

Warszawa, 17 maja 2022 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.109.2022.KS

Rada Gminy Michałowice

Reguły, ul. Al. Powstańców Warszawy 1
05-816 Michałowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Michałowice Nr XLII/460/2022 z dnia 12 kwietnia 2022 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 § 5 ust. 9, ust. 10, ust. 12, ust. 13 w zakresie sformułowania „w ust. 10”, ust. 15 oraz ust. 16, a także § 6 pkt 1 i pkt 6 oraz § 7 pkt 4 Załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 12 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XLII/460/2022 z dnia 12 kwietnia 2022 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”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 28 kwietnia 2022 r.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g”.

Kwestionowana uchwała zawiera załącznik pn. „Regulamin 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”, zwany dalej „regulaminem”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Natomiast 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 parkingi należą do kategorii obiektów użyteczności publicznej, a Gmina Michałowice organizując parking na swoim terenie dla mieszkańców, realizuje swe 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 dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 932/17). Nadto WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 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)”.

Organ nadzoru podziela obostrzenia i zakazy dotyczące kwestii objętych ustaleniami Rady Gminy zawartymi w regulacjach § 5 ust. 9, ust. 10, ust. 12, ust. 15 oraz ust. 16, a także § 6 pkt 1 i pkt 6 oraz § 7 pkt 4 regulaminu, jednakże należy podkreślić, że zarówno obostrzenia jak i zakazy odnoszące się do powyższych kwestii uregulowane zostały na poziomie ustaw. Tym samym należy uznać, że Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową i zmodyfikowała wymogi ustaw szczególnych, co jest niedopuszczalne.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy na poniżej wymienione regulacje regulaminu, które wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 ust. 9 regulaminu Rada Gminy Michałowice postanowiła, że: „*Zabrania się pozostawiania osób i zwierząt w samochodzie osobowym na terenie Parkingu*”. Następnie w § 6 pkt 6 regulaminu Rada Gminy wskazała, że na terenie parkingu zabronione jest pozostawienie w samochodzie osobowym zwierząt w czasie postoju. Z kolei w § 7 pkt 4 regulaminu Rada ustanowiła, że na stacji ładowania samochodów elektrycznych obowiązuje zakaz pozostawiania osób i zwierząt w samochodzie osobowym o napędzie elektrycznym.

Należy wskazać, że art. 160 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.) przewiduje karę pozbawienia wolności do 5 lat za narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

Zgodnie zaś z art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, z późn. zm) kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo nad inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza do jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka, podlega karze grzywny albo karze nagany.

Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności wystawianie

zwierzęcia domowego lub gospodarskiego na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażają jego zdrowiu lub życiu.

Ponadto w ocenie organu nadzoru powyższe zapisy regulaminu zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., dotyczą bowiem materii ściśle związanej z zasadami korzystania z pojazdów, a nie zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej tj. parkingu. Zatem brak delegacji do wprowadzenia przez Radę Gminy zakazu w tym przedmiocie w formie regulaminu parkingu.

Następnie w § 6 pkt 1 regulaminu Rada Gminy wprowadziła na terenie parkingu zakaz spożywania alkoholu oraz środków odurzających.

Należy wskazać, że kwestia obrotu napojami alkoholowymi uregulowana została w ustawie z dnia 26 października 1982 r. w wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119).

Zgodnie z art. 14 ust. 2a ww. ustawy **zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.** Z kolei z art. 14 ust. 2b ww. ustawy wynika, że rada gminy może 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. Natomiast art. 14 ust. 6 ww. ustawy stanowi, że w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.

Jak wynika z treści przytoczonych przepisów, o ile rada gminy posiada kompetencje do wprowadzenia odstępstw od zakazu spożywania alkoholu, a także do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu spożywania alkoholu w innych niewymienionych w ustawie miejscach tylko ze względu na ich szczególny charakter, to brak delegacji do regulowania tej kwestii odrębnie w formie regulaminu parkingu, niewątpliwie będącego miejscem publicznym.

Z kolei kwestia używania środków odurzających normowana jest w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2022 r. poz. 763, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem środki odurzające grup I-N i II-N oraz substancje psychotropowe

grup II-P, III-P i IV-P mogą być używane wyłącznie w celach medycznych, przemysłowych lub prowadzenia badań. Substancje psychotropowe grupy I-P mogą być używane wyłącznie w celu prowadzenia badań, a środki odurzające grupy IV-N wyłącznie w celu prowadzenia badań oraz w leczeniu zwierząt - w zakresie wskazanym w przepisach wydanych na podstawie art. 44f.

Art. 41 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że obrót detaliczny środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami będącymi produktami leczniczymi prowadzą apteki i punkty apteczne, zapewniając odpowiednie warunki ich przechowywania uniemożliwiające dostęp osób nieuprawnionych do tych środków i substancji.

W związku z tym, brak delegacji do regulowania kwestii używania środków odurzających i wprowadzania takiego zakazu w niniejszej uchwale.

Następnie w § 5 ust. 10 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że:

„10. Użytkownik Parkingu ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody spowodowane przez samochód osobowy, motocykl, motorower, rower lub powstałe w związku z korzystaniem z miejsca parkingowego, w szczególności z tytułu zanieczyszczenia powierzchni parkingu na skutek wycieku płynów z samochodu osobowego, motocykla, motoroweru (wyciek oleju, płynu hamulcowego, płynu chłodniczego itp.).

(...) 12. W przypadkach określonych w ust. 10 lub 11 Użytkownik zobowiązany jest do pokrycia kosztów związanych z usunięciem samochodu osobowego, motocykla, roweru, motoroweru oraz jego zabezpieczeniem i przechowywaniem do czasu odbioru.

(...) 15. Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za szkody związane z kradzieżą samochodu osobowego, motocykla, roweru, motoroweru, włamania, zniszczenia lub uszkodzenia samochodu osobowego, motocykla, roweru, motoroweru znajdujących się na terenie Parkingu, jak również rzeczy w nich pozostawionych lub stanowiących ich wyposażenie.

16. Wyłącza się odpowiedzialność Gminy Michałowice z tytułu szkód komunikacyjnych i parkingowych dotyczących samochodów osobowych, motocykli, rowerów, motorowerów i osób korzystających z Parkingu”.

Należy wskazać, że ujęte w kwestionowanej uchwale zasady odpowiedzialności mają charakter odpowiedzialności cywilnej i zostały uregulowane w Tytule VI Księgi Trzeciej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2021 r. poz. 1509, z późn. zm.), zwanej dalej „kc” oraz nie podlegają modyfikacji w drodze aktu prawa miejscowego. Co istotne, prawodawca konstruując regułę odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę uzależnia

ją np. od wystąpienia elementu winy (art. 415 kc) albo opiera ją na zasadzie ryzyka (art. 435 § 1 kc), poza tym przewiduje od tej reguły odstępstwa, wskazując sytuacje, w których odpowiedzialność za szkodę zostaje wyłączona (art. 424 kc), bądź w których spoczywa ona również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrządziły.

Z kolei zasady odpowiedzialności kontraktowej (ex contractu) określają art. 471 i nast. kc. *„Przeciwieństwem 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).

Zatem Kodeks cywilny w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych. Niedopuszczalne jest zatem regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Powyższy pogląd potwierdza aktualne orzecznictwo sądowe (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Go 225/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt II SA/OI 659/10).

Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem: *„Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez przebywających na korzystających z takich terenów i urzędzeń. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną”* (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1476/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 953/20).

Oddrębnego rozważenia wymaga przepis cytowanego powyżej § 5 ust. 12 załącznika, regulujący kwestie pokrycia kosztów związanych z usunięciem samochodu osobowego,

motocykla, roweru, motoroweru oraz jego zabezpieczeniem i przechowywaniem do czasu odbioru.

Kwestia ponoszenia kosztów w takim przypadku należy do materii prawa cywilnego. Niedopuszczalne jest regulowanie bez wyraźnej podstawy prawnej zasad **odpowiedzialności finansowej**, zwłaszcza w postaci nakładania obowiązków ponoszenia określonych opłat, w akcie prawa miejscowego. Niniejsze musiałyby mieć oparcie w przepisie ustawy delegującym, do wydania aktu prawa miejscowego, poprzez przyznanie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wprowadzenia zasad ich ustanawiania.

Jak wynika z powyższego, kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej użytkowników parkingu za wszelkie szkody spowodowane przez samochód osobowy, motocykl, motorower, rower lub powstałe w związku z korzystaniem z miejsca parkingowego, w szczególności z tytułu zanieczyszczenia powierzchni parkingu na skutek np. wycieku płynów z pojazdów, kwestie wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej Zarządcy za szkody powstałe w wyniku kradzieży lub uszkodzeniem pojazdów, czy kwestie wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy z tytułu szkód komunikacyjnych i parkingowych oraz kosztów związanych z usunięciem pojazdów z parkingu 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, wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

Ponadto należy wskazać, że w związku ze stwierdzeniem nieważności przez organ nadzoru zapisów § 5 ust. 10 regulaminu, należało wyeliminować z obrotu prawnego w § 5 ust. 13 sformułowanie „w ust. 10”.

W wyroku z dnia 2 grudnia 2020 r. WSA w Warszawie podkreślił, że: **„prawodawca gminny nie jest uprawniony do modyfikowania zakresu norm prawa powszechnego, a gdy je przywołuje winien to robić albo wprost, albo jeżeli nie jest to możliwe z uwagi na podnoszoną czytelność regulaminu, w sposób nie pozostawiający wątpliwości co do źródła danej normy prawnej i możliwości jej weryfikacji przez korzystających z Dworca. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, a nadto narusza powtarzane przepisy. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka**

uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest w tej części nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też może być dezinformujące, sugerując że na terenie gminy obowiązuje inna regulacja”.

„Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. Zgodnie z zasadą legalności (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 wykroczać w materię uregulowaną ustawą. W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, przy czym ustawa określa zasady i tryb ich wydawania.” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 1269/15).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Michałowice, we wskazanej w sentencji części, jest w pełni uzasadnione.

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

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

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/