



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 lipca 2025 r.

WP-I.4131.130.2025

Rada Miasta Otwocka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/216/25 Rady Miasta Otwocka z 25 czerwca 2025 r. w *sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z terenów będących obiektami użyteczności publicznej, przylegających do budynków mieszkalnych, w których lokale są wynajmowane przez Miasto Otwock.*

Uzasadnienie

I.

Na sesji 25 czerwca 2025 r. Rada Miasta Otwock podjęła uchwałę Nr XIX/216/25 w *sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z terenów będących obiektami użyteczności publicznej, przylegających do budynków mieszkalnych, w których lokale są wynajmowane przez Miasto Otwock*”, zwaną dalej „Uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru za pośrednictwem ePUAP 2 lipca 2025 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP163880087).

W wyniku dokonanej oceny prawnej Uchwały organ nadzoru skierował do Rady Miasta Otwocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 7 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.130.2025, za pośrednictwem poczty ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP164112516).

Uchwała, będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wprowadza regulamin (zwany dalej „Regulaminem”) korzystania z terenów przylegających do budynków

mieszkalnych, w których lokale mieszkalne są wynajmowane przez Miasto Otwock (§ 1), i ma zastosowanie do nieruchomości stanowiących obiekty użyteczności publicznej określonych w załączniku nr 2 do tej Uchwały (§ 2). Wykonanie Uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Otwocka (§ 3) oraz postanowiono, że Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia tej publikacji (§ 4). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 2 lipca 2025 r. pod pozycją 6336.

II.

Jak wynika z uzasadnienia przedłożonego wraz z Uchwałą, ma ona na celu wprowadzenie zasad korzystania z terenów przylegających do budynków mieszkalnych, w których Miasto Otwock wynajmuje lokale, przy czym tereny te są albo własnością Miasta Otwocka, albo pozostają we władaniu Miasta, nie będąc przy tym wydzielonymi, ani przeznaczonymi do wyłącznego użytku konkretnych mieszkańców.

Jak dalej podaje Uchwałodawca w uzasadnieniu, wprowadzenie Regulaminu w drodze uchwały porządkowej wynika z potrzeby zapewnienia ładu, bezpieczeństwa oraz ochrony zieleni i infrastruktury komunalnej. Regulamin ten określa, w ocenie Rady Miasta, zasady porządku publicznego i współżycia społecznego – w tym zakazy i nakazy powszechnie przyjęte w podobnych regulaminach dotyczących obiektów publicznych.

Sam Regulamin stanowi załącznik nr 1 do powołanej Uchwały. Składa się z 4 paragrafów, podzielonych na następujące części:

- § 1 – Postanowienia ogólne (3 ustępy);
- § 2 – Zakazy (15 ustępów);
- § 3 – Nakazy (6 punktów);
- § 4 – Postanowienia końcowe – 1 zdanie.

III.

Przepisy porządkowe stanowią szczególny rodzaj aktów prawa miejscowego. Wydawane są wyłącznie na podstawie generalnej klauzuli kompetencyjnej z u.s.g. lub art. 41 ust. 2 u.s.g. Przepisy te wskazują przesłanki warunkujące legalność wydawanego aktu. Ma to zabezpieczyć przed zbyt nadmiernym korzystaniem z możliwości stanowienia przepisów porządkowych, które winny być wydawane wyłącznie w szczególnej, nadzwyczajnej sytuacji.

Przepisy u.s.g. przewidują zatem możliwość wydania przepisów porządkowych co do zasady przez radę gminy - w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g.). Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g.).

Mając na uwadze normę kompetencyjną dla przepisów porządkowych z art. 40 ust. 3 u.s.g. wyróżnić należy następujące przesłanki ich legalności:

Po pierwsze, przepisy porządkowe mogą być stanowione jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących (pod tym pojęciem należy rozumieć zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego przyjęty w Konstytucji RP). Oznacza to, że materia objęta przepisami porządkowymi nie może być unormowana w żadnym akcie ogólnopaństwowym¹. Zapobiega to sytuacji powtórzenia lub modyfikacji obowiązujących już regulacji, ich uzupełniania² czy pozostawania z nimi w sprzeczności. Wprowadzenie przepisów porządkowych stanowi zatem wypełnienie zaistniałej luki w prawie. Ma charakter "uzupełniający system źródeł prawa"³. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że niekiedy "luka w prawie" została przez prawodawcę pozostawiona celowo, jako luka nie do wypełnienia. Będzie to dotyczyć sfery stosunków społecznych w ogóle niepoddającej się regulacji prawnej, obiektywnie leżącej poza granicami ingerencji prawodawczej⁴.

Po drugie, przepisy porządkowe mogą być wydane, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jeśli zostały lub mogą być naruszone. Pojęcia te nie zostały w ustawie zdefiniowane, ich zakres znaczeniowy nie został więc określony. W ramach drugiej przesłanki poza wyznaczeniem chronionego dobra, konieczna jest także ocena zasięgu czy stopnia występującego zagrożenia, które uzasadnić ma wydanie przepisów porządkowych. W ten sposób następuje weryfikacja czy wprowadzane regulacje są konieczne potrzebne, nieodzowne, a więc czy zaistniała przesłanka "niezbędności", o jakiej mowa w art. 40 ust. 3

¹ tak np. wyrok NSA (2003.12.31) w Katowicach z 22.05.1991 r" SA/Ka 311/91,LEX nr 10787,

² wbrew woli ustawodawcy, uznane za "poprawienie" ustawodawcy -tak w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 7.08.1998 r., ISA 781/98, LEX nr 2224768,

³ M. Szewczyk, K. Ziemiński, Prawo miejscowe a przepisy gminne, RPEiS 1992, z. 1., s. 68-75,

⁴ tak np. O.Dąbek (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013 - komentarz do art. 40; B.Dolnicki Bogdan (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III. Wolters Kluwer Polska, 2018 - komentarz do art. 40; "niezbędność" ta nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające.

u.s.g. W orzecznictwie zakazuje się poprawiania regulacji ustawowych w danym zakresie⁵. Dopiero łączne rozpatrzenie tych dwóch kwestii w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego może stanowić dalszą podstawę dla działań prawotwórczych gminy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż brak było podstaw prawnych, które uzasadniałyby wydanie przepisów porządkowych w zakresie wynikającym z Regulaminu. Przede wszystkim materia objęta przepisami porządkowymi została wcześniej objęta zakresem uregulowań w akcie ogólnopaństwowym, co stanowi o braku spełnienia pierwszej z powołanych wyżej przesłanek legalności Uchwały.

IV.

Przechodząc, w pierwszej kolejności, do podstawy prawnej analizowanej Uchwały, podjęto ją powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 u.s.g. Zaczynając weryfikację od art. 41 u.s.g. podnieść należy, że jest to przepis składający się z 5 ustępów. Organ nadzoru jedynie zakłada, że właściwym przepisem jest ust. 1 tego artykułu. Niemniej jednak jest to czynność interpretacyjna, a nie odczytanie literalnego brzmienia Uchwały.

Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. dotyczy wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Już ten zakres został naruszony w świetle § 1 Uchwały, gdyż w jego treści wskazuje się, że Regulamin ma zastosowanie do terenów przylegających do budynków mieszkalnych, w których lokale mieszkalne są wynajmowane przez Miasto Otwock. Zatem nie ma znaczenia, czy Miasto jest właścicielem tej nieruchomości, czy tylko posiada udział, jako współwłaściciel, czy nawet nie posiada żadnego rzeczowego prawa do „terenu”, a jest tylko wynajmującym lokal mieszkalny, aby uznać, że Regulamin znajduje zastosowanie wobec wszystkich znajdujących się na lub powiązanych, także poprzez immisję, z tą nieruchomością. Nie można zatem uznać tych terenów za gminne obiekty użyteczności publicznej.

Również § 1 ust. 1 Regulaminu określa, że *„Tereny przylegające do budynków mieszkalnych, w których lokale są wynajmowane przez Miasto Otwock (dalej także jako „właściciel nieruchomości”), przeznaczone są do wspólnego użytkowania przez mieszkańców, najemców, użytkowników lokali oraz inne osoby przebywające na tych terenach (dalej także jako „tereny”).”*. Taka regulacja ponownie odrywa prawo własności i wynikające z niego treści, uzależniając i poddając je prawu najmu realizowanemu przez Miasto Otwock. Stanowi to w istocie naruszenie art. 65 ust. 3 Konstytucji RP.

⁵ wyrok NSA z dnia 11.07.2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30.11.2015 r. IV SA/GL 1161/14, Legalis nr 1197227,

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Otwocka przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który przyznaje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś narzucania nakazów i zakazów na nieograniczoną liczbę podmiotów, na wszelkie nieruchomości, do których przysługuje Miastu władanie, w tym prawo obligacyjne.

Zgodnie art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): *„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 (...).”*

V.

Analiza poszczególnych postanowień Regulaminu wskazuje, że akt ten stanowi w szczególności kompilację i modyfikację przepisów:

- 1) ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734 z późn. zm.);
- 2) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383);

- 3) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.);
- 4) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm.);
- 5) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.);
- 6) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, z późn. zm.);
- 7) uchwały Nr LXI/661/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Otwocka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 3752, z późn. zm.);
- 8) uchwały Nr LXXXIII/900/23 Rady Miasta Otwocka z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (Dz. U. z 2023 r. poz. 7157, tzw. uchwała krajobrazowa).

Niezależnie od powyższego Regulamin nakłada na przykład na właścicieli zwierząt domowych obowiązki i obostrzenia, które stanowią powtórzenie i modyfikację regulacji ustawowych zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580) i przepisach Kodeksu wykroczeń, naruszając przy tym konstytucyjną zasadę proporcjonalności⁶.

Uchwała w Załączniku nr 1 zawiera również regulacje, które nakładają na osoby korzystające z nieruchomości objęte aktem, obowiązki, które nie znajdują uzasadnienia w przepisach ustawowych, zaś ich walor porządkowy ma znaczenie jedynie w odniesieniu do wykonywania prawa własności przez Miasto Otwock, a nie powszechny. Tak jest np.: z koniecznością uzyskania zgody właściciela na rozpalamie ognisk, grilli, palenisk, z zakazem parkowania pojazdów, których główną funkcją jest reklama, lub uszkodzonych, lub nienadających się do użytku, z zakazem pozostawiania ruchomości bez nadzoru.

Zakazy obejmują również szerszy zakres terytorialny, niż wskazuje Uchwała, skoro np.: zakazuje się prowadzenia prac remontowych lub budowlanych powodujących hałas lub zapylenie w dni ustawowo wolne od pracy oraz w dni robocze poza godzinami 6:00–22:00.

⁶ wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 5710/21: „W konsekwencji generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym chorób) może w określonych sytuacjach, prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności.”

Również nakazy naruszają regulację art. 40 ust. 3 u.s.g. Ponadto, wprowadzają obowiązki, które nie mogą być uregulowane tego typu aktami – pkt. 4 i 6 – to jest, nakaz utrzymywania w dobrym stanie technicznym powierzonych elementów (np. ogrodzeń, urządzeń zabawowych), o ile zostały przekazane do wspólnego użytkowania i nakaz naprawy wszelkich szkód wyrządzonych przez siebie lub osoby, za które ponoszą odpowiedzialność - w razie wykonania naprawy przez właściciela nieruchomości, sprawca zobowiązany jest do pokrycia wszystkich kosztów. Brak jest podstaw do wprowadzania zasad odpowiedzialności materialnej za szkody do uchwał podejmowanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej - we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - 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).

VI.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż treść § 1 Uchwały, jak też § 1 ust. 1 Regulaminu, zupełnie nie przystaje do treści uzasadnienia w odniesieniu do zakresu terytorialnego obowiązywania Uchwały. Zgodnie z brzmieniem § 1 Uchwały, będzie ona obejmowała tereny przylegające do budynków mieszkalnych, w których lokale mieszkalne są wynajmowane przez Miasto Otwock. W § 2 wskazuje się, że Regulamin ma zastosowanie do nieruchomości stanowiących obiekty użyteczności publicznej, wskazanych w wykazie stanowiącym załącznik nr 2 do Uchwały. Ten zakres terytorialny może być rozłączny, a może obejmować niemal całość obszaru Miasta Otwocka, wystarczy bowiem, że Miasto jest wynajmującym lokal w jakimś budynku, aby na terenie przylegającym do tego budynku obowiązywał Regulamin.

Co więcej, § 1 ust. 1 Regulaminu określa, że „*Tereny przylegające do budynków mieszkalnych, w których lokale są wynajmowane przez Miasto Otwock (dalej także jako „właściciel nieruchomości”), przeznaczone są do wspólnego użytkowania przez mieszkańców, najemców, użytkowników lokali oraz inne osoby przebywające na tych terenach (dalej także jako „tereny”).*”. Tak sformułowany przepis wskazuje, że nie ma znaczenia, czy ktokolwiek jest współwłaścicielem tego terenu, czy też nie, czy teren jest zamknięty, czy otwarty, gdyż istota stosowania Regulaminu sprowadza się do weryfikacji, czy Miasto Otwock jest wynajmującym czy nie – może nie mieć nawet prawa do nieruchomości, jak i lokalu, ale może wynajmować. Jest to o tyle istotne, że o ile Uchwała stanowi przedmiot publikacji,

to uzasadnienie nie jest częścią tego aktu, co prowadzi do konstatacji, że sposób rozumienia przepisów i ich interpretacja może zamykać się w ich treści, co z kolei prowadzi do wniosku o naruszeniu lub ograniczeniu prawa własności bez jakiegokolwiek uzasadnienia, a w istocie bez materialnej podstawy prawnej.

Oczywiście jest niezmiernie pozytywne, że Gmina wymaga, aby korzystanie z tych terenów odbywało się zgodnie z zasadami współżycia społecznego, estetyki, porządku publicznego, przepisów sanitarnych, ochrony środowiska i przeciwpożarowych, ale jest to superfluum, gdyż takie obowiązki ciążyą na każdej korzystającej osobie z mocy powszechnie obowiązujących przepisów.

VII.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/216/25 Rady Miasta Otwocka z 25 czerwca 2025 r. w *sprawie ustalenia Regulaminu korzystania z terenów będących obiektami użyteczności publicznej, przylegających do budynków mieszkalnych, w których lokale są wynajmowane przez Miasto Otwock, w całości*, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g., skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/