



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 5266

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.700.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: *u.s.p.*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/437/2023 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu parkingu Starostwa Powiatowego w Gliwicach z wjazdem od ul. Królowej Bony”, dalej jako: *Regulamin*, w części określonej w:

- § 4 zdanie drugie Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.p.* oraz art. 435 § 1 Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360);
- § 11 ust. 2 Regulaminu – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.p.* i art. 415 Kodeksu cywilnego;
- § 18 zdanie drugie Regulaminu – jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.p.*, a także art. 369, art. 415 i art. 441 § 1 Kodeksu cywilnego;
- § 14 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.p.* oraz art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1047), w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- § 15 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 *u.s.p.* w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2023 r. Rada Powiatu Gliwickiego podjęła uchwałę Nr LI/437/2023 w sprawie wprowadzenia „Regulaminu parkingu Starostwa Powiatowego w Gliwicach z wjazdem od ul. Królowej Bony”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 maja 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały Rada wprowadziła *Regulamin parkingu Starostwa Powiatowego w Gliwicach z wjazdem od ul. Królowej Bony*, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. Integralną częścią Regulaminu (rozdział II), stanowi ponadto cennik opłaty parkingowej.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie regulaminu parkingu, wraz z cennikiem opłat, należy wyprowadzić z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, w powiązaniu z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.) – udostępnienie użytkownikom obiektu parkingu, jako własności powiatu, stanowi niewątpliwie formę korzystania z obiektu (urządzenia) o charakterze użyteczności publicznej, o którym mowa w tym przepisie. Jedyne na marginesie należy podnieść, że w analizowanym stanie faktycznym nie znajdują zastosowania

przepisy szczególne z art. 13 i nast. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 645), bowiem nie mamy tu do czynienia z postojem na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia powiatowi względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny. Jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest bowiem zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

W pierwszej kolejności należy zakwestionować szereg postanowień Regulaminu odnoszących się do kwestii odpowiedzialności prawnej:

§ 4. Parking jest płatny, monitorowany i niestrzeżony. Prowadzący parking nie ponosi odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie znajdujących się na terenie parkingu pojazdów mechanicznych i rzeczy w nich pozostawionych.

§11. (...)

2. Użytkownik parkingu odpowiada za wszystkie szkody spowodowane przez niego samego oraz inne osoby mu towarzyszące, za które ponosi odpowiedzialność.

§ 18. Szlabany wjazdowy i wyjazdowy zamykają się natychmiast po każdym przejeździe pojazdu. Jednoczesny przejazd dwóch lub więcej pojazdów grozi uszkodzeniem pojazdu i systemu automatycznej obsługi parkingu, za co kierujący tymi pojazdami ponoszą solidarną odpowiedzialność.

Zdaniem organu nadzoru Rada, umieszczając w przedmiotowym regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym pojęcie *zasady i tryb korzystania* determinuje kompetencję organu stanowiącego do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada powiatu na podstawie powyższej regulacji nie jest jednak upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej, porządkowej czy karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010r., sygn. akt: II SA/OI 659/10, CBOSA). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa.

Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, będą miały bezpośrednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń. Zatem jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego w przedmiocie odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, cywilnoprawnej, porządkowej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa.

Tym samym należy zakwestionować postanowienia § 4, § 11 ust. 2 i § 18 Regulaminu, w zakresie, w którym odnoszą się one do kwestii odpowiedzialności cywilnoprawnej, jako przekraczające zakres delegacji ustawowej. Przepisy te odnoszą się do kwestii odpowiedzialności prawnej, a przy tym – co równie istotne – w § 4 zdanie drugie Regulaminu dodatkowo uregulowano zakres odpowiedzialności prowadzącego parking, a nie bezpośrednio jego użytkownika. Ww. przepisy Regulaminu modyfikują ogólne zasady odpowiedzialności

deliktowej określone w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z art. 415 Kodeksu cywilnego: *Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.* Przepisy wprowadzają ponadto szczególny reżim odpowiedzialności prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody – zgodnie z art. 435 § 1 Kodeksu cywilnego, właściciel takiego obiektu ponosi odpowiedzialność za szkody powstałe na terenie tegoż obiektu na zasadzie ryzyka. Odpowiedzialności tej rada powiatu nie może ograniczyć ani modyfikować w drodze uchwały, co Rada w analizowanej sprawie uczyniła, zwalniając w § 4 zdanie drugie Regulaminu prowadzącego parking z odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie znajdujących się na terenie parkingu pojazdów mechanicznych i rzeczy w nich pozostawionych.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 369 Kodeksu cywilnego – *zobowiązanie jest solidarne, jeżeli wynika to z ustawy lub z czynności prawnej.* Źródła solidarności zobowiązania nie może zatem stanowić przepis uchwały, jako aktu podstawowego, niebędącego jednocześnie indywidualną czynnością prawną. Tymczasem w § 18 zdanie drugie Regulaminu Rada przewidziała odpowiedzialność solidarną kierujących pojazdami w przypadku jednoczesnego przejazdu dwóch lub więcej pojazdów przez szlaban. Należy uznać, że podstawę takiej odpowiedzialności stanowi art. 441 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: *jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna.*

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto przepis § 14 Regulaminu, zgodnie z którego brzmieniem: *Prowadzący parking ma prawo po uprzednim zawiadomieniu Policji odholować pojazd zaparkowany niezgodnie z niniejszym regulaminem oraz oznaczeniami drogowymi, na koszt właściciela pojazdu.* Postanowienie to trzeba zakwestionować z kilku powodów. Po pierwsze, zgodnie z ww. wykładnią, dotyczy ono kompetencji prowadzącego parking, a zatem nie pozostaje w bezpośrednim związku z materiają regulaminu, którą powinny stanowić jedynie prawa obowiązki użytkowników parkingu, a nie sankcje za ich niewłaściwe zachowanie. Po drugie, w opinii Wojewody przepisy dotyczące ewentualnego odholowania nieprawidłowego zaparkowania pojazdu stanowią materię ustawową i zostały już wyczerpująco uregulowane w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym (przepis ten dotyczy ogólnie *drog*, a zatem również parkingu stanowiącego drogę wewnętrzną), przez co nie ma możliwości stanowienia na poziomie podstawowym norm stanowiących tak daleko idącą ingerencję w prawo własności. Po trzecie wreszcie, przepisowi § 14 Regulaminu można postawić zarzut niedostatecznej określoności – przesłanką uprawniającą prowadzącego parking do odholowania pojazdu uczyniono każde zaparkowanie niezgodne z regulaminem, a także z oznaczeniami drogowymi. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), podniósł tymczasem, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Z przyczyn wskazanych powyżej trzeba ponadto zakwestionować § 15 Regulaminu, który stanowi, że na terenie parkingu obowiązują zasady ruchu drogowego przewidziane w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Rozciągnięcie reżimu prawnego tej ustawy na parking – niezależnie od tego, czy znajduje się on w pasie drogowym, czy też stanowi drogę wewnętrzną (por. brzmienie art. 8 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym),

wynika bowiem z samej ustawy, i nie ma normatywnego uzasadnienia regulowanie tej kwestii w uchwale jako akcie podustawowym.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/437/2023 Rady Powiatu Gliwickiego – w części określonej powyżej – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy