



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2024 r.

Poz. 4174

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.440.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIV/514/2024 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z Centrum Przesiadkowego SKALITE w Szczyrku, w części określonej w:

1) § 1 ust. 3, § 2 ust. 5, 7, 8, 9 i 10 Załącznika Nr 1 do uchwały,

2) ust. 1, ust. 10 w zakresie sformułowania *a Centrum nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy w niej pozostawione*, wraz z poprzedzającym je przecinkiem, ust. 11 tiret pierwsze, drugie, czwarte, piąte i szóste oraz ust. 17 i 19 Załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 24 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Szczyrku, zwana dalej „Radą” podjęła uchwałę Nr LXXIV/514/2024 w sprawie ustalenia zasad korzystania z Centrum Przesiadkowego SKALITE w Szczyrku, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznikiem Nr 1 do uchwały Rada uczyniła Regulamin Centrum Przesiadkowego SKALITE w Szczyrku, zwany dalej „Regulaminem Centrum”, natomiast w Załączniku Nr 2 Rada zawarła Regulamin korzystania z szafek bagażowych w budynku Centrum Przesiadkowego SKALITE w Szczyrku, zwany dalej „Regulaminem korzystania z szafek”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 30 kwietnia 2024 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona w części podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W § 2 ust. 7 i 8 Regulaminu Centrum Rada zastrzegła, że:

7. Zarządzający Centrum nie ponosi odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie znajdujących się na terenie parkingu pojazdów, jak również nie odpowiada za rzeczy pozostawione na terenie parkingu, zarówno znajdujące się w pojazdach, jak też poza nimi.

8. Użytkownik pojazdu odpowiada za szkody wyrządzone Zarządzającemu oraz osobom trzecim na terenie parkingu na zasadach ogólnych.

W punkcie 10 i 19 Regulaminu korzystania z szafek Rada wskazała zaś kolejno to, że *Szafka bagażowa nie jest dozorowana w sposób bezpośredni, a Centrum nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy w niej*

pozostawione oraz, że Centrum Przesiadkowe nie odpowiada za kradzież lub zniszczenie rzeczy znajdujących się w szafce bagażowej przez osoby trzecie.

W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując zacytowane powyżej postanowienia, przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą bowiem wydawać akty prawa miejscowego wyłącznie w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Nie budzi wątpliwości, iż użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11, publ. CBOSA). Podejmując przedmiotową uchwałę Rada uprawniona była zatem do uregulowania jedynie zasad i trybu korzystania z Centrum przesiadkowego, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczącego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z tego obiektu. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia zasad odpowiedzialności cywilnej mogącej zaistnieć w związku z korzystaniem z ww. obiektu.

Organ nadzoru podkreśla, iż akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji odnoszących się do zakresu odpowiedzialności stron danego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać ustanowione jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Regulacja powyższej materii w akcie prawa miejscowego nie znajduje oparcia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak również w art. 94 Konstytucji RP. Powyższy przepis Konstytucji RP określa ramy, w których dopuszczalne jest stanowienie aktów prawa miejscowego, jednocześnie umiejscawiając je w hierarchii źródeł prawa na poziomie aktów normatywnych podstawowych. Oznacza to, że wszelkie przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być zgodne z przepisami ustawowymi, a każda ich niezgodność skutkuje nieważnością przepisów prawa miejscowego.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. IV SA/Po 672/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. III SA/Kr 450/13, czy też wyrok WSA we Wrocławiu z 14 marca 2024 r., sygn. III SA/Wr 296/23, publ. CBOSA).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10) [...] zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą boiska, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi (wyrok WSA we Wrocławiu z 7 października 2010 r., III SA/Wr 421/10, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, iż Rada przyjmując postanowienia zawarte w § 2 ust. 7 i 8 Regulaminu Centrum oraz w ust. 10 Regulaminu korzystania z szafek w zakresie sformułowania *a Centrum nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy w niej pozostawione*, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie zaś zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej.

Poza powyższym, Rada dopuściła się przekroczenia przyznanej jej kompetencji także w § 1 ust. 3 Regulaminu Centrum oraz ust. 1 Regulaminu korzystania z szafek, w których kolejno to zastrzegła, że *Poprzez wjazd na teren parkingu dochodzi do zawarcia umowy na korzystanie z miejsca postojowego na terenie centrum, a także pomieszczeń budynku Centrum i Poprzez pobranie klucza do szafki bagażowej dochodzi do zawarcia umowy na korzystanie z szafki bagażowej.*

W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyjaśnić, iż kwestie dotyczące m.in. momentu nawiązania stosunku umownego, regulują przepisy Kodeksu cywilnego, a co za tym idzie, w akcie prawa miejscowego Rada nie może zamieszczać postanowień, które określone zostały już w akcie randze ustawowej.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 2 ust. 10 Regulaminu Centrum, w którym Rada postanowiła, że: *Na terenie parkingu zabronione jest:*

- *naprawianie, mycie, odkurzenie samochodu, jak również wymiana lub uzupełnianie płynów eksploatacyjnych, w szczególności takich jak płyny chłodzące, paliwa, oleje,*
- *parkowanie na drodze dojazdowej lub w sposób utrudniający korzystanie z parkingu innym użytkownikom,*
- *poruszanie się pojazdem po terenie parkingu w celu innym niż dojazd do miejsca postoju lub wyjazdu z parkingu,*
- *prowadzenie handlu oraz innych czynności usługowych lub komercyjnych w tym usług reklamowych,*
- *spożywanie alkoholu, palenie papierosów, zażywanie środków odurzających, wykonywanie działań niezgodnych z przepisami BHP i przeciwpożarowymi oraz zachowań sprzecznych z zasadami współżycia społecznego.*

Odnosząc się do pierwszego z zakazów zauważyć wypada, iż materia dotycząca mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi powinna zostać uregulowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. 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 2024 r. poz. 399). Z tego względu nie jest właściwym powielanie tychże regulacji w innych aktach stanowiących przez Radę.

Natomiast co do pozostałych zakazów, dotyczą one przypadków, które zostały już objęte regulacjami odpowiednich ustaw. Zasady poruszania się pojazdami określono w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.). Zakazy dotyczące handlu, działalności reklamowej zawarto kolejno to w art. 60³ i art. 63a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119). Zakaz odnoszący się do spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym wynika z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.), a zakaz dotyczący palenia wyrobów tytoniowych z ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700). Zażywanie środków odurzających jest natomiast zabronione całkowicie, niezależnie od miejsc użycia. Sformułowanie o konieczności niewykonywania działań niezgodnych z przepisami BHP i przeciwpożarowymi należy zaś ocenić, jako naruszające obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów BHP i przeciwpożarowych, które i tak już obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

W kwestionowanym powyżej przepisie nie wiadomo również, co należy rozumieć przez pojęcia: „zasady współżycia społecznego”. Należy stwierdzić, że jest to pojęcie, którego znaczenie jest subiektywne i może być różne w zależności od osoby podejmującej próbę ustalenia jego zakresu. Tym samym egzekwowanie tych przepisów jest niemożliwe, w konsekwencji czego uchwała w tej części jest niewykonalna. Ich znaczenie bowiem nie jest oczywiste i obiektywne dla wszystkich. Ze względu na powyższe należy stwierdzić, że tak sformułowane przepisy prawne naruszają wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Z opisanych powyżej względów, tj. z uwagi na regulowanie materii wynikającej już z innych aktów powszechnie obowiązujących, jako nieuprawnione należy uznać również przyjęcie § 2 ust. 9 Regulaminu Centrum, a także ust. 11 tiret pierwsze, drugie, czwarte, piąte i szóste Regulaminu korzystania z szafek. Zamieszczone tam regulacje powielają bowiem lub odnoszą się do norm wynikających m.in. z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.), czy też ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

Ponadto, niewłaściwym było także przyjęcie przez Radę postanowień § 2 ust. 5 Regulaminu Centrum oraz ust. 17 Regulaminu korzystania z szafek, w których zawarte zostały nakazy stosowania przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz Kodeksu cywilnego.

Końcowo organ nadzoru pragnie zauważyć, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a co za tym idzie, za NSA podkreślić wypada, że [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego [...]. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Informacje o regulujących daną materię obowiązujących przepisach prawa mogą być umieszczane na stronach internetowych, w ulotkach informacyjnych czy też w opracowanych na użytek mieszkańców wyciągach. [...] Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej „informacji” może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione więcej prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (wyrok NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).*

Wobec powyższego, powielanie albo też zamieszczanie przez Radę w obu załącznikach do uchwały odesłań i informacji o konieczności stosowania w danej sytuacji przepisów poszczególnych ustaw należy ocenić jako istotne naruszenia prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności ww. aktu w opisaney powyżej części.

Opisane powyżej 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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).

Ponadto, na marginesie, organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych w Załączniku Nr 2 do uchwały – Rada pominęła bowiem właściwe dla aktu prawa miejscowego oznaczenie w postaci paragrafów (§), poprzestając na oznaczeniu przepisów tego Załącznika w sposób przewidziany dla ustępów (ust.) – tj. kolejną cyfrą arabską z kropką. Tymczasem, w sytuacji, gdy Rada zdecyduje o umieszczeniu w treści załącznika do uchwały przepisów merytorycznych załącznik ten powinien spełniać wymogi formalne przewidziane Zasadami techniki prawodawczej dla uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIV/514/2024 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z Centrum Przesiadkowego SKALITE w Szczyrku – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz