



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 lipca 2026 r.

WP-I.4131.191.2026

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.361.2026 z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z Parku Anielin Zachodni w Pruszkowie – Skweru im. Bohaterów Hufca ZHP „Zielony Dąb” w zakresie § 6 pkt 2 i 3 oraz § 7 pkt 3 i 5 załącznika nr 1, zwanego dalej: „regulaminem”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę Nr XXVI.361.2026 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z Parku Anielin Zachodni w Pruszkowie – Skweru im. Bohaterów Hufca ZHP „Zielony Dąb”.

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.4131.191.2026.

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. 41 ust. 1 u.s.g, który stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

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 bezwzględnym poszanowaniu zasady hierarchiczności systemowej źródeł prawa.

Tymczasem w § 6 pkt 2 i 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVI.361.2026, przyjęto:

„§ 6. Na obszarze Parku zakazuje się:

- 2) wprowadzania psów w obszar urzędzeń do ćwiczeń i zabaw oraz boisko (z wyjątkiem psów asystujących);
- 3) psy muszą pozostawać pod stałą i skuteczną kontrolą opiekuna zdolnego do ich właściwego prowadzenia i zapobiegania zagrożeniom dla innych osób oraz zwierząt. Psy ras uznawanych za agresywne na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących muszą być dodatkowo wyposażone w kaganiec; wprowadzania psów na place zabaw oraz plażę (z wyjątkiem psów asystujących);”.

W § 7 pkt 3 regulaminu ustalono zaś, że

„§ 7. Na obszarze Parku bez pisemnej zgody Prezydenta Miasta Pruszkowa zakazuje się:

- 3) wprowadzania zwierząt uznawanych za gospodarskie;”.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), zwanej dalej „u.c.p.g.”, to w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada ma obowiązek określić zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej, zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębne umocowanie regulujące tę materię w sposób bardziej precyzyjny czy skonkretyzowany. Skoro odrębny przepis ustawowy w sposób wiążący zobowiązuje organ gminy do ustalenia obowiązków nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe (w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku) oraz wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich (na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej), niedopuszczalne jest regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r. sygn. akt III OSK 1076/22). Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje wyłącznie sprawy, które nie są objęte odrębną delegacją ustawową (taką jak art. 4 ust. 2 u.c.p.g.), a dotyczą ogólnych zasad i trybu korzystania z obiektów i urzędzeń.

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 odpowiednio w rozdziale V i VI tegoż Regulaminu określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz wymagania odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Wprowadzenie w regulaminie parku innych zasad, prowadzi do rażącej sprzeczności wewnętrznej w prawie miejscowym Miasta Pruszkowa, co narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Naruszenie zasad określonych we właściwym regulaminie czystości gminy jest penalizowane bezpośrednio przez ustawę. Art. 10 ust. 2a u.c.p.g. wprost wskazuje, że czyn ten stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny.

Ponadto zakaz wprowadzania psów na dany teren jest środkiem nadmiernie ingerującym w swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie pozwala na ustanowienie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz stanowi postawę do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II OSK 3084/17 uznał, że wprowadzenie zakazu wchodzenia z psami do terenów wspólnego użytku nie ma nic wspólnego z nakładaniem obowiązków (o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.), ponieważ są one wówczas niepotrzebne. NSA zauważył, że nie ma żadnej delegacji ustawowej upoważniającej do wprowadzania generalnego zakazu wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że brak spójności składniowej i stylistycznej jednostki redakcyjnej pkt 3 ze zdaniem wstępnym w § 6 regulaminu. Kwestionowany przepis uchwały dotknięty jest wadą konstrukcyjną, polegającą na całkowitym zerwaniu więzi gramatycznej pomiędzy zdaniem wprowadzającym a wyliczonym w pkt 3 obowiązkiem.

Ponadto wprowadzenie do regulaminu parku sformułowania „zwierzęta uznawane za gospodarskie” rażąco narusza prawo ze względu na niedookreśloność katalogu zakazów, co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie, jakie gatunki faktycznie objęto zakazem wstępu. Zwrot „uznawane za” opiera się na subiektywnych odczuciach, potocznych definicjach społecznych oraz zmiennych kryteriach kulturowych, zamiast na sztywnych i jednoznacznych aktach normatywnych. Ponadto uzależnienie wstępu zwierzęcia od „pisemnej zgody Prezydenta Miasta”, bez jednoczesnego określenia w uchwale jakichkolwiek kryteriów jej wydania, przyznaje organowi wykonawczemu gminy całkowicie arbitralne i uznaniowe

uprawnienie do decydowania o prawach obywateli w przestrzeni publicznej, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W § 7 pkt 5 regulaminu wprowadzono regulację, zgodnie z którą na obszarze parku, bez pisemnej zgody Prezydenta Miasta Pruszkowa, zakazuje się organizowania imprez oraz wydarzeń powodujących ograniczenie lub wyłączenie ze swobodnego użytkowania fragmentów parku.

Z samej funkcji parku, jako obiektu użyteczności publicznej, wynika powszechne prawo mieszkańców do swobodnego, niezakłóconego korzystania z jego terenu w celach rekreacyjnych, wypoczynkowych i społecznych. Pojęcie „zasady i tryb korzystania” nie obejmuje uprawnień rady gminy do ustanawiania procedury o charakterze reglamentacyjnym lub pozwoleniowym. Wprowadzając wymóg pisemnej zgody, uchwałodawca stworzył pozaustawową instytucję aktu administracyjnego (zgody), do czego nie posiadał żadnego umocowania w art. 40 u.s.g.

Ponadto zakaz organizowania imprez oraz wydarzeń bez zgody Prezydenta wprost narusza gwarantowaną konstytucyjnie wolność zgromadzeń. Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Materię tę w sposób wyczerpujący reguluje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389). Ustawodawca w tej ustawie przewidział różne formy zgromadzeń, w tym: zgromadzenia zwykłe (podlegające procedurze zgłoszenia, a nie zgody), zgromadzenia uproszczone (organizowane, gdy planowane zgromadzenie nie wpłynie na utrudnienia w ruchu drogowym), zgromadzenia spontaniczne (wywołane nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem o charakterze publicznym). Użyte w regulaminie pojęcie „wydarzenie” obejmuje swoim zakresem każdą z powyższych form zgromadzeń. Prawo o zgromadzeniach opiera się na systemie notyfikacyjnym. Kwestionowany przepis regulaminu odwraca tę zasadę na system reglamentacyjny (za zgodą), co stanowi rażące naruszenie istoty wolności zgromadzeń.

Z kolei kwestia organizacji dużych wydarzeń, określanych jako imprezy masowe, została w sposób kompleksowy uregulowana w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616, z późn. zm.). Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych w art. 3 precyzyjnie definiuje, czym jest impreza masowa oraz określa procedurę wydawania zezwoleń przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Jeżeli intencją Rady było objęcie zakazem imprez masowych, to przepis ten narusza prawo, bowiem organ gminy nie może modyfikować ani uzupełniać regulacji zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu. Jeżeli natomiast pojęcie impreza użyte w regulaminie odnosi się

do wydarzeń innych niż imprezy masowe, to lokalny ustawodawca stworzył rygorystyczne obostrzenie bez jakiejkolwiek podstawy prawnej. Samorząd nie może kreować własnych definicji imprez i zakazywać ich organizowania na terenie przeznaczonym do ogólnego użytku. Przepis konstruuje zakaz w oparciu o przesłankę powodowania ograniczenia lub wyłączenia ze swobodnego użytkowania fragmentów parku. Sformułowanie to narusza wywodzącą się z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności przepisów prawa. Każde fizyczne pojawienie się grupy ludzi w parku w ujęciu dosłownym ogranicza swobodne użytkowanie tego fragmentu parku dla innych.

Wprowadzony zakaz istotnie ogranicza społeczną i animacyjną funkcję parku miejskiego. W konsekwencji obliguje on mieszkańców do dopełniania procedury administracyjnej w przypadku zamiaru zorganizowania jakiejkolwiek aktywności grupowej.

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.361.2026 z dnia 25 czerwca 2026 r. w *sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z Parku Anielin Zachodni w Pruszkowie – Skweru im. Bohaterów Hufca ZHP „Zielony Dąb”* w zakresie § 6 pkt 2 i 3 oraz § 7 pkt 3 i 5 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/