



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 3 czerwca 2019 r.

KN-I.4131.1.228.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność § 11 załącznika nr 1 do uchwały nr 82/VII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 26 kwietnia 2019 roku w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z parkingu niestrzeżonego na terenie Przystani Miejskiej w Ślesinie – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 82/VII/19 w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z parkingu niestrzeżonego na terenie Przystani Miejskiej w Ślesinie.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 maja 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr 82/VII/19 z dnia 26 kwietnia 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin ustaliła zasady i tryb korzystania z parkingu niestrzeżonego na terenie Przystani Miejskiej w Ślesinie, zgodnie z regulaminem stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały, dalej powoływanym jako „Regulamin”.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, przepis § 11 Regulaminu, w myśl którego „w przypadku niezgodnego z regulaminem zaparkowania pojazdu jeśli ma ono bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo osób lub mienia korzystający z parkingu Użytkownik wyraża zgodę na odholowanie pojazdu w wybrane przez Właściciela miejsce. Odholowanie pojazdu nastąpi na koszt i ryzyko Użytkownika”.

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym termin «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”. Sąd ten wskazał jednocześnie, że „rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

Uchwalając regulamin korzystania z parkingu niestrzeżonego na terenie Przystani Miejskiej w Ślesinie rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tego obiektu, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektu. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z przedmiotowego obiektu, w tym odpowiedzialności (sankcji) za „niezgodne z regulaminem zaparkowanie pojazdu”.

Wyraźnie należy zaakcentować, że akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.).

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na fakt, że – stosownie do zapisów § 5 ust. 1 Regulaminu - „na terenie parkingu obowiązuje strefa ruchu zgodnie z zasadami ruchu drogowego określonymi w ustawie Prawo o ruchu drogowym”.

Wyjaśnić należy, że ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.), zwana dalej „Pr.r.drog.”, określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1 Pr.r.drog.). Strefa ruchu to obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 16a Pr.r.drog.). Pojęcie drogi wewnętrznej zostało wyjaśnione w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.). W ujęciu tego przepisu drogę taką stanowią drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie

zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami (art. 10 ust. 7 Pr.r.drog.). 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. Koszt oznakowania drogi wewnętrznej ponosi podmiot zarządzający drogą (art. 10 ust. 10a Pr.r.drog.).

Powyższe oznacza, że organizacja ruchu na drogach wewnętrznych, w tym położonych w strefach ruchu, podlega regulacjom prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności wskazanych powyżej ustaw. Ustawy te wskazują nie tylko obowiązki i uprawnienia podmiotów zarządzających omawianą kategorią dróg, ale również zawierają normy kierowane do użytkowników takich dróg. Przykładowo, ustawa – Prawo o ruchu drogowym zobowiązuje uczestników ruchu i inne osoby znajdujące się na drodze do stosowania się do poleceń i sygnałów dawanych przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do jego kontroli, sygnałów świetlnych oraz znaków drogowych, nawet wówczas, gdy z przepisów ustawy wynika inny sposób zachowania niż nakazany przez te osoby, sygnały świetlne lub znaki drogowe (art. 5 ust. 1 Pr.r.drog.).

W niniejszej sprawie istotne znaczenie mają również przepisy art. 46 i nast. Pr.r.drog., w których uregulowane zostały kwestie dotyczące zatrzymywania i postoju pojazdów. Ponadto ustawa ta zawiera przepisy normujące usuwanie pojazdów. Ustawodawca określa m.in. przypadki, w których może nastąpić usunięcie pojazdu z drogi, podmioty uprawnione do usuwania lub do wydawania dyspozycji przemieszczenia lub usunięcia pojazdu, jak również zasady i tryb postępowania w tym zakresie. W art. 50a Pr.r.drog. przewidziana została możliwość usunięcia z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza pojazdu pozostawionego bez tablic rejestracyjnych lub pojazdu, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany. Szerszy, ale również zamknięty katalog przyczyn usuwania pojazdów z drogi przewidziany został w art. 130a ust.1-3 Pr.r.drog. Obejmuje on m.in. pozostawienie pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu (ust. 1 pkt 1) oraz pozostawienie pojazdu w miejscu obowiązywania znaku wskazującego, że zaparkowany pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela (ust. 1 pkt 5). W dalszej części tego przepisu wskazuje się m.in., że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w ust. 1-2 oraz art. 140a ust. 7 umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, z uwzględnieniem ust. 7 (art. 130a ust. 5c Pr.r.drog.). Ponadto należy podkreślić, że usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych (art. 130a ust. 5f Pr.r.drog.).

Podsumowując, to przepisy rangi ustawowej i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze regulują kwestie organizacji ruchu w strefach ruchu, zatrzymywania i postoju pojazdów w takich miejscach, konsekwencje naruszeń przepisów w tym zakresie (np. wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji unormowane w rozdziale XI ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń; Dz. U. z 2019 poz. 821), a także zagadnienia związane z usuwaniem pojazdów z dróg. Uchwalone przez radę w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy zasady i tryb korzystania z obiektu użyteczności publicznej jakim jest parking objęty strefą ruchu, powinny harmonizować z normami wytyczonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis § 11 ocenianego Regulaminu nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ale także w sposób niedozwolony wkracza w materię uregulowaną ustawowo, pozostając w wyraźnej sprzeczności z art. 130a Pr.r.drog.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin