# DZIENNIK URZĘDOWY
## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 września 2025 r.

Poz. 3680

Podpisany przez:
Tomasz Władysław Cyran
Data: 26.09.2025 14:09:32

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.292.2025**
**WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 25 września 2025 r.

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2, art. 77 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.)

**STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

-§ 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4, § 5, § 6 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XIX/196/2025 Rady Powiatu w Jaśle z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z Powiatowej Hali Sportowej w Trzcinicy.

**Uzasadnienie**

Rady Powiatu w Jaśle w dniu 28 sierpnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIX/196/2025 w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z Powiatowej Hali Sportowej w Trzcinicy. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje załącznika do tego aktu istotnie naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, a w związku z tym w dniu 15 września 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności jego § 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4, § 5, § 6 ust. 1.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego powiatu do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady powiatu do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Wyznaczając te reguły rada powiatu nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady powiatu w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Tak więc zasady ustanowione przez radę powiatu nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywlinoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego. Według art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza

unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że organy jednostek samorządu terytorialnego stanowiące akty prawa miejscowego 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 (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06 , podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Rada Powiatu w Jaśle w § 4 ust. 1 pkt 1- 4 przedmiotowej uchwały uregulowała, następująco: „1. Na terenie Hali obowiązuje bezwzględny zakaz: 1) palenia tytoniu, 2) spożywania alkoholu lub środków odurzających, 3) wnoszenia ostrych i niebezpiecznych przedmiotów, 4) przebywania osób nietrzeźwych lub pod wpływem środków odurzających.” Zatem w w/w postanowieniach załącznika do uchwały Rada Powiatu w Jaśle wprowadziła zakazy obowiązujące w hali sportowej, chociaż dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

W szczególności zakaz palenia wyrobów tytoniowych unormowany 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 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 w/w ustawy zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a, w pomieszczeniach obiektów sportowych. Ponadto, na podstawie art. 5 ust. 4 w/w ustawy rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Zatem wprowadzenie opisanych powyżej zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Kwestie dotyczące sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. Przepis art. 14 ust. 6 w/w ustawy upoważnia radę gminy do wprowadzania 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. Natomiast problematyka zakazów dotyczących środków odurzających oraz psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 w/w ustawy. Przepisy uchwały, w zakresie, w jakim formułują zakaz zażywania środków odurzających, stanowią nieuprawnione powtórzenie art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, stanowiącego: "kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe”.

Przebywania w hali sportowej osób znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem substancji odurzających nie jest również pozostawione regulacji organu stanowiącego powiatu. Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim

przebywaniem powodowały zgorszenie lub zagrożenie dla siebie i innych (np. art. 51 ustawy Kodeks wykroczeń).

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie takich zakazów jak zakaz spożywania alkoholu lub środków odurzających, przebywania osób nietrzeźwych lub pod wpływem środków odurzających w hali sportowej nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Natomiast problematykę posiadania niebezpiecznych przedmiotów w miejscach publicznych reguluje art. 50a ustawy Kodeks wykroczeń, który w § 1 stanowi, iż kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł.

W § 5 analizowanej uchwały Rada Powiatu w Jaśle uregulowała następująco: „1. Korzystający z Hali ponoszą odpowiedzialność materialną za szkody powstałe na terenie Hali i w jej otoczeniu, z ich winy lub winy osób działających w ich imieniu. 2. Administrator Hali, nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione w szatni i na terenie Hali.”W ocenie organu nadzoru przedmiotowe regulacje naruszają delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Wskazany przepis przewiduje kompetencję rady powiatu do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie upoważnia jednak do kształtowania zasad odpowiedzialności użytkowników hali sportowej ani jej administratora czy odpowiedzialności materialnej za szkody powstałe na terenie hali i w jej otoczeniu. Stanowienie o zasadach odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej lub administracyjnej należy bezspornie do materii ustawowej i żaden akt prawny niższego rzędu nie może tworzyć, zmieniać lub uchylać reguł ustawowych w tym zakresie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r. o sygn. II SA/Op 270/13). Należy wskazać, że kwestie odpowiedzialności cywilnej, w przypadkach ewentualnej szkody na osobie lub mieniu, będą ostatecznie oceniały sądy powszechne w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). W polskim systemie prawnym zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, zarówno z tytułu czynów niedozwolonych, jak i niewykonania, czy też nienależytego wykonania zobowiązań, regulowane są w drodze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (por. wyrok WSA w Wrocław z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 421/10). Reasumując, sformułowane w ten sposób przepisy regulaminu wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego do określenia zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu w Jaśle wprowadziła następującą regulację: „1. W sytuacji, gdy użytkownicy korzystający z Hali dokonują naruszeń niniejszego regulaminu, stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia lub mienia, upoważniony przez Administratora Hali pracownik, może przerwać zajęcia odbywające się w Hali i nakazać uczestnikom zajęć, natychmiastowe jej opuszczenie.” Przepisy rangi ustawowej przewidują możliwość odpowiedniej reakcji organów porządkowych w sytuacji, gdyby takie osoby swoim przebywaniem powodowały zgorszenie lub zagrożenie dla siebie i innych. Przykładowo art. 51 § 1 i § 2 ustawy Kodeksu wykroczeń: „§ 1. Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. § 2. 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.” Dodatkowo art. 54 ustawy Kodeks wykroczeń stanowi, iż kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Zatem wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, 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 do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień

są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenie prawa pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności załącznika do uchwały Nr XIX/196/2025 Rady Powiatu w Jaśle z dnia 28 sierpnia 2025 r. w w/w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**