



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 marca 2023 r.

WNP-I.4131.56.2023.KS

Rada Gminy Michałowice
ul. Aleja Powstańców Warszawy 1
05-816 Michałowice

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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

Załącznika do uchwały Rady Gminy Michałowice Nr LIII/542/2023 z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedź” (Park&Ride) zrealizowanego w ramach projektu pod nazwą: Poprawa jakości powietrza na terenie ZIT WOF poprzez budowę parkingów „Parkuj i Jedź”, w zakresie § 6 pkt 2 i pkt 4 oraz sformułowania: „lub zakłócające korzystanie z Parkingu”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 7 lutego 2023 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr LIII/542/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedź” (Park&Ride) zrealizowanego w ramach projektu pod nazwą: Poprawa jakości powietrza na terenie ZIT WOF poprzez budowę parkingów „Parkuj i Jedź”. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 21 lutego 2023 r.

W podstawie prawnej Rada Gminy wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.”

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei zgodnie

z dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niewątpliwie parking gminny należy do kategorii obiektów użyteczności publicznej, a Gmina Michałowice organizując na swoim terenie parking dla mieszkańców, realizuje swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej. Następnie należy podkreślić, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Jednakże należy wskazać, że stanowiąc na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 932/17). Nadto WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 28 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Go 97/18 wskazał dodatkowo, że: **„Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi** (wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09, Ł. Złakowski (w) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red), u.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów 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 SamGminU. **Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji** (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07)”. NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1333/15 stwierdził, że: „W utrwalonym orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis

już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy na poniżej wymienione regulacje, zawarte w Załączniku do kwestionowanej uchwały, zwanym dalej „regulaminem”, które wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 regulaminu Rada Gminy Michałowice postanowiła, że:

„§ 6. Na terenie Parkingu zabronione jest:

- 1) przebywanie osób, o ile nie jest to związane z wyjściem z Parkingu po pozostawieniu samochodu osobowego, motocykla, roweru, motoroweru lub dojściem do niego celem opuszczenia Parkingu;
- 2) **zaśmiecanie oraz zanieczyszczanie powierzchni Parkingu;**
- 3) użytkowanie Parkingu niezgodnie z jego przeznaczeniem np.: działanie niezgodne z przepisami BHP;
- 4) zachowanie lub działanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego **lub zakłócające korzystanie z Parkingu.**”.

Należy wskazać, że kwestia zaśmiecania i zanieczyszczenia parkingu (§ 6 pkt 2 regulaminu) została uregulowana w art. 145 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, z późn. zm.), zgodnie z którym: „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.”. Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również parking jako miejsce przeznaczone do użytku publicznego.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada Gminy, wprowadzając w regulaminie zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania powierzchni parkingu przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Z kolei zakaz zakłócania ładu i porządku publicznego, obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie, określone w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: „Kto 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.”. Zaś na podstawie art. 140 ww. ustawy, kto publicznie

dopuszcza się nieobyczajnego wybryku, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestionowane regulacje wynikają już z przepisów ustawowych i w drodze aktów prawa miejscowego nie należy ich powielać ani modyfikować, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. *„Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie przyznaje radzie uprawnienia do ponownego nakładania obowiązków wynikających z innych aktów prawnych.”* (wyrok WSA w Łodzi z 17 listopada 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 589/22). *„Z powyższych przyczyn Sąd uznał, że normy zawarte w § (...) załącznika do zaskarżonej uchwały naruszają w sposób istotny prawo, bo podjęte zostały z przekroczeniem granic delegacji ustawowej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczącej zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”* (wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 1212/20).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej regulacje nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. *„Akty prawa miejscowego to zawsze akty podstawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy, o czym stanowi art. 94 Konstytucji RP. Z powyższego wynikają dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o zależności w stosunku do ustaw pozycji tych aktów w hierarchii źródeł prawa. Po drugie, akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o tę delegację normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Niedopuszczalne jest redagowanie aktów prawa miejscowego w taki sposób, by regulację w nich zawarte stanowiły powtórzenie, czy modyfikację obowiązujących już norm rangi ustawowej. Pogląd ten, znajdujący powszechną akceptację w orzecznictwie sądowym.”* (wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 973/20, wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 1212/20).

Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą (wyrok WSA w Olsztynie z 12 stycznia 2016 r. II SA/OI 1269/15).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr LIII/542/2023 Rady Gminy Michałowice z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu bezpłatnego parkingu w systemie „Parkuj i Jedź” (Park&Ride) zrealizowanego w ramach projektu pod nazwą: Poprawa jakości powietrza na terenie ZIT WOF poprzez budowę parkingów „Parkuj i Jedź”, została wydana z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności, w części wskazanej w sentencji.

Jednocześnie wskazuję, że pracownicy organu nadzoru informowali pracownika Urzędu Gminy Michałowice o naruszeniu prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w części objętej rozstrzygnięciem z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/