



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 października 2025 r.

WP-I.4131.221.2025

Rada Gminy Celestynów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 165/2025 Rady Gminy Celestynów z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedź” zlokalizowanego w miejscowości Celestynów przy ul. Kolejowej

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 września 2025 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 165/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedź” zlokalizowanego w miejscowości Celestynów przy ul. Kolejowej.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 u.s.g.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przywołana regulacja koresponduje art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679):

„Art. 4.1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;
- 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.”.

Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały: „Zgodnie z umową nr M-01-MAN-357/25 zawartą pomiędzy Gminą Celestynów oraz Kolejami Mazowieckimi - KM Sp. z o.o. dotyczącą zarządzania parkingiem „Parkuj i Jedź” w miejscowości Celestynów, z dniem 01 września 2025 roku Gmina Celestynów przyjęła w zarządzanie parking naziemny niedozorowany w systemie „Parkuj i Jedź” zlokalizowany w miejscowości Celestynów przy ul. Kolejowej.”. Zgodnie zaś z § 1 ust. 1 załącznika do uchwały: „Niniejszy Regulamin reguluje zasady korzystania z parkingów działających w systemie "Parkuj i Jedź" zwanych dalej "Parkingami", prowadzonych przez Spółkę „Koleje Mazowieckie - KM” sp. z o.o. oraz zarządzanych przez Gminę Celestynów zwaną dalej "Zarządcą".”.

Należy zauważyć, że prawodawca lokalny wprowadził zasady korzystania z parkingu na terenie niebędącym własnością gminy. Warto w tym miejscu przywołać poglądy doktryny i orzecznictwa sądowego dotyczące kwestii przysługiwania prawa własności gminnych obiektów jednostkom samorządu terytorialnego.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z 4 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Lu 491/10: „Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej dotyczy opłat, które mają charakter wynagrodzenia (ceny) za usługę świadczoną przez gminę czy za korzystanie z urządzeń, obiektów itp. będących własnością gminy, a więc dotyczy opłaty za zaangażowanie środków publicznych (środków gminnych) w dane urządzenie bądź usługę”. Należy ponownie podkreślić, że komentowany przepis nie obejmuje tych cen i opłat, które wynikają z odrębnych przepisów (np. opłata targowa, opłata skarbową itp.).” „Pojęcie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należy interpretować jako wszelkie rzeczy w znaczeniu cywilnoprawnym (zarówno ruchomości, jak i nieruchomości), których właścicielem jest dana j.s.t. W szczególności treść powyższego pojęcia dotyczy obiektów budowlanych oraz budowli i innych urządzeń służących do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jako przykład takich obiektów można wymienić np. baseny, obiekty sportowe.” (J. J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, wyd. 1, 2012).

W świetle powyższego uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, bowiem ustala zasady dla parkingu, który jest jedynie przedmiotem umowy zarządzania, a zatem nie stanowi obiektu gminnego w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje istotne naruszenia prawa w Regulaminie parkingów działających w systemie „Parkuj i Jedź” stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z § 6 pkt 2 załącznika do uchwały: *„Na terenie parkingu zabronione jest również prowadzenie wszelkich form sprzedaży, w tym: ustawianie stoisk handlowych, stołów, namiotów,”*. Na podstawie art. 60³ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), zwanej dalej „k.w.”, kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny.

W § 6 pkt 3 załącznika do uchwały prawodawca lokalny wprowadził następującą regulację prawną: *„Na terenie parkingu zabronione jest również umieszczanie jakichkolwiek ogłoszeń, reklam, plakatów, szyldów itp.,”*. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 63b ust. 1 k.w., kto umieszcza reklamę, o której mowa w art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320 i 1222 oraz z 2025 r. poz. 641) z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w art. 42a tej ustawy, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonane z wyrobów innych niż dopuszczalne, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Poza tym zasady usytuowania urządzeń, o których mowa powyżej określa odrębna uchwała regulująca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, która jest podejmowana na podstawie i w trybie art. 37a – 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.).

Zgodnie z § 6 pkt 4 załącznika do uchwały: *„Na terenie parkingu zabronione jest również palenie tytoniu, używanie otwartego ognia i spożywanie alkoholu lub innych środków odurzających,”*. W tym miejscu należy podkreślić, że strefy wolne od dymu ustala się na podstawie przepisu art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162, z późn. zm), zgodnie z którym rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Używanie otwartego ognia penalizuje art. 82 § 1 pkt 1 k.w., zgodnie z którym kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych, podlega karze aresztu,

grzywny albo karze nagany. Generalny zakaz spożywania alkoholu w odniesieniu do określonych miejsc określa art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Zgodnie z przywołaną regulacją prawną rangi ustawowej:

„Art. 14. 1. Zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych:

1) na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich;

2) na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników;

3) w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;

4) w środkach i obiektach transportu publicznego, z wyjątkiem:

a) wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach komunikacji krajowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,

b) pociągów komunikacji międzynarodowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie:

– napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w wagonach restauracyjnych i bufetach oraz w wagonach sypialnych i z miejscami do leżenia,

– napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu przy stolikach w wagonach restauracyjnych, w tym napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu tylko do posiłków,

c) międzynarodowych portów lotniczych i samolotów komunikacji międzynarodowej,

d) statków i portów morskich;

6) w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych.

2a. Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.”.

Rada gminy może wprawdzie wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednakże nie w drodze przyjęcia regulaminu korzystania z terenu gminnego.

Kwestia posiadania środków odurzających i substancji psychotropowych regulowana jest w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939, z późn. zm.). Art. 34 ust. 1 tej ustawy stanowi, że środki odurzające, substancje

psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne, lub ich preparaty, oraz prekursory kategorii 1, może posiadać wyłącznie przedsiębiorca, jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna uprawniona do ich posiadania na podstawie przepisów ustawy, rozporządzenia 273/2004 lub rozporządzenia 111/2005. Według ust. 2 tego przepisu, substancje, o których mowa powyżej posiadane bez zezwolenia podlegają zabezpieczeniu w trybie przepisów o postępowaniu karnym.

Na podstawie § 6 pkt 7 załącznika do ww. uchwały: *„Na terenie parkingu zabronione jest również naprawianie, mycie i odkurzanie pojazdów,”*. Jak wynika z 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 2025 poz. 733), regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przedmiotowa kwestia nie może być wobec powyższego uregulowana w akcie regulującym zasady korzystania z gminnego terenu.

Zgodnie z § 6 pkt 8 załącznika do uchwały: *„Na terenie parkingu zabronione jest również zanieczyszczanie Parkingu,”*. Jak wynika z art. 145 § 1 k.w., kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.

Na podstawie § 6 pkt 12 załącznika do uchwały: *„Na terenie parkingu zabronione jest również zachowanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub zakłócające korzystanie z Parkingu.”*. W myśl art. 51 § 1 k.w., to krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Regulowanie w uchwale kwestii, które szczegółowo zostały uregulowane na poziomie ustawy jest dezinformujące bowiem przepis uchwały będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może prowadzić do całkowitej lub częściowej intencji prawodawcy. Postanowienia uchwały nie mogą zawierać postanowień, które regulują przepisy rangi ustawowej, a także postanowień sprzecznych z ustawą (wyroki NSA: z 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, z 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09, z 1 października 2008 r. sygn. akt II OSK 955/08).

Jednocześnie *„nie może też budzić 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. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona, jak zasadnie wskazał Prokurator, do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.” (wyrok WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11).

W § 7 załącznika do uchwały wprowadzono następujące regulacje prawne:

„§ 7. 1. Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek szkody powstałe w wyniku siły wyższej, żywiołów, kradzieży (włamania, rozboju itp.) rabunku, zniszczenia lub uszkodzenia pojazdów znajdujących się na terenie Parkingu, jak również rzeczy w nich pozostawionych lub stanowiących ich wyposażenie.

2. Wyłącza się odpowiedzialność Zarządcy z tytułu szkód komunikacyjnych i parkingowych dotyczących pojazdów i osób korzystających z Parkingu.”.

W § 8 ust. 3 załącznika do inkryminowanej uchwały wprowadzono następującą regulację prawną:

„3. Użytkownik ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody spowodowane przez pojazd lub powstałe w związku korzystaniem miejsca parkingowego w szczególności z tytułu zanieczyszczenia powierzchni parkingu na skutek wycieku płynów z pojazdu (wyciek oleju, płynu hamulcowego, płynu chłodniczego itp.).”.

Należy wskazać, że ujęte w powyższej uchwale zasady odpowiedzialności mogą mieć charakter odpowiedzialności karnej, cywilnej lub wykroczeniowej. Zgodnie z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Na podstawie art. 422 Kodeksu cywilnego, za szkodę odpowiedzialny jest nie tylko ten, kto ją bezpośrednio wyrządził, lecz także ten, kto inną osobę do wyrządzenia szkody nakłonił albo był jej pomocny, jak również ten, kto świadomie skorzystał z wyrządzonej drugiemu szkody. Przeciwnieństwem reżimu odpowiedzialności deliktowej jest reżim odpowiedzialności kontraktowej (odpowiedzialność *ex contractu*), w którym powinność naprawienia szkody zastępuje już istniejący między stronami obowiązek innego świadczenia, względnie z nim współistnieje, ilekroć świadczenie pierwotne nie zostało wykonane albo zostało wykonane nienależycie (art. 471 i nast.). Powinność świadczenia odszkodowania ma więc charakter pochodny, gdy tymczasem w przypadku odpowiedzialności deliktowej ma ona charakter pierwotny - będąc elementem powstającego *ex lege* stosunku obligacyjnego" (por. *Brzozowski Jastrzębski, Kaliński, Skowrońska-Bocian, Zobowiązania* 2016, s. 71). Powstanie odpowiedzialności

warunkowane jest zaistnieniem m.in. zdarzenia wyrządzającego szkodę. W momencie zaistnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci winy oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a powstaniem szkody, pomiędzy wyrządzającym szkodę a poszkodowanym powstaje z mocy prawa stosunek zobowiązaniowy polegający na obowiązku naprawienia szkody. Umieszczenie w treści uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej osób korzystających z tych obiektów za wyrządzone szkody, w sytuacji gdy odpowiedzialność deliktowa została już uregulowana m.in. w art. 415 oraz art. 427, 428 i 430 ustawy Kodeks cywilny, stanowi niedopuszczalną modyfikację obowiązków ustawowych.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności znajdują się także w przepisach prawa karnego. Art. 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wyrazem tej zasady jest art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Natomiast zgodnie z art. 288 § 1 Kodeksu karnego, kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Podstawowa zasada odpowiedzialności karnej - *nullum crimen sine lege* (art. 1 § 1 dawnego i obecnie obowiązującego kodeksu karnego) nakazuje, aby czyn zabroniony był określony szczegółowo przez ustawę oraz zakazują stosowania w prawie karnym analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (wyrok Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 4 kwietnia 2000 r. II KKN 335/99). Zgodnie z art. 1 § 1 KK odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przez co rozumieć należy popełnienie czynu zabronionego opisanego w taki sposób, jak w przepisach ustawy; a nie w sposób opisany dowolnie czy wręcz dalece odbiegający od brzmienia przepisu ustawy karnej (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 września 2015 r. sygn. akt II AKa 250/15).

Jak wynika z powyższego, kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej lub karnej lub wykroczeniowej za określone czyny, jak również ewentualne zwolnienia od jej ponoszenia, czy możliwość jej przypisania podmiotowi trzeciemu, regulowane są przez przepisy ustaw i tylko akty prawne tej rangi mogą przewidywać poniesienie odpowiedzialności za dany czyn lub zwolnienie od jej ponoszenia. Rada Gminy, ustanawiając zasady i wyłączenia odpowiedzialności za określone czyny mające charakter deliktów cywilnych lub karnych, wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle

powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

Podsumowując powyższe, należy wskazać że organ wydający uchwałę wprowadził zasady korzystania z obiektu niebędącego własnością gminy, zmodyfikował przepisy rangi ustawowej w akcie normatywnym hierarchicznie niższym, jak również wprowadził regulacje zastrzeżone dla innych typów uchwał.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 165/2025 Rady Gminy Celestynów z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedź” zlokalizowanego w miejscowości Celestynów przy ul. Kolejowej, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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/