uchwały (tj. *Posiadacze psów i innych zwierząt domowych zobowiązani są do niezwłocznego sprzątania nieczystości pozostawionych po swoich pupilach*). Jak już wyżej wyjaśniono 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, mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie powinny być zatem przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do ust. 9 załącznika Nr 2 do uchwały oraz ust. 2 pkt 10 załącznika Nr 5 do uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyńska w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła obowiązujące przepisy prawa.

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

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/229/25 Rady Miejskiej Cieszyńska z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów w gminnych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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