



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 25 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.83.2025

### **Rada Miasta Marki**

#### **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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Marki Nr XIII/143/2025 z dnia 26 marca 2025 r. *w sprawie regulaminu korzystania z placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych będących własnością Gminy Miasto Marki* w zakresie § 4 ust. 2 pkt 2, 3, 4 i 7 oraz § 5 ust. 2, 3 i 4 *Regulaminu korzystania z placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych będących własnością Gminy Miasto Marki*, stanowiącego Załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 26 marca 2025 r. Rada Miasta Marki podjęła uchwałę Nr XIII/143/2025 *w sprawie regulaminu korzystania z placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych będących własnością Gminy Miasto Marki*.

W § 4 uchwały określono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, stanowi więc akt prawa miejscowego. Natomiast w podstawie prawnej uchwały Rada Miasta wskazała przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.” Zgodnie z dyspozycją powołanego wyżej przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte przez ustawodawcę pojęcie „*zasady i tryb korzystania*” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Jednakże należy wskazać, że stanowiąc na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ rada gminy (miasta) jest

ograniczona obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 932/17).

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

**Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy na poniżej wymienione regulacje *Regulaminu korzystania z placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych będących własnością Gminy Miasto Marki*, zwanego dalej: „*Regulaminem*”, które wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.**

W § 5 ust. 2 i 3 *Regulaminu* Rada Miasta postanowiła, że Gmina Miasto Marki oraz Zarządca nie ponoszą odpowiedzialności za wszelkie wypadki oraz szkody powstałe w trakcie korzystania z urządzeń na terenie placów zabaw oraz siłowni zewnętrznych oraz nie ponoszą oni odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na placach zabaw oraz na siłowniach zewnętrznych. Zauważyć należy, że Rada Miasta podejmując wymienione postanowienia *Regulaminu* wkroczyła w zagadnienia związane z zasadami odpowiedzialności określonych podmiotów za wypadki i szkody na osobach i mieniu, powstałe w trakcie korzystania z urządzeń na terenie placów zabaw i siłowni zewnętrznych, które są regulowane przez przepisy ustawowe, przede wszystkim Kodeks cywilny. Regulowanie kwestii odpowiedzialności zarezerwowane jest bowiem wyłącznie dla ustawodawcy.

Utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że: „*Nie może budzić wątpliwości, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy*

*o samorządzie gminy, która jednak nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12).”* (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1476/13, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Ponadto ustalenia zawarte w kwestionowanych przepisach Regulaminu prowadzą do stwierdzenia, że Miasto nie ponosi odpowiedzialności za zdarzenia zaistniałe podczas korzystania z obiektów, podczas gdy w istocie tak nie jest, bowiem jako podmiot zarządzający obiektami użyteczności publicznej, zobowiązane jest do odpowiedniej dbałości o stan tego miejsca. Zapis taki sugeruje więc niedopuszczalne wyłączenie na mocy uchwały odpowiedzialności Miasta i osoby zarządzającej w jego imieniu gminnymi obiektami użyteczności publicznej.

Za przekraczające upoważnienie wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy uznać także postanowienie § 5 ust. 4 Regulaminu ustalające, że osoby naruszające porządek publiczny ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W kompetencji rady gminy (miasta) nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji i odpowiedzialności za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. Wskazać należy, że rada gminy (miasta) podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego musi ściśle uwzględniać jego wytyczne. Odstąpienie od powyższej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym (tut. uchwałą) a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów określających tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (m.in. wyroki TK: z 30 stycznia 2006 r. SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z 22 lipca 2008 r. K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110).

Zatem wskazane postanowienia Regulaminu regulujące kwestie ponoszenia odpowiedzialności wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., a więc istotnie naruszają tenże przepis.

Ponadto, za istotnie naruszające przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, z późn. zm.), zwanej dalej „k.w”, należy uznać postanowienia § 4 ust. 2 pkt 3, 4 i 7 Regulaminu. W § 4 ust. 2 pkt 3 Regulaminu uregulowano problematykę zakazującą zaśmiecanie terenu. Tymczasem zaśmiecanie miejsc publicznych jest przedmiotem regulacji art. 145 k.w. Nadto przepis § 4 ust. 2 pkt 4 Regulaminu zabrania rozniesienia ognia oraz używania wszelkich wyrobów pirotechnicznych i łatwopalnych, podczas gdy kwestia niedozwolonego używania otwartego ognia uregulowana została w art. 82

§ 1 pkt 1 k.w., natomiast zakaz używania materiałów pirotechnicznych i łatwopalnych stanowi modyfikację przepisu art. 83 § 1 k.w. Z kolei określony w § 4 ust. 2 pkt 7 Regulaminu zakaz zakłócania porządku i ciszy nocnej, został spenalizowany w art. 51 k.w. Należy więc uznać za niedopuszczalne regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi, a tym bardziej dokonywanie w uchwałach modyfikacji przepisów ustawowych (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Go 225/10).

Niezgodne z prawem jest również postanowienie § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, które przewiduje bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt. Regulacje uchwał zakazujące wprowadzenia zwierząt na tereny publiczne i do publicznych obiektów istotnie naruszają chociażby przepis art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, z późn. zm.). Kwestionowane postanowienie Regulaminu nie uwzględnia ustawowego uprawnienia osób niepełnosprawnych, które mają prawo do wstępu do obiektów publicznych razem z psem asystującym. Jak wynika z powyższego, regulacja Regulaminu powinna uwzględniać wyjątek, który stanowi odstępstwo od zasady zakazującej wprowadzania zwierząt na teren obiektów publicznych, względem osób niepełnosprawnych, korzystających z psów asystujących.

Ponadto, należy również zauważyć, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145, z późn. zm.) policja w granicach swoich zadań określonych w art. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 3a-4a ustawy, może używać psów służbowych lub koni służbowych (art. 14 ust. 5c ustawy). Wymienione w powołanym wyżej przepisie ustawy czynności obejmują m.in. ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, co oznacza możliwość prowadzenia działań przez funkcjonariuszy Policji z udziałem zwierząt na terenach gminnych obiektów użyteczności publicznej. Uchwalenie bezwzględnego zakazu wprowadzania zwierząt na teren obiektu użyteczności publicznej w akcie prawa miejscowego, stoi więc także w sprzeczności ze wskazanymi wyżej przepisami tejże ustawy. Regulacje przyjmowane przez radę gminy (miasta) muszą znajdować umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, a zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

Konkludując powyższe, kwestionowane postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a podniesione przez organ nadzoru argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, dlatego też organ nadzoru stwierdza

nieważność uchwały w części wskazanej w petitum orzeczenia, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/