



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 992

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.43.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 9 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn.zm. )

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 ust.5,6,7 i § 4 ust. 3,4,5,6,7 oraz §5 ust.2 lit.b Załącznika Nr 1 do uchwały

Nr XCIII/785/2024 Rady Miejskiej w Rymanowie z dnia 5 stycznia 2024r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z parkingu niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie Gminy Rymanów

#### Uzasadnienie

W dniu 5 stycznia 2024r. Rada Miejska w Rymanowie podjęła uchwałę nr XCIII/785/2024. Przedmiotową uchwałą Rada uchwaliła regulamin korzystania z parkingu niestrzeżonego zlokalizowanego w obrębie rynku w Rymanowie stanowiący Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

Zakwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art.41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym . Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie "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 i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt III SA/Gl 2083/10, "z treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, by treść uchwalanych aktów prawa miejscowego musiała zawierać kompletne uregulowania wszelkich kwestii dotyczących zasad funkcjonowania obiektów i zachowania się ich użytkowników. W tym miejscu należy wskazać na dyspozycję ww. przepisu, wykluczającego ustanowienie lub rozszerzenie zakazów zawartych w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego. Organy gminy uchwalając akty prawa miejscowego winny kierować się szczegółowymi zasadami ujętymi w treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W § 137 tego rozporządzenia

wprost stwierdzono, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, zaś naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych lub ich rozszerzenie powoduje nieważność tych przepisów".

W tym miejscu należy podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwała jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr XCIII/785/2024 Rady Miejskiej w Rymanowie, w której określono m.in. zasady korzystania z bezpłatnego niestrzeżonego parkingu zlokalizowanego w obrębie rynku w Rymanowie, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" oznacza ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach. Wnosić stąd należy, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W § 3 ust.5 Regulaminu Rada Miejska w Rymanowie postanowiła, że „W przypadku zaparkowania pojazdu niezgodnie z Regulaminem lub przepisami prawa, jeżeli ma to bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo osób i mienia, pojazd może zostać odholowany w przeznaczone do tego miejsce. Odholowanie pojazdu nastąpi na koszt i ryzyko posiadacza pojazdu”. Tymczasem kwestie usunięcia pojazdu drogi, przepadek pojazdu oraz koszty jego usunięcia zostały uregulowane w art. 130a ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Wyż. cyt. zapis Regulaminu stanowi zatem powtórzenie art. 130a ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy - Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu.

Z kolei w § 3 ust.6 Regulaminu Rada Miejska w Rymanowie wskazała, że „pozostawienie pojazdu na Parkingu RR(postój) jest równoznaczne z najmem miejsca parkingowego i nie ma znamion zawarcia umowy przechowania w znaczeniu art.835 i nast. Kodeksu cywilnego”.Powyższy zapis w ocenie organu nadzoru zbędnie sugeruje, że w wyniku pozostawienia pojazdu na Parkingu RR ( postój) dochodzi do zawarcia umowy przechowania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Użytkownik parkingu zobowiązany jest bowiem do przestrzegania zasad określonych w Regulaminie parkingu, w tym dotyczących pozostawiania samochodu na określony czas.

Natomiast w § 3 ust.7 Regulaminu Rada Miejska w Rymanowie postanowiła, że:„, Gmina Rymanów jako właściciel parkingu nie ponosi żadnej odpowiedzialności za utratę, zniszczenie lub uszkodzenie mienia na Parkingu RR spowodowane przez użytkowników parkingu i osoby trzecie, w szczególności za utratę rzeczy pozostawionych w pojazdach”.

Według organu nadzoru poza kompetencją rady gminy jest również wskazywanie w §4 ust.7 Regulaminu że „każdy użytkownik parkingu odpowiada za wszelkie spowodowane przez siebie szkody na osobie i mieniu na Parkingu RR”.

Argumentując to stanowisko należy zaznaczyć, że treść kwestionowanych regulacji nawiązuje do problematyki odpowiedzialności, która jest uregulowana w ustawie Kodeks cywilny i nie podlega modyfikacji w drodze aktu prawa miejscowego. Kodeks cywilny w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych (np. art. 415 i następne oraz art. 471 i następne). Niedopuszczalne jest zaś regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Nie można także pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej - w każdym przypadku wyrządzenia szkody - będzie ostatecznie rozstrzygał sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też przesądzenie o tych kwestiach w normie rangi regulaminowej stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Zdaniem organu nadzoru brak jest także podstaw prawnych do zamieszczenia w Regulaminie parkingu regulacji zawartej w § 4 ust.3 Regulaminu obejmującej bezwzględny zakaz wjazdu na Parking RR

pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, w szczególności łatwopalne, żrące, wybuchowe oraz podobnego rodzaju.

Podobnie należało ocenić regulację zawartą w § 4 ust. 4 Regulaminu, który stanowi, że zabrania się pozostawiania na parkingu pojazdów bez tablic rejestracyjnych lub pojazdów, których stan wskazuje na to, że nie są używane. Usuwanie bowiem pojazdów bez tablic rejestracyjnych lub nieużywanych zostało uregulowane w art. 50a ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z tym przepisem, pojazd pozostawiony bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany, może zostać usunięty z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza.

Niedopuszczalny jest również zakaz zawarty w §4 ust.5 Regulaminu zabraniający pozostawiania pojazdów uszkodzonych, z wyciekającymi płynami eksploatacyjnymi.

W ocenie organu nadzoru wprowadzone zakazy stanowią powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Z kolei w § 4 ust. 6 Regulaminu Rada Miejska w Rymanowie postanowiła, że „ Użytkownik parkingu zobowiązany jest do stosowania się do nakazów osób zatrudnionych do utrzymania infrastruktury rymanowskiego rynku posiadających stosowne zaświadczenie wydane przez Burmistrza Gminy Rymanów”.

Powyższy przepis reguluje materię uregulowaną w art. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, Ponadto, art. 6 ust. 1 w pkt 1-12 ww. ustawy kompleksowo wskazuje osoby uprawnione do wydawania poleceń i sygnałów uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze, natomiast § 4 ust.6 Regulaminu wymienia w sposób wybiórczy, w stosunku do regulacji ustawowej, osoby uprawnione do wydawania poleceń i sygnałów na terenie parkingu i dodatkowo modyfikuje art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W tym wypadku Rada Miejska przyjęła zapis, do którego nie była upoważniona, ale dodatkowo dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisu ustawowego.

W § 5 ust. 2 lit.b Regulaminu wskazano, że użytkownicy parkingu zobowiązani są do przestrzegania przepisów ppoż i sanitarnych. Przepis ten narusza reguły prawidłowej legislacji, ponieważ odsyła do bliżej nieokreślonych aktów prawnych, co w przypadku aktów prawa miejscowego nie może mieć miejsca. Tak sformułowanego zapisu nie da się bowiem pogodzić z obowiązującym, hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających wprost z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady miejskiej. Powinność przestrzegania przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej i sanitarnych wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Wprowadzenie przez radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07, Lex nr 483238).

Z tych powodów stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Małgorzata Wąsacz**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**