

Łódź, 8 marca 2021 r.

PNIK-I.4131.231.2021

Rada Miasta Kutno

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały nr XXXIV/320/21 Rady Miasta Kutno z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu parkingu miejskiego zlokalizowanego pod płytą główną Palcu Wolności w Kutnie, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 1 marca 2021 r.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXIV/320/21 z dnia 23 lutego 2021 r. Rada Miasta Kutno przyjęła regulamin parkingu miejskiego zlokalizowanego pod płytą główną Placu Wolności w Kutnie w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą treści § 3, § 9 pkt 4, § 10 pkt 1 i 3, § 11, § 12, § 13, § 14 i § 15 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

W § 3 Regulaminu postanowiono, że administrowanie i obsługę parkingu sprawuje Samorządowa Spółdzielnia Socjalna z siedzibą w Kutnie przy ul. 29 – Listopada 4, zwana dalej Administratorem.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 Regulaminu została podjęta z przekroczeniem upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska uchwalając regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej uprawniona jest do wprowadzenia zasad i trybu korzystania z tego miejsca. Zdaniem organu nadzoru, na podstawie powołanej

normy kompetencyjnej, radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Należy także nadmienić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zatem Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W analizowanej sprawie wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Prezydenta Miasta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12 Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

W odniesieniu do pozostałych kwestionowanych przepisów Regulaminu także, doszło w ocenie organu nadzoru, do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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. Jest też 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

Na wstępie wskazać należy, jak stanowi § 9 pkt 1 Regulaminu poruszanie się na ternie parkingu następuje jak w obowiązujących przepisach ustawy prawo o ruchu drogowym. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru wyjaśnienia wymaga kwestia stosowania na Parkingu przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, ustawa prawo o ruchu drogowym określa zasady ruchu na drogach publicznych, strefach zamieszkania oraz strefach ruchu. Nawet gdyby przyjąć, że parking nie stanowi drogi publicznej to kwestia stosowania przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym wynika od zarządcy drogi na skutek zamieszczenia odpowiedniego znaku drogowego. Zgodnie z art. 16a ustawy prawo o ruchu drogowym strefa ruchu to obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy prawo o ruchu drogowym prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Zgodnie z art. 10 ust. 7 ww. ustawy zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 10a zd. pierwsze ww. ustawy podmioty zarządzające drogami, o których mowa w ust. 7, ustalając organizację ruchu na tych drogach stosują znaki i sygnały drogowe oraz zasady ich umieszczania wynikające z ustawy i jej przepisów wykonawczych. Nawet gdyby przyjąć, że parking nie stanowi części drogi publicznej, to stosowanie do ruchu drogowego przepisów ustawy jest możliwe po oznaczeniu parkingu odpowiednim znakiem drogowym. Za nieprzestrzeganie przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym w strefie ruchu jest możliwe choćby stosowanie sankcji przewidzianych np. w Kodeksie wykroczeń.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru istotnie naruszają prawo te przepisy Regulaminu, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy prawo o ruchu drogowym, a mianowicie w szczególności § 9 pkt 4 w zakresie wyrazów: „być unieruchomiony”, „wyłączony zapłon,” oraz „, zamknięte okna, drzwi oraz bagażnik” , § 10 pkt 1, § 11 i § 12 Regulaminu.

W § 9 pkt 4 Regulaminu postanowiono m.in., że pojazd zaparkowany powinien być unieruchomiony, mieć wyłączony zapłon, zamknięte okna, drzwi oraz bagażnik. Zakaz pozostawiania pojazdu z uruchomionym silnikiem wynika już z art. 60 ust. 2 pkt 1 i art. 46 ust. 5 ustawy prawo o ruchu drogowym. Obowiązek stosownego zabezpieczenia pojazdu wynika już z ww. art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym kierujący pojazdem jest obowiązany w czasie postoju, m.in. zabezpieczyć pojazd przed możliwością jego uruchomienia przez osobę niepowołaną.

Przepis § 10 pkt 1 Regulaminu zakazuje zatrzymywania i parkowania pojazdu na drogach dojazdowych, ewakuacyjnych i wewnętrznych lub w miejscach innych niż wyznaczone. W ocenie organu nadzoru zasady zatrzymania i postoju są określone w art. 46-49 ustawy prawo o ruchu drogowym.

W ocenie organu nadzoru przepis § 11 Regulaminu reguluje materię już uregulowaną w przepisie art. 6 ustawy prawo o ruchu drogowym, który wskazuje, kto może wydawać polecenia i sygnały uczestnikowi ruchu jak i zasady na jakich kierowanie tym ruchem powinno się odbywać. W szczególności, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 polecenia lub sygnały uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze może wydawać osoba działająca w imieniu zarządcy drogi.

W § 12 Regulaminu postanowiono, że w przypadku naruszenia postanowień regulaminu przez korzystającego z parkingu, Administrator może zastosować środki niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z regulaminem przewidziane odpowiednimi przepisami prawa, w tym również usunąć pojazd na koszt korzystającego z parkingu, a w przypadku usunięcia z parkingu opłata parkingowa nie podlega zwrotowi. Tymczasem w art. 130a ustawy prawo o ruchu drogowym została uregulowana możliwość i zasady odholowania pojazdu z drogi w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu lub np. w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu obowiązywania znaku wskazującego, że zaparkowany pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela. Ponadto należy zauważyć, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do stanowienia sankcji za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu.

Ponadto w ocenie organu nadzoru naruszają prawo przepisy § 10 pkt 3, § 13, § 14 i § 15 Regulaminu.

W § 10 pkt 3 Regulaminu zakazano prowadzenia jakiejkolwiek działalności gospodarczej, naklejania reklam, ogłoszeń i plakatów bez zgody Administratora. Zakaz ten wynika już z art. 60³ i art. 63a Kodeksu wykroczeń.

W § 13 Regulaminu uregulowano procedurę składania skarg i wniosków dotyczących działalności parkingu, w szczególności wprowadzając termin 7 dni na złożenie skargi. Przedmiotowa regulacja jest niezgodna z przepisami normującymi procedurę składania skarg i wniosków uregulowaną przede wszystkim Kodeksie postępowania administracyjnego.

§ 14 Regulaminu ma charakter wyłącznie informacyjny. Akty prawa miejscowego powinny natomiast zawierać przepisy o charakterze normatywnym.

W § 15 Regulaminu postanowiono, że wjazd pojazdem na teren parkingu jest równoznaczny z akceptacją postanowień regulaminu. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie całej gminy i jest skierowana do nieokreślonego adresata. Regulamin obowiązuje zatem każdego mieszkańca, który korzysta z parkingu niezależnie od faktu akceptacji regulaminu przez użytkownika czy od sposobu wejścia na jego teren.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Kutno