



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2025 r.

Poz. 2306

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.194.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/89/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Miasta Łaziska Górne – terenu rekreacyjnego YNZLA, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*, oraz z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Miejska w Łaziskach Górnych podjęła uchwałę Nr XII/89/25 w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Miasta Łaziska Górne – terenu rekreacyjnego YNZLA, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin korzystania z terenu rekreacyjnego YNZLA w Łaziskach Górnych przy ul. Południowej*, dalej jako: „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lutego 2025 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 4 marca 2025 r. pod poz. 1487.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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

*obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo administracyjne. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w tezie pierwszej, że:  *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały, należy w pierwszej kolejności wskazać, że Rada w § 1 Regulaminu postanowiła, iż:

1. *Właścicielem terenu rekreacyjnego YNZLA jest Miasto Łaziska Górne.*
2. *Teren rekreacyjny YNZLA dzieli się na dwie strefy A i B, określone w załączniku mapowym stanowiącym załącznik nr 1 do Regulaminu.*
3. *Strefa A obejmuje: drewnianą altanę z paleniskiem, mniejszą altanę przy placu zabaw, plac zabaw dla dzieci, część ścieżki rowerowej.*
4. *Strefa B obejmuje: boisko do piłki nożnej, boisko do siatkówki plażowej, urządzenia fitness, część ścieżki rowerowej.*

Jednakże do Regulaminu nie załączono już załącznika mapowego, o którym mowa w § 1 ust. 2 Regulaminu. Uchwała opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym również nie zawiera załącznika mapowego. Wobec czego nie sposób precyzyjnie ustalić podziału na określone strefy, zgodnie z intencją uchwałodawcy, która wynika z brzmienia § 1 Regulaminu. Ponadto opis tych stref, zawarty w § 1 ust. 3-4 Regulaminu nie jest precyzyjny i nie pozwala na ich pełne odniesienie w terenie, szczególnie, że do obu stref należy część ścieżki rowerowej.

W świetle powyższego regulacja zawarta w § 1 uchwały narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych regulacji normatywnych. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Wobec czego należy uznać, że podzielenie terenu rekreacyjnego na strefy, które są określone w załączniku mapowym, który z kolei nie istnieje i nie jest integralną częścią uchwały – w sposób istotny narusza prawo. Czyni bowiem niedopuszczalną niepewność co do wprowadzonych przez Radę regulacji normatywnych. Ponadto, w kontekście niniejszej uchwały, skuteczny i precyzyjny podział na strefy, ma bezpośredni wpływ na resztę Regulaminu. Należy podkreślić, że skoro kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Załasiński, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185).

Przechodząc dalej, należy również wskazać na przepisy § 1 ust. 1, § 2 i § 4 ust. 4 Regulaminu, które stanowią iż:

*Właścicielem terenu rekreacyjnego YNZLA jest Miasto Łaziska Górne. (§ 1 ust. 1 Regulaminu);*

*Teren rekreacyjny YNZLA jest terenem ogólnodostępnym objętym stałym monitoringiem. (§ 2 Regulaminu);*

*Z urządzeń małej architektury należy korzystać zgodnie z ich przeznaczeniem. (§ 4 ust. 4 Regulaminu).*

W opinii organu nadzoru, postanowienia te nie spełniają wymogów delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, to znaczy nie regulują kwestii praw i obowiązków użytkowników obiektu użyteczności publicznej, jakim jest teren rekreacyjny YNZLA. Powyższe treści nie stanowią norm prawokształtujących, tylko mają charakter przede wszystkim informacyjny, a tym samym nie mogą być częścią materii aktu prawa miejscowego – podjętego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym* (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA).

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada w § 3 Regulaminu uregulowała korzystanie z wydzielonej strefy terenu rekreacyjnego, stanowiąc, iż: *Ustala się następujące zasady korzystania z terenu rekreacyjnego YNZLA:*

- 1. korzystanie z wydzielonej strefy YNZLI z wyłączeniem innych osób następuje na podstawie zezwolenia Burmistrza Miasta Łaziska Górne;*
- 2. zezwolenie Burmistrz Miasta Łaziska Górne wydaje na wniosek organizatora imprezy tj. osoby fizycznej, prawnej lub jednostki nieposiadającej osobowości prawnej;*
- 3. wniosek winien być złożony na co najmniej na 7 dni przed planowanym terminem imprezy i wskazywać strefę, w której ma odbyć się impreza;*
- 4. w przypadku złożenia kilku wniosków dotyczących tego samego terminu decyduje kolejność wpływu wniosków;*
- 5. na wskazany we wniosku termin imprezy wydaje się wyłącznie jedno zezwolenie;*
- 6. impreza, na którą wydano zezwolenie nie może mieć charakteru komercyjnego;*
- 7. wnioski o udostępnienie terenu rekreacyjnego YNZLA na dany rok należy składać począwszy od 1 stycznia każdego roku; wniosek złożony przed tym terminem pozostawia się bez rozpoznania.*

W tym miejscu należy wskazać, że wobec braku załącznika mapowego do Regulaminu, o którym mowa w § 1 ust. 2 Regulaminu, nie sposób ustalić gdzie znajduje się wydzielona strefa, z której korzystanie reguluje § 3 Regulaminu. Wobec czego przepis ten również jest niedookreślony, niejasny i tym samym narusza zasady prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji RP, co istotnie narusza prawo.

W dalszej kolejności należy, organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 4 ust. 1 Regulaminu postanowiła, iż: *Za bezpieczeństwo i porządek w dniu imprezy odpowiada organizator imprezy, do którego obowiązków w szczególności należy:*

- a) respektowanie postanowień niniejszej uchwały oraz zapewnienie ładu i porządku przed rozpoczęciem imprezy, w czasie jej trwania oraz po zakończeniu imprezy;*
- b) niezwłoczne podejmowanie działań mających na celu usunięcie zagrożenia życia lub zdrowia uczestników imprezy lub zapobieżenia niszczenia mienia.*

Powyższe obowiązki regulują bezpośrednio i pośrednio akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. Obowiązek *respektowania postanowień niniejszej uchwały*, która podejmowana jest na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy – wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż stanowi ona prawo

miejscowe, obowiązujące na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Zapewnienie *ładu i porządku* oraz *niezwłoczne podejmowanie działań mających na celu usunięcie zagrożenia życia lub zdrowia*, również jest obowiązkiem, który wynika m. in. z postanowień kodeksu wykroczeń oraz kodeksu karnego.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Miejska w Łaziskach Górnych w § 4 ust. 3 Regulaminu określiła, że: *Na terenie rekreacyjnym YNZLA dzieci do lat 12 mogą przebywać wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich*. Przedmiotowa regulacja dokonuje modyfikacji przepisów ustawy. Dotyczy ona bowiem reguł sprawowania pieczy nad małoletnimi przez rodziców (opiekunów), określonych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 95 § 1 i art. 155 § 1).

Reasumując powyższe, wobec zakwestionowania praktycznie wszystkich przepisów podjętego Regulaminu, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. W przeciwnym razie w obrocie prawnym funkcjonowałyby jedynie mocno szczątkowe regulacje – w zakresie regulaminu korzystania z terenu rekreacyjnego YNZLA.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/89/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Miasta Łaziska Górne – terenu rekreacyjnego YNZL – w całości, 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, 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**