



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6312

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.639.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV.112.2025 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z zabytkowego parku gminnego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2025 r. Rada Gminy w Ślemieniu przyjęła uchwałę Nr XXIV.112.2025 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z zabytkowego parku gminnego, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *REGULAMIN KORZYSTANIA Z ZABYTKOWEGO PARKU GMINNEGO*, dale jako: *Regulamin*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

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

Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok

2000, nr 5, poz. 141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Powyższe oznaczają, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla 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). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych 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, ze wskazanych poniżej powodów.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w Rozdziale I – Postanowienia ogólne w pkt 2 wskazano, że: *Regulamin określa zasady korzystania z terenu zabytkowego parku gminnego, w tym z placu zabaw, tężni solankowej oraz ogólnodostępnej toalety*. Tymczasem, żadne z postanowień Regulaminu nie odnosi się bezpośrednio do ogólnodostępnej toalety, a nadto Rada Gminy w Ślemieniu podjęła w dniu 25 września 2025 r. odrębną uchwałę Nr XXIV.113.2025 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z toalety publicznej na terenie zabytkowego parku gminnego. Zatem, wskazane wyżej sformułowanie zawarte w analizowanym Regulaminie w zakresie w jakim wskazuje na ogólnodostępną toaletę należy uznać za sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, bowiem uregulowanie takie nie czyni zadość wymogom wynikającym z zasady poprawnej legislacji wywodzonej z tego przepisu ustawy zasadniczej.

Kolejno, należy wskazać, że Rada Gminy 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.

I tak, za nierespektujące zakresu upoważnienia ustawowego należy uznać postanowienia zawarte w treści Regulaminu wprowadzające zakaz:

- a) *Wyrzucania śmieci poza wyznaczonymi pojemnikami*. – sformułowany w Rozdziale II pkt 2 lit. a Regulaminu. Zgodnie z przepisem art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), dalej jako: *Kodeks wykroczeń*, zanieczyszczenie lub zaśmiecenie miejsc dostępnych dla publiczności stanowi wykroczenie, tym samym umieszczony w powyższym przepisie Regulaminu zakaz jest niedopuszczalny.;
- a) *Niszczona zieleni, urządzeń i infrastruktury parku*. – sformułowany w Rodziale II pkt 2 lit. b 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, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy, jak również uszkodzeniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego oraz niszczeniu lub uszkodzeniu roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Powtórne ich uregulowania w akcie prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne.;
- c) *Wprowadzania psów bez smyczy i kagańca*. – sformułowany w Rozdziale II pkt 2 lit. c Regulaminu oraz *Wprowadzania zwierząt na teren placu zabaw*. – sformułowany w Rozdziale III pkt 2 lit. b Regulaminu. 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 przedmiotem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.;

- d) *Zakłócania porządku publicznego, spożywania alkoholu, palenia tytoniu i zażywania środków odurzających.* – sformułowany w Rozdziale II pkt 2 lit. d Regulaminu oraz *Palenia papierosów w promieniu 10 metrów od tętni.* – sformułowany w Rozdziale IV pkt 3 lit. c Regulaminu. W odniesieniu do zakazu *zakłócania porządku publicznego* – w ocenie organu nadzoru bezpodstawnym było wprowadzenie takiego zakazu do Regulaminu albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń. W odniesieniu do zakazu *spożywania alkoholu* należy wskazać, że 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.). Przepis art. 14 ust. 6 ww. 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. Kolejno w odniesieniu do zakazu *palenia tytoniu, palenia papierosów* 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 ze zm.). 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. W odniesieniu natomiast do zakazu *zażywania środków odurzających* należy wskazać, że kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się zaś w dyspozycji art. 62-62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 ze zm.). 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.;
- e) *Rozpalania ognisk i grilli poza miejscem do tego przeznaczonym.* – sformułowany w Rozdziale II pkt 2 lit. e Regulaminu. 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.
- f) *Wnoszenia szklanych butelek, ostrych narzędzi oraz innych przedmiotów mogących stanowić zagrożenie.* – sformułowany w Rozdziale III pkt 3 lit. c Regulaminu. 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.

Rada Gminy stanowiąca w oparciu o normę art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy jest nie tylko obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, jej zadaniem jest również dbałość o prawidłowość i jasność języka prawnego, którym posługuje się przy formułowaniu norm uchwały. Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem wskazane poniżej przepisy Regulaminu, nie czynią zadość powyższym wymogom.

I tak zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą zawartego w Rozdziale II pkt 3 Regulaminu przepisu: *Osoby przebywające w parku są zobowiązane do przestrzegania zasad współżycia społecznego, dbania o porządek oraz podporządkowania się poleceniom służb porządkowych lub zarządcy.* W odniesieniu do obowiązku *podporządkowania się poleceniom służb porządkowych lub zarządcy* – w ocenie organu nadzoru wypowiedzi tego rodzaju nie mogą stanowić elementów aktu normatywnego, mają one charakter wyłącznie informacyjny. Postanowienie zawarte ww. regulacji Regulaminu nie mieści się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Kolejno należy przywołać przepis zawarty w Rozdziale III pkt 2 Regulaminu, który stanowi: *Dzieci mogą korzystać z placu zabaw wyłącznie pod opieką osób dorosłych*. Przedmiotowa regulacja dotyczy reguł sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określonych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – art. 95 § 1 i nast. oraz art. 155 § 1. Regulację tę, jako powielającą uregulowania zawarte w akcie wyższego rzędu, należy uznać za istotnie naruszającą prawo.

Dokonując oceny kolejnych przepisów zawartych w Regulaminie należy stwierdzić, że nie znajdują uzasadnienia w istniejącym upoważnieniu ustawowym następujące przepisy: przepis zawarty w Rozdziale III pkt 4, stanowiący, że: *Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku nieprawidłowego użytkowania urządzeń*, oraz przepis zawarty w Rozdziale IV pkt 4 w zakresie w jakim wskazuje, że *zarządca nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne skutki zdrowotne w przypadku korzystania z tętni przez osoby z przeciwwskazaniami zdrowotnymi*. W ocenie organu nadzoru, Rada umieszczając w analizowanym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, a tym samym naruszyła prawo w sposób istotny. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie *zasady i tryb korzystania* determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt: II SA/Ol 659/10). 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.

Kolejno, należy zwrócić uwagę na zawarte w Rozdziale V pkt 1 i 2 Regulaminu przepisy, stanowiące, że: *W przypadku naruszenia niniejszego regulaminu zarządca ma prawo wezwać służby porządkowe*. (pkt 1) oraz *Osoby nieprzestrzegające regulaminu mogą zostać zobowiązane do opuszczenia terenu parku*. (pkt 2). W pojęciu „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” nie mieści się uregulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie wprowadzonych w regulaminie zasad. Rada Gminy nie może zatem stanowić o możliwości wyproszenia z obiektu osoby, która nie stosuje się do regulaminu. Zaznaczyć również należy, że przepisy regulaminu nie mają charakteru porządkowego. Tylko wówczas samodzielnie mogłyby stanowić podstawę do ingerencji policji lub innej służby porządkowej, oczywiście w granicach jej ustawowych uprawnień (zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1465/22, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 329/24). Uchwała w powyższej części, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Kończąc, należy zwrócić uwagę na regulację zawartą w Rozdziale V pkt 3 Regulaminu, zgodnie z którą: *Regulamin dostępny w formie tablic informacyjnych na terenie parku oraz na stronie internetowej Gminy*. W ocenie organu nadzoru uregulowanie tego rodzaju ma charakter wyłącznie informacyjny, nie mieści się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, dlatego też nie sposób uznać je za zasady czy też tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Reasumując opisane powyżej naruszenia, należy stwierdzić, że wobec zakwestionowania dużej liczby przepisów przyjętego przez Radę Gminy w Ślemieniu Regulaminu korzystania z zabytkowego parku gminnego, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. W przeciwnym razie, w obrocie prawnym funkcjonowałyby jedynie szczątkowe regulacje wskazane wyżej regulaminu.

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, z kolei przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: otkzu.trybunal.gov.pl

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 XXIV.112.2025 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z zabytkowego parku gminnego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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