



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 kwietnia 2024 r.

WNP-I.4131.62.2024

Rada Miejska w Piasecznie

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 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688), zwanej dalej „u.s.g”,

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 1 i 5 załącznika Nr 2 do uchwały Nr 1537/LXXXI/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 lutego 2024 r. *w sprawie utworzenia Miejskich Parkingów Płatnych zlokalizowanych na terenach stanowiących własność Gminy Piaseczno niebędących drogami publicznymi oraz ustalenia zasad i sposobu pobierania opłat za korzystanie z tych parkingów.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się d. dniu 28 lutego 2024 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1537/LXXXI/2024 *w sprawie utworzenia Miejskich Parkingów Płatnych zlokalizowanych na terenach stanowiących własność Gminy Piaseczno niebędących drogami publicznymi oraz ustalenia zasad i sposobu pobierania opłat za korzystanie z tych parkingów.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 42 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

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.

W § 6 ust. 1 i 5 załącznika Nr 2 do uchwały Nr 1537/LXXXI/2024 prawodawca lokalny przyjął następującą regulację prawną:

„1. Zarządzający nie ponosi odpowiedzialności z tytułu wzajemnych szkód komunikacyjnych, parkingowych spowodowanych przez osoby korzystające z parkingu.

5. Usunięcie pojazdu nie wyłącza odpowiedzialności osoby naruszającej Regulamin lub właściciela pojazdu za szkody poniesione przez Zarządcę bądź osoby trzecie w związku z niezgodnym z Regulaminem zachowaniem użytkownika pojazdu.”.

Należy zauważyć, że regulacje przyjęte w § 6 ust. 1 i ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały mają charakter właściwy dla odpowiedzialności cywilnej, karnej lub wykroczeniowej. Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta w sposób nieuprawniony objęła aktem prawa miejscowego zagadnienia związane z zasadami odpowiedzialności (w tym jej ponoszenia oraz zwolnienia od jej ponoszenia) za szkody na osobach czy mieniu, powstałe w trakcie korzystania z parkingów. Kwestie ponoszenia odpowiedzialności regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17), czy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119).

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. 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.

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 powyższej zasady jest art. 1 § 1 ustawy Kodeks karny, 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. Należy podkreślić, że *„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 kwietnia 2000 r. sygn. akt II KKN 335/99).

Ponadto zgodnie z art. 124 §1 ustawy Kodeks Wykroczeń, kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 800 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

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 Miasta, ustanawiając zasady odpowiedzialności za określone czyny oraz zwolnienia od jej ponoszenia, wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

W utrwalonym orzecznictwie sędow-administracyjnym uznaje się, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (tut. Kodeksie wykroczeń, Kodeksie cywilnym, Kodeksie karnym). 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 urzędzeń 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).

Przenosząc powyższe na kanwę przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, iż postanowienia § 6 ust. 1 i 5 Regulaminu Miejskich Parkingów Płatnych w Piasecznie, stanowiącego załącznik Nr 2 do inkryminowanej uchwały, wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i tym samym nie mieszczą się w zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (wyrok NSA z 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/LU 882/02).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w części wskazanej w petitum, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/