



Rada Miejska w Pełczycach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662)

stwierdzam nieważność

- 1) §2 ust. 18 pkt 4,
 - 2) §3 ust. 13 w zakresie wyrazów:
 - czystego,
 - który spełnia wymogi higieniczne oraz estetyczne, nie posiada zamków błyskawicznych albo innych wstawek metalowych lub plastikowych, mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa korzystającego jak również być przyczyną uszkodzeń elementów wyposażenia pływalni,
 - przylegający do ciała,
 - przylegające do ciała, bez kieszeni, o długości maksymalnie do połowy uda
- Załącznika do uchwały Nr XXII.163.2026 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 12 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z krytej pływalni w Pełczycach.

Uzasadnienie

W dniu 12 maja 2026 r. Rada Miejska w Pełczycach podjęła uchwałę Nr XXII.163.2026 w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z krytej pływalni w Pełczycach. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 13 maja 2026 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Gminy Pełczyce wskazał m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia aktu normującego reguły korzystania z krytej pływalni w Pełczycach, będącej bezspornie gminnym obiektem użyteczności publicznej. Trzeba jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej

kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo, akty prawa miejscowego, zaliczane przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił, muszą respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miejskiej) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.²

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Pełczycach podejmując uchwałę Nr XXII.163.2026 w sprawie przyjęcia Regulaminu korzystania z krytej pływalni w Pełczycach naruszyła powyższe reguły.

W §2 ust. 18 pkt 4 Załącznika do ww. uchwały Rada Miejska sformułowała reguły postępowania osób przebywających na terenie pływalni, zabraniając m.in. wprowadzania zwierząt na teren ww. obiektu. Stanowiąc w ten sposób Rada nie uwzględniła jednak dyspozycji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.³ Przepis ten stanowi o uprawnieniu osób z niepełnosprawnościami do wstępu wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej, do parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz na plaże i kąpieliska.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 726/17 *dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie nawet ograniczeń co do miejsc przebywania zwierzęcia na terenie np. parku, zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do piaskownic lub innych wydzielonych miejsc. Poprzez wprowadzanie takich zakazów lub ograniczeń organ stanowiący gminy powinien chronić np. rośliny lub drzewa posadzone w parku. Natomiast wprowadzenie generalnego zakazu nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego.*

Dlatego też, o ile uzasadniony byłby - w ocenie organu nadzoru - całkowity zakaz wprowadzania zwierząt do samej niecki basenowej, to jednak zakaz wprowadzania zwierząt na teren pływalni (jako całego obiektu użyteczności publicznej) nie może być uznany za zgodny z prawem.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej Konstytucja RP.

² Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 sierpnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Wr 237/24.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U z 2025 r., poz. 913 z późn. zm.).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że *bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt nie uwzględnia ponadto regulacji art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w odniesieniu do praw osób z niepełnosprawnościami z psami asystującymi. Zgodnie z tym przepisem osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej (...). Przepis ten obowiązuje 16 września 2009 r. (następnie poszerzony został zakres miejsc z prawem wstępu psa asystującego). Niemniej, prawo osoby niepełnosprawnej do korzystania z pomocy psa asystującego w miejscu publicznym, jakim jest cmentarz, należy wyprowadzić z samej Konstytucji RP. Prawo osób niepełnosprawnych do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych wynika z art. 30, art. 31, art. 51, art. 68 i art. 69 Konstytucji RP. Psy asystujące pełnią ważną funkcję rehabilitacyjną i pozwalają brać czynny udział w życiu społecznym. W tym znaczeniu zakaz wprowadzania zwierząt, w szczególności psów asystujących stanowi niewątpliwie ograniczenie wolności, wyrażonych w art. 31 ust. 1 i 2 oraz 51 ust. 1 i 3 Konstytucji RP⁴.*

Oceniając legalność kwestionowanego postanowienia, zaakcentować ponadto trzeba, że zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową, umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie.⁵ W tym kontekście przepis art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ogranicza w pewnym stopniu zakres kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do określania zasad korzystania z konkretnych obiektów. Skoro ustawodawca przesądził o pewnej regule korzystania przez określone kategorie osób ze wszystkich obiektów użyteczności publicznej, to rada miejska nie może odmiennie regulować tej kwestii w odniesieniu do obiektów komunalnych znajdujących się na terenie danej gminy.

Dalej, w ramach sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia nie mieszczą się postanowienia zawarte w §3 ust. 13 Załącznika do uchwały, w których Rada Miejska w Pełczycach wskazała, że Na terenie hali basenowej obowiązuje nakaz noszenia czystego stroju kąpielowego, który spełnia wymogi higieniczne oraz estetyczne, nie posiada zamków błyskawicznych albo innych wstawek metalowych lub plastikowych, mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa korzystającego jak również być przyczyną uszkodzeń elementów wyposażenia pływalni.

1) dla kobiet jednoczęściowy lub dwuczęściowy, przylegający do ciała,

2) dla mężczyzn kąpielówki przylegające do ciała, bez kieszeni, o długości maksymalnie do połowy uda.

W orzecznictwie i doktrynie dominuje bowiem pogląd, zgodnie z którym zwrot "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2023 r., sygn. akt III SA/Wr 859/22.

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17

zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym⁶. Niewątpliwie, omówiona wyżej kompetencja, z uwagi na brzmienie przepisu upoważniającego, pozwala na jej szeroką interpretację. W żadnym razie jednak, nie może ona prowadzić do wniosku, że rada gminy obowiązki osób korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej może formułować w sposób zupełnie dowolny, w tym obligować je do noszenia takiej czy innej odzieży. Prawo do ustalenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie oznacza bowiem możliwości do ingerowania w sferę prywatną, w zakresie praw i wolności obywatelskich, tj.: szczegółowego określenia rodzaju czy fasonu stroju kąpielowego.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII.163.2026 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 12 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu korzystania z krytej pływalni w Pełczycach*, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Wicewojewoda Zachodniopomorski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁶ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.