



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 lipca 2026 r.

WP-I.4131.192.2026

Rada Miasta Pruszkowa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Pruszkowa Nr XXVI.350.2026 dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania z parkingu "Parkuj i Jedź" w Pruszkowie przy ul. Sienkiewicza 2A* w zakresie § 5 ust. 8 i 9, § 6 pkt 2, 7, 8, 9, 13 i 14 oraz § 8 ust. 2 i 3 Regulaminu.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę Nr XXVI.350.2026 w sprawie *przyjęcia regulaminu korzystania z parkingu "Parkuj i Jedź" w Pruszkowie przy ul. Sienkiewicza 2A*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2026 r. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Miasta Pruszkowa zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 15 lipca 2026 r. znak WP-I.4131.192.2026.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje - na podstawie upoważnień ustawowych - prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Oznacza to, że każda uchwała musi posiadać wyraźną, jednoznaczną i szczegółową podstawę w ustawie. Przepisy kompetencyjne należy interpretować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji organu stanowiącego lub rozszerzanie sfery jego władztwa w drodze wykładni celowościowej.

Rada Miasta Pruszkowa, jako podstawę prawną swojej uchwały, powołała art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który wskazuje, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce

komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”. Przepis ten określa, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k., gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. usługami komunalnymi o charakterze użyteczności publicznej będą bowiem usługi powszechnie dostępne (czyli mające charakter niewykluczalny albo też gwarantowane wszystkim osobom przepisami prawa), zaspokajające w sposób bieżący i nieprzerwany szczególne i kwalifikowane potrzeby ludności, tj. potrzeby o charakterze użyteczności publicznej (a więc potrzeby elementarne, absolutne, podstawowe i występujące powszechnie).

Podjęmowanie przez organ stanowiący gminy aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wymaga ścisłego osadzenia w dyrektywach wynikających z Konstytucji RP. W świetle zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, każde działanie organu władzy publicznej musi być oparte na podstawie prawa i mieścić się w jego granicach. Powyższe koresponduje bezpośrednio z art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którymi akty prawa miejscowego stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, a ich wydanie dopuszczalne jest wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W kontekście powyższych uwarunkowań ustrojowych, użyte przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” wyznacza precyzyjnie zakres kompetencji rzeczowej organu stanowiącego gminy. Upoważnienie to obejmuje umocowanie do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Normy te służą ustalaniu obowiązujących reguł zachowania się, określaniu ustalonego porządku oraz formułowaniu zasad prawidłowego postępowania i użytkowania tychże obiektów. Zakres przedmiotowy tej regulacji ma jednak charakter ściśle limitowany. Żadne inne przepisy, wykraczające poza materię zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie mogą być objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g. Z tego względu regulaminu nie można utożsamiać stricte z przepisami porządkowymi. Istota uchwalenia aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie prawnej polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach

powszechnie obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach przyznanych ustawowo upoważnień. Uchwalając zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, rada gminy korzysta w znacznej mierze z samodzielności. Granicami tejże samodzielności pozostają jednak przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz konstytucyjnie chronione prawa i obowiązki obywateli. Tak określona autonomia pozwala organowi stanowiącemu na efektywne dostosowywanie tych zasad do lokalnych potrzeb i oczekiwań wspólnoty samorządowej, przy jednoczesnym bezwzględny poszanowaniu zasady hierarchiczności systemowej źródeł prawa.

Tymczasem w Regulaminie, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXVI.350.2026, wprowadzono: zwolnienie zarządcy z odpowiedzialności za szkody (§ 5 ust. 8), odpowiedzialność użytkownika za szkody (§ 5 ust. 9), zakaz umieszczania ogłoszeń, reklam, plakatów lub innych podobnych materiałów, zakaz palenia tytoniu, używania e-papierosów, używania otwartego ognia, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających, naprawiania, mycia lub odkurzania pojazdów, zaśmiecania i zanieczyszczania parkingu oraz zakaz pozostawiania w pojeździe osób i zwierząt (odpowiednio § 6 pkt 7, 8, 9, 13 i 14).

Organ nadzoru zauważył, że analogiczne uregulowania były przedmiotem uchwały Rady Miasta Pruszkowa Nr LXIV.608.2022 z dnia 27 października 2022 r. (której moc jest wytracana zgodnie z § 3 uchwały Nr XXVI.350.2026), przy czym uchwałą Nr LXX.637.2022 wprowadzono nowy Regulamin bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedz” (Park & Ride) przy ul. Sienkiewicza w Pruszkowie, eliminując wadliwe regulacje.

Ponadto w kwestionowanym Regulaminie zakazano prowadzenia wszelkich form sprzedaży (§ 6 pkt 2) oraz uregulowano kwestie usunięcia pojazdu, motocykla, roweru lub hulajnogi z Parkingu, a także pokrywania kosztów związanych z usunięciem pojazdu z Parkingu oraz jego zabezpieczeniem i przechowaniem do czasu odbioru pojazdu przez użytkownika (odpowiednio § 8 ust. 2 i 3), co w ocenie organu nadzoru także wykracza poza delegację wynikającą dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W § 5 ust. 8 i 9 Regulaminu Rada Miasta przyjęła, że *„8. Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek szkody powstałe w wyniku siły wyższej, żywiołów, kradzieży, włamań, rozboju, zniszczenia lub uszkodzenia pojazdów znajdujących się na terenie Parkingu, jak również rzeczy w nich pozostawionych lub stanowiących wyposażenie. 9. Użytkownik ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody spowodowane przez pojazd lub powstałe w związku z korzystaniem z miejsca parkingowego, w szczególności za zanieczyszczenie powierzchni Parkingu na skutek wycieku płynów z pojazdu.”*

Kompetencja rady gminy do określania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie daje podstaw do regulowania materii związanej

z zasadami odpowiedzialności cywilnej, karnej oraz wykroczeniowej za szkody na osobach lub mieniu. Zasady odpowiedzialności cywilnej, zarówno w reżimie deliktowym, jak i kontraktowym, zostały uregulowane przez ustawodawcę w sposób wyczerpujący w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795), zwanej dalej „k.c.”. Zasady odpowiedzialności kontraktowej określają art. 471 i nast. k.c., przy czym przepis art. 473 § 1 k.c. dopuszcza jedynie umowne (a nie jednostronne, jak w drodze uchwały rady gminy) rozszerzenie lub zawężenie odpowiedzialności stron stosunku prawnego. Możliwość odmiennego kształtowania tego stosunku w drodze umowy doznaje jednak i tak pewnych ograniczeń, bowiem nieważne jest, np. zastrzeżenie, że dłużnik nie będzie odpowiedzialny za szkodę, którą może wyrządzić wierzycielowi umyślnie (art. 473 § 2 k.c.). Ponadto, w myśl art. 353¹ k.c., postanowienia umowy nie mogą sprzeciwiać się właściwości (naturze) danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Reguły odpowiedzialności deliktowej są z kolei szeroko reglamentowane w przepisach art. 415 i nast. k.c. Należy zatem stwierdzić, że przepisy k.c. normują w sposób wyczerpujący kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, dopuszczając jednakże możliwości ich modyfikacji, choć wyłącznie w drodze umowy stron.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności znajdują się także w przepisach prawa karnego. Art. 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wyrazem powyższej zasady jest art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, z późn. zm.), zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Tym samym wprowadzanie przez organ samorządu terytorialnego zapisów dotyczących odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej godzi w fundamentalną zasadę ustrojową *nullum crimen sine lege*.

Podsumowując, przepisy § 5 ust. 8 i 9 Regulaminu dotyczą materii, która została w sposób kompletny i wyczerpujący unormowana przez ustawodawcę. Stanowione przez radę gminy przepisy prawa miejscowego nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów.

W § 6 pkt 2 Regulaminu przyjęto, iż „*Na terenie Parkingu zabrania się prowadzenia wszelkich form sprzedaży*”. W ocenie organu nadzoru, ustalenie dotyczące zakazu prowadzenia handlu nie znajduje oparcia w delegacji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Ponadto art. 60³ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734, z późn. zm.) wprost stanowi o możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osoby, prowadzącej sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez

właściwe organy gminy. Przedmiotem ochrony wykroczenia stypizowanego w art. 60³ Kodeksu wykroczeń jest porządek publiczny związany z tzw. handlem ulicznym, który może być realizowany jedynie w miejscach, gdzie jest to dozwolone, co jest uwarunkowane względami bezpieczeństwa, potrzebą zapewnienia przepustowości pieszych i kołowych szlaków komunikacyjnych oraz podyktowane względami estetycznymi (wizerunkowymi). Ustanowienie ww. typu wykroczenia związane jest też z potrzebą zagwarantowania należnych wpływów do kasy gminy (miasta) z tytułu opłat targowych.

W § 6 pkt 7 Regulaminu wprowadzono zakaz umieszczania na terenie parkingu ogłoszeń, reklam, plakatów lub innych podobnych materiałów. Zgodnie zaś z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń *„Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.”*. Dobrem chronionym jest porządek publiczny, w ramach którego miejsca publiczne są chronione przed zachowaniami polegającym na umieszczaniu różnego rodzaju ogłoszeń, plakatów, afiszów, ulotek, napisów czy rysunków, o ile miejsca te nie są do tego przeznaczone. Chodzi więc o przeciwdziałanie samowolnym zachowaniom naruszającym estetykę przestrzeni publicznej, w potocznym rozumieniu zaśmiecającym i szpecącym tę przestrzeń. Przepis ten chroni też prawo podmiotów zarządzających miejscami publicznymi i innymi do dysponowania sposobem ich wykorzystania.

Ponadto samorząd posiada instrument prawny do ograniczania i porządkowania kwestii reklamowych na swoim terenie – jest nim tzw. uchwała krajobrazowa podejmowana w oparciu o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.). Ustawa ta przyznała radom gmin ściśle określone instrumenty do kształtowania ładu przestrzennego i wizualnego – w tym regulowania obecności nośników reklamowych – w ramach tzw. władztwa planistycznego. Próba uregulowania materii reklamowej za pomocą regulaminu obiektu użyteczności publicznej pozbawia mieszkańców i podmioty gospodarcze gwarancji proceduralnych i stanowi rażące przekroczenie kompetencji normatywnych.

W § 6 pkt 8 Regulaminu przyjęto, iż *„Na terenie Parkingu zabrania się palenia tytoniu, używania e-papierosów, używania otwartego ognia, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających”*. Przepis ten został wprowadzony z przekroczeniem delegacji art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Zgodnie z 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) zabrania

się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a:

- 1) na terenie zakładów leczniczych podmiotów leczniczych i w pomieszczeniach innych obiektów, w których są udzielane świadczenia zdrowotne;
- 2) na terenie jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej;
- 3) na terenie uczelni;
- 4) w pomieszczeniach zakładów pracy innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 5) w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego;
- 6) w lokalach gastronomiczno-rozrywkowych;
- 7) w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych;
- 8) na przystankach komunikacji publicznej;
- 9) w pomieszczeniach obiektów sportowych;
- 10) w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci;
- 11) w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego.

Stosownie do art. 5 ust. 1a ww. ustawy właściciel lub zarządzający obiektem lub środkiem transportu, w którym obowiązuje zakaz palenia wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych, jest obowiązany umieścić w widocznych miejscach odpowiednie oznaczenie słowne i graficzne informujące o zakazie palenia wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych na terenie obiektu lub w środku transportu, zwane dalej "informacją o zakazie palenia".

Ponadto na podstawie art. 5 ust. 4 ww. 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. Strefa wolna od dymu powinna być wprowadzona w odrębnej uchwale ustanawiającej takie miejsce, nie zaś posiłkowo w regulaminie parkingu.

Odnosząc się do kwestii używania otwartego ognia należy stwierdzić, że zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń, kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu ograniczenia wolności albo grzywny. Na mocy § 5 tegoż przepisu, kto w inny sposób

nieostrożnie obchodzi się z ogniem, podlega karze aresztu ograniczenia wolności albo grzywny. Zakaz używania ognia został jak widać sformułowany w akcie prawnym rangi ustawowej, a zatem brak podstaw by wprowadzać w tym zakresie regulacje w akcie prawa miejscowego.

Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822, z późn. zm.), w obiektach oraz na terenach przyległych do nich jest zabronione wykonywanie następujących czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji: używanie otwartego ognia, palenie tytoniu i stosowanie innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów występujących:

- a) w strefie zagrożenia wybuchem, z wyjątkiem urządzeń przeznaczonych do tego celu, spełniających wymagania określone w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń i systemów ochronnych przeznaczonych do użytku w przestrzeniach zagrożonych wybuchem (przy czym rozporządzenie ustanawiające wyjątek utraciło moc),
- b) w miejscach występowania materiałów niebezpiecznych pożarowo.

Brak jest zatem delegacji do wprowadzenia przez Radę zakazu w tym przedmiocie w formie tejże uchwały.

Ustaleniem wprowadzającym zakaz spożywania alkoholu na terenie parkingu, Rada naruszyła art. 14 ust. 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.). Przepis art. 14 ust. 6 tej ustawy zawiera samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania i spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, innych niż wymienione w art. 14 ust. 1, 2a i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ze względu na ich charakter. Przy czym zgodnie z ustawowym zakazem zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych:

- 1) na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich;
- 2) na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników;
- 3) w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;
- 4) w środkach i obiektach transportu publicznego, z wyjątkiem:

- a) wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach komunikacji krajowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,
 - b) pociągów komunikacji międzynarodowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie:
 - napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w wagonach restauracyjnych i bufetach oraz w wagonach sypialnych i z miejscami do leżenia,
 - napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu przy stolikach w wagonach restauracyjnych, w tym napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu tylko do posiłków,
 - c) międzynarodowych portów lotniczych i samolotów komunikacji międzynarodowej,
 - d) statków i portów morskich;
- 6) w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych. Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Ponadto zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych.

Zatem kwestia spożywania alkoholu w miejscu publicznym, uregulowana jest na poziomie ustawowym.

Odnosząc się do wprowadzonego uchwałą zakazu stosowania środków odurzających, wyjaśniam, że zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939, z późn. zm.) środki odurzające grup I-N i II-N oraz substancje psychotropowe grup II-P, III-P i IV-P mogą być używane wyłącznie w celach medycznych, przemysłowych lub prowadzenia badań (art. 33 ust. 1). Substancje psychotropowe grupy I-P mogą być używane wyłącznie w celu prowadzenia badań, a środki odurzające grupy IV-N wyłącznie w celu prowadzenia badań oraz w lecznictwie zwierząt - w zakresie wskazanym w przepisach wydanych na podstawie art. 44f (art. 33 ust. 2).

Zakaz stosowania środków odurzających mieści się w dyspozycji art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, zgodnie z którym *„Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”*. *„Należy mieć bowiem na uwadze, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władowanie takim środkiem lub substancją, a więc także zwiqzane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. uchwałę Sądu*

Najwyższego 7 sędziów z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I KZP 24/10, postanowienie Sądu Najwyższego z 1 marca 2013 r., sygn. akt V KK 425/12, LEX nr 1293872)” (tak: NSA w wyroku z 14 maja 2015 r., II OSK 862/15, Legalis nr 1395052). Brak zatem podstaw by odrębnie od ustawy regulować kwestię stosowania środków odurzających. Zagadnienie to kompleksowo i przede wszystkim wielopłaszczyznowo reguluje ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, przewidująca szeroki wachlarz stanów i sytuacji, które rodzą odpowiedzialność karną i są bezwzględnie zakazane.

W § 6 pkt 9 Regulaminu przyjęto, iż „*Na terenie Parkingu zabrania się naprawiania, mycia lub odkurzania pojazdów*”. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), to w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada ma obowiązek określić szczegółowe zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami. Niedopuszczalne jest regulowanie tej samej materii w odniesieniu do pojazdów samochodowych w dwóch różnych aktach prawa miejscowego lub rozszerzanie regulaminu obiektu (parkingu) o zakazy, dla których ustawa przewiduje inną, wyspecjalizowaną uchwałę. Dla terenu Miasta Pruszkowa obowiązuje już właściwy akt prawa miejscowego regulujący tę kwestię – uchwała Nr LXXV.695.2023 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa. Uchwała ta określa warunki, na jakich mycie i naprawa pojazdów są dozwolone. Wprowadzenie w regulaminie parkingu innego, bezwzględnego zakazu, prowadzi do rażącej sprzeczności wewnętrznej w prawie miejscowym Miasta Pruszkowa, co narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Naruszenie zasad mycia i naprawy pojazdów określonych we właściwym regulaminie czystości gminy jest penalizowane bezpośrednio przez ustawę. Art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprost wskazuje, że czyn ten stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny.

W § 6 pkt 13 Regulaminu przyjęto, iż „*Na terenie Parkingu zabrania się zaśmiecania i zanieczyszczania Parkingu*”. Kwestia zanieczyszczania i zaśmiecania miejsc publicznych (w tym placów, dróg oraz parkingów komunalnych) stanowi domenę prawa karnego sensu largo i została wprost spenalizowana w ustawie Kodeks wykroczeń. Zgodnie z treścią art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń, czyn polegający na zanieczyszczaniu lub zaśmiecaniu miejsc dostępnych dla publiczności wyczerpuje znamiona wykroczenia zagrożonego ustawową karą grzywny nie niższą niż 500 złotych. Powielenie regulacji ustawowej w akcie prawa miejscowego prowadzi do niedopuszczalnego zatarcia hierarchii źródeł prawa, dezinformuje adresatów normy prawnej co do rzeczywistego źródła ich obowiązków. Skoro zatem ustawodawca w sposób kategoryczny i pełny uregulował kwestię odpowiedzialności za

na poziomie ustawowym, Rada Miasta nie posiadała uprawnienia do stanowienia w tym zakresie własnych norm zakazujących.

W § 6 pkt 14 Regulaminu przyjęto, iż „*Na terenie Parkingu zabrania się pozostawiania w pojeździe osób i zwierząt*”. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie daje radzie upoważnienia do regulowania kwestii wolności osobistej obywateli, ani decydowania o tym, kto może przebywać wewnątrz prywatnego pojazdu. Przedmiotem regulacji nie mogą być zakazy o charakterze ogólnoobywatelskim, które wkraczają w sferę praw i wolności jednostki. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (w tym wolności osobistej i swobody poruszania się) mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie (zasada proporcjonalności). Jednocześnie wprowadzona w uchwale regulacja prowadzi do absurdalnych skutków – uniemożliwia legalne i bezpieczne sytuacje, takie jak oczekiwanie kierowcy w pojeździe na pasażera, krótki odpoczynek w trakcie podróży, czy schronienie się w aucie przed niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi. Ponadto narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (np. dziecka w rozgrzanym aucie) reguluje Kodeks karny (art. 160). Natomiast kwestie ochrony zwierząt przed cierpieniem (w tym pozostawieniem w rozgrzanym pojeździe) reguluje ustawa o ochronie zwierząt. Rada nie ma kompetencji, aby te kwestie „doregulowywać” w lokalnym regulaminie parkingu, wprowadzając przy tym blankietowy zakaz.

W § 8 ust. 2 i 3 Regulaminu ustalono, że: „*2. W przypadku naruszenia przez użytkownika Regulaminu Zarządca może zastosować środki niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z Regulaminem, w tym również usunięcie pojazdu, motocykla, roweru lub hulajnogi z Parkingu. 3. W przypadkach określonych w ust. 2 użytkownik jest obowiązany pokryć koszty związane z usunięciem pojazdu z Parkingu oraz jego zabezpieczeniem i przechowaniem do czasu odbioru pojazdu przez użytkownika.*”.

Przywołana regulacja Regulaminu narusza przepisy prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 222 § 1 k.c. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego i przyznanie Zarządcy parkingu kompetencji o charakterze władczym i represyjnym. W polskim porządku prawnym przymusowe usunięcie pojazdu stanowi wkroczenie w prawo własności i wolność poruszania się, które są chronione konstytucyjnie. Tego typu środki o charakterze władczym i represyjnym mogą być stosowane wyłącznie przez podmioty publiczne i tylko w przypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie (np. art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm., na polecenie uprawnionych służb). Rada

nie posiada kompetencji do modyfikowania tych zasad ani do kreowania nowego, pozaustawowego trybu „sankcji porządkowych” egzekwowanych bezpośrednio przez Zarządcę, nie posiada uprawnienia, aby w drodze uchwały o charakterze prawa miejscowego upoważniać podmiot prywatny do usuwania mienia należącego do uczestników ruchu.

Ponadto uchwała określająca zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie może zawierać przepisów o charakterze cywilnoprawnym, które nakładają na korzystających nieprzewidziane w ustawach obowiązki o charakterze finansowym. Tego typu roszczenia mogą wynikać wyłącznie z przepisów powszechnie obowiązujących lub z umowy między stronami, a nie z jednostronnie narzuconych postanowień regulaminu parkingu. Organ stanowiący gminy nie ma uprawnień do autorytatywnego rozstrzygania w regulaminie o obowiązku zapłaty czy rygorze zatrzymania (depozytu) cudzej rzeczy, gdyż wkracza tym samym w sferę zastrzeżoną dla prawa powszechnie obowiązującego i kognicji sądów powszechnych. W tym stanie rzeczy należy uznać, że Rada Miasta przekroczyła kompetencje prawodawcze.

Zdaniem organu nadzoru każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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. 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.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Pruszkowa Nr XXVI.350.2026 dnia 25 czerwca 2026 r. w *sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z parkingu "Parkuj i Jedź" w Pruszkowie przy ul. Sienkiewicza 2A* w zakresie § 5 ust. 8 i 9, § 6 pkt 2, 7, 8, 9, 13 i 14 oraz § 8 ust. 2 i 3 Regulaminu, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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/