

NPII.4131.1.1265.2021

Rada Miejska w Czeladzi

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLII/555/2021 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z dworca autobusowo - tramwajowego w Czeladzi, w części określonej w:

- pkt 5 i 6 rozdziału 1. oraz pkt 9 rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa", w zw. z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), zwanej dalej "Kodeksem cywilnym",
- pkt 1-9 rozdziału 2. i pkt 12 rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- pkt 2 lit. d rozdziału 7. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008), zwanej dalej „Kodeksem wykroczeń” oraz z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 888) oraz art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń,
- pkt 6 lit. a rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2182 z późn. zm.), z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r., Nr 109, poz 719 z późn. zm.), z art 14 ust. 1 pkt 4 i art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119), z art. 34 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2050),
- pkt 6 lit. b rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 51 i art. 143 Kodeksu wykroczeń,
- pkt 6 lit. c rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy,
- pkt 6 lit. d rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 119, 124 i art. 127 ustawy Kodeksu wykroczeń,
- pkt 6 lit. e rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 145 Kodeksu wykroczeń oraz z 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- pkt 6 lit. f rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 145 Kodeksu wykroczeń,
- pkt 6 lit. g rozdziału 8. Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 60³ Kodeksu wykroczeń.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła regulamin korzystania z dworca autobusowo - tramwajowego w Czeladzi, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1371).

Zgodnie z powyższym Rada Miasta była uprawniona do uregulowania w drodze uchwały zasad korzystania z dworca autobusowo - tramwajowego w Czeladzi. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie "zasady i tryb korzystania" przewiduje 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie 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 (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 974/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Należy jednak pamiętać, iż powyższy przepis wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi gminy. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego musi zawierać odniesienie do zagadnień wskazanych w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jednocześnie nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi zaś, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe nie oznacza jednakże pełniej dowolności w kształtowaniu zasad korzystania z dworca. Rada Miejska ma obowiązek działać w granicach upoważnienia ustawowego.

Przypomnienia wymaga, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok NSA Ośrodek*

Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczne z prawem należy uznać regulacje zawarte w pkt 6 lit. a – g rozdziału 8. załącznika do uchwały. I tak:

- zakaz palenia papierosów jest uregulowany przepisem art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, zgodnie z którym „Zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych (...): 7) w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróżnych 8) na przystankach komunikacji publicznej”,

- zakaz używania otwartego ognia wynika z przepisu § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów,

- zakaz spożywania alkoholu został uregulowany w art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym "Zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (...): 4) w ośrodkach i obiektach transportu publicznego (...)" oraz w art. 14 ust. 2a tej ustawy, według którego "Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów",

- zakazy wnoszenia, używania środków odurzających wynikają z przepisów art. 34 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,

- za sprzeczną z prawem należy uznać regulację stanowiącą o zakazie zakłócania porządku publicznego, spokoju i naruszania dóbr osobistych osób korzystających z Dworca (w tym przebywania na Dworcu w celach noclegowych), gdyż czyn ten jest penalizowany art. 51 Kodeksu wykroczeń oraz art. 143 Kodeksu wykroczeń, stanowiącym o zakazie utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego,

- zakaz wnoszenia rzeczy zabronionych na podstawie odrębnych przepisów stanowi odesłanie do przepisów innych aktów prawnych, do czego Rada nie ma prawa. Jeżeli bowiem przepisy ustawy stanowią o konkretnym zakazie, Rada Miejska nie ma upoważnienia ustawowego do powtarzania tych przepisów czy też do stanowienia odesłania do tych przepisów, zwłaszcza, że odesłanie do "odrębnych przepisów" jest zupełnie nieczytelne,

- zakaz niszczenia urządzeń wyposażenia dworca stanowi powtórzenie regulacji zawartych m.in. w art. 119, art. 124 i art. 127 Kodeksu wykroczeń,

- zakaz mycia, sprzątania, tankowania i naprawy pojazdów wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Wskazać również należy, że unormowania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawierają regulaminy czystości i porządku na terenie gminy,

- za sprzeczną z prawem należy uznać regulację stanowiącą o zakazie zaśmiecania albowiem czyn ten jest penalizowany przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń,

- zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej, w szczególności polegającej na nakłanianiu podróżnych do korzystania z określonych usług przewozowych, wynika z art. 60³ § 1 Kodeksu wykroczeń ustanawiającego zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy.

Wskazać również należy, że regulacja zawarta w pkt 2 lit. d rozdziału 7 Załącznika do uchwały stanowiąca o zakazach magazynowania paliw, substancji łatwopalnych i pustych pojemników po paliwie, tankowania pojazdów, mycia pojazdów oraz ich naprawy, opróżniania toalet, pozostawiania nieczystości - stanowi powtórzenie i modyfikację rozwiązań zawartych w Kodeksie wykroczeń. Rada Miejska nie tylko zatem przyjęła zapisy, do których nie była upoważniona, ale dodatkowo dokonała ich niedopuszczalnej modyfikacji. Zagadnienia związane z

obchodzeniem się z materiałami wybuchowymi toksycznymi, łatwo zapalnymi reguluje norma art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń. Materia dotycząca obowiązku zachowania czystości i porządku uregulowana została w art. 145 Kodeksu wykroczeń, zaś regulacja dotycząca mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednocześnie regulacje zawarte w pkt 5 i 6 rozdziału 1 Załącznika oraz pkt 9 rozdziału 8 Załącznika do uchwały do uchwały stanowiące o odpowiedzialności właściciela z tytułu szkód komunikacyjnych dotyczących pojazdów korzystających z Dworca oraz odpowiedzialności za ewentualne szkody powstałe w czasie korzystania z obiektu, jak również o szkodach dokonanych przez osoby lub zwierzęta pozostające pod bezpośrednią opieką podróżnego stoją w sprzeczności w art. 415 Kodeksu cywilnego. Rada Miejska nie może stanowić o wyżej wskazanych kwestiach. Kwestie odpowiedzialności za szkody powstałe na osobie lub w mieniu, w tym powstałe skutek wypadku, regulują przepisy ustawy Kodeks cywilny. Przesłankami odpowiedzialności za szkody na osobie lub mieniu na gruncie Kodeksu cywilnego są: bezprawność działania, związek przyczynowy między bezprawnym działaniem a zaistniałą szkodą. Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzecznictwa sądów administracyjnych. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16.11.2011 r., sygn. akt: IV SA/Po 672/11, gdzie Sąd stwierdza, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad postępowania. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest upoważniona wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 2.09.2010 r. sygn. akt II SA/Ol 659/10 stwierdził, iż określenie zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie zawiera w swoim zakresie pojęciowym uprawnienia organu do wyłączenia własnej odpowiedzialności z tytułu korzystania z tych obiektów, bowiem odpowiedzialność ta jest regulowana zapisami ustawy Kodeks cywilny (...).

Zdaniem organu nadzoru również cała regulacja rozdziału 2 oraz pkt 12 rozdziału 8 Załącznika do uchwały nie znajduje uzasadnienia w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Nie można jej bowiem uznać za zasadę korzystania z obiektu użyteczności publicznej. Regulacja ta dotyczy wyłącznie kwestii *stricte* informacyjnych, związanych z zaznajomieniem osób korzystających ze wskazanego w uchwale obiektu z regułami tego korzystania.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że zakwestionowane powyżej regulacje prawne, z uwagi na powtórzenie przepisów zawartych w ustawach lub ich modyfikację, istotnie naruszają prawo. Powyższe stanowisko organu nadzoru, znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA*).

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLII/555/2021 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z dworca autobusowo - tramwajowego w Czeladzi - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **30 grudnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego