



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 1645

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.137.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn.zm.), stwierdzam nieważność § 2 uchwały Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie Nr XXI/167/2020 z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z parkingu na działce nr 255/21 i 255/22 obręb Stębark oraz ustalenia wysokości opłat za korzystanie z tego parkingu oraz załącznika Nr 2 do uchwały, w części dotyczącej:

- § 4 ust. 2, ust. 3 i ust. 4,
- § 6 ust. 6, ust. 7 lit. a w zakresie sformułowania: palenie wyrobów tytoniowych lub”, lit. b, lit. f, lit. h, lit. i oraz lit l.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. W załączniku Nr 2 do uchwały określone zostały szczegółowe zasady korzystania z parkingu – Regulamin parkingu płatnego niestrzeżonego, zwany w dalszej części Regulaminem.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z zasadą, iż organy władzy publicznej winny działać na podstawie i w granicach prawa, rada nie może bez podstawy prawnej wkraczać w kompetencje organu wykonawczego. Podejmowanie przez radę gminy czynności, które należą do sfery wykonawczej, stanowi bowiem naruszenie, wynikającej z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego, na stanowiące i wykonawcze.

W Regulaminie, wprowadzono szereg postanowień dotyczących odpowiedzialności zarządcy oraz użytkownika parkingu za szkody, a mianowicie:

- zarządca nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek szkody powstałe w znajdujących się na terenie parkingu pojazdach mechanicznych, jak również nie odpowiada za rzeczy pozostawione w tych pojazdach (§ 4 ust. 2),
- zarządca nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez kierujących pojazdami, inne osoby przebywające na parkingu ani osoby trzecie (w tym kradzieże, włamania, rozboje) (§ 4 ust. 3),
- użytkownik pojazdu odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone zarządcy oraz osobom trzecim na terenie parkingu (§ 4 ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Grunwald, wprowadzając wyżej wskazane postanowienia, działała bez upoważnienia ustawowego.

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, realizuje ustawowo określone cele publiczne. Z realizacją tych celów może, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, wiązać się ryzyko ponoszenia odpowiedzialności, w szczególności z tytułu wyrządzenia szkody. Kwestie dotyczące odpowiedzialności mogą być przedmiotem regulacji ustawowej bądź umownej.

W ocenie organu nadzoru, akt prawa miejscowego, jakim jest m.in. badana uchwała, nie może zawierać regulacji, dotyczących odpowiedzialności zarządcy oraz użytkowników parkingu.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W przepisie tym upoważnienie zostało sformułowane bardzo ogólnie, co powoduje, iż rada gminy posiada dużą swobodę, co do zakresu regulowanej materii. Nie daje to jednak jej pełnej dowolności. Zasady korzystania z obiektu użyteczności publicznej, w tym parkingu, nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tego obiektu, w szczególności nie mogą zawierać regulacji, zawartych w przepisach wyższego rzędu.

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury, 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. 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 ustawie o samorządzie gminnym. Rada może zatem, w ramach upoważnienia, stanowić o prawach i obowiązkach oraz nakazach i zakazach określonego zachowania w korzystaniu z gminnych obiektów użyteczności publicznej, z wyjątkiem tych które wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących. Nie może natomiast stanowić w kwestiach związanych z odpowiedzialnością użytkowników obiektów, innych osób czy też z obowiązkiem naprawienia szkody, są one bowiem przedmiotem regulacji aktów rangi ustawowej (m.in. Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Go 97/18).

Materia zawarta w kwestionowanych postanowieniach Regulaminu została uregulowana w szczególności w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 415 kc, każdy kto z własnej winy wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Na mocy powołanego przepisu, podstawą odpowiedzialności jest dopuszczenie się bezprawnego zachowania - którym może być zarówno działanie lub zaniechanie sprzeczne z prawem, fakt powstania szkody oraz związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem się, a szkodą.

W ramach delegacji przewidzianej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się również postanowienie § 6 ust. 6 Regulaminu, dotyczące kontroli prawidłowości parkowania pojazdów, którą powierzono pracownikom zarządcy oraz wskazania, iż w sprawach niejasnych dotyczących zasad korzystania z parkingu należy kontaktować się z zarządcą. Na podstawie bowiem ww. przepisu brak jest podstaw do nakładania, w akcie prawa miejscowego, obowiązków na pracowników zarządcy parkingu, nadto zd. 2 kwestionowanego postanowienia, obarczone jest brakiem jasności, zawartej w nim regulacji.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta, zwana zasadą przyzwoitej legislacji, znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 6 ust. 7 Regulaminu, Rada Gminy Grunwald wprowadziła zakazy obowiązujące na terenie parkingu.

Wprawdzie osoby korzystające z parkingu, powinny podporządkować się uchwalonym w Regulaminie zasadom korzystania, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z parkingu lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt: II SA/Rz 473/07), to jednak zakazy: spożywania alkoholu oraz palenia tytoniu, zawarte w § 6 ust. 7 lit. a. i lit. b. Regulaminu, zostały uregulowane przepisami powszechnie obowiązującymi. Wydanie aktu prawa miejscowego, na podstawie, ww. 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 już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie. A zatem stanowienie przepisów prawa miejscowego nie może polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów wyższej rangi lub równorzędnych. Tymczasem, zakaz spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz w miejscach publicznych

przewiduje art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, natomiast zakaz palenia wyrobów tytoniowych w miejscach publicznych formułuje art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Zakazy pozostawiania w pojeździe dzieci bez opieki oraz pozostawiania w pojeździe zwierząt bez opieki (§ 6 ust. 7 lit. h i lit. i) również są przedmiotem regulacji ustawowych. Zgodnie z art. 106 Kodeksu wykroczeń, 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. W myśl art. 35 ust. 1a ustawy o ochronie zwierząt, znęcanie się nad zwierzęciem jest obwarowane karą pozbawienia wolności do lat 3, a zgodnie z pkt 17 ust. 2 art. 6 ustawy o ochronie zwierząt, 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.

W § 6 ust. 7 lit. f oraz lit. l Regulaminu, dotyczącym odpowiednio zakazu nieuzasadnionego pozostawienia pojazdu z pracującym silnikiem oraz przebywania osób nieupoważnionych, wprowadzono regulacje zawierające nieprecyzyjne sformułowania, które w określonych sytuacjach mogą być interpretowane w sposób dowolny, uznaniowy. Powyższe w konsekwencji może powodować ujemne skutki dla użytkowników parkingu. Brak precyzyjności tych postanowień może również powodować brak świadomości po stronie użytkownika parkingu, jak należy prawidłowo ww. obowiązki wykonać. Jak wskazano wyżej, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu nie spełniają tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada przyzwoitej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Również postanowienia § 2 uchwały, określające wysokość opłat za parkowanie, wykraczają poza granice upoważnienia, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wprowadzone rozstrzygnięcia znajdują podstawę w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Samo ustalenie wysokości opłat za parkowanie nie budzi żadnych zastrzeżeń, co do swojej legalności. Niemniej jednak należy wskazać, iż badana uchwała Rady Gminy Grunwald posiada status aktu prawa miejscowego, natomiast akt na podstawie, którego możliwe jest ustalenie opłat za korzystanie z obiektów urządzeń użyteczności publicznej, jest akt prawa wewnętrznego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, który organ nadzoru aprobuje, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (m.in. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt: OSK 821/04 ; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt: II OSK 138/05 ; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II OSK 19/06 ; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt: II GSK 1103/08 oraz wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 758/10).

Nie jest zatem prawnie dopuszczalne regulowanie wysokości opłat za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej w drodze aktu prawa miejscowego. Jeżeli zaś wolą Rady Gminy Grunwald było skorzystanie z uprawnienia, jakie przewiduje art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, to winna dać temu wyraz w uchwale będącej aktem kierownictwa wewnętrznego, a nie aktem prawa miejscowego. Należy jednocześnie podkreślić, iż zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji niedopuszczalnym jest regulowanie w ramach jednej uchwały, mającej charakter aktu prawa miejscowego, materii stanowiącej prawo miejscowe (zasady korzystania z urządzeń użyteczności publicznej) i materii nienależącej do tej kategorii (ustalenie opłat za korzystanie z tych obiektów). Zgodnie z dyrektywą zawartą w § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 Zasad (...), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 135 w zw. z § 143 Zasad (...), przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

W rozpatrywanym przypadku, naruszenie ww. zasad prowadzi, zdaniem organu nadzoru, do pomieszczenia materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym. Wystąpienie takiej wady powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem tych przepisów.

Mając na uwadze powyższe, postanowiono, jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki