



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 września 2024 r.

Poz. 3857

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.315.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 września 2024 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 4 ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8, § 5 ust. 1 w zakresie treści: „każdy użytkownik parkingu lub inna osoba przebywająca na terenie parkingu zobowiązana jest do stosowania się do poleceń pracowników Zarządcy”, § 5 ust. 2 i ust. 10, § 6 ust. 3, § 7 ust. 6 lit g oraz § 9 Załącznika do uchwały Nr V/46/24 Rady Miejskiej w Lesku z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu parkingu zlokalizowanego przy ul. Bieszczadzkiej w Lesku

#### Uzasadnienie

W dniu 31 lipca 2024 r. Rada Miejska w Lesku podjęła uchwałę Nr V/46/24 w sprawie wprowadzenia Regulaminu parkingu zlokalizowanego przy ul. Bieszczadzkiej w Lesku. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 sierpnia 2024 r.

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

Na wstępie należy zaznaczyć, że upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich obiektów i urządzeń. Niemniej jednak, rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 384/23). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w przedmiocie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną innymi ustawami.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych zapisów Regulaminu, organ nadzoru wskazuje, że:

W § 4 ust. 4, 5, 6, 7 i 8 Regulaminu wprowadzono zapisy, zgodnie z którymi zarządca nie ponosi żadnej odpowiedzialności za jakiegokolwiek szkody powstałe w znajdujących się na terenie Parkingu pojazdach, nie odpowiada za rzeczy pozostawione w tych pojazdach, nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez kierujących pojazdami, inne osoby przebywające na parkingu oraz osoby trzecie, jak również spowodowane działaniami siły wyższej, Zarządca odpowiada za szkodę powstałą w wyniku zniszczenia lub uszkodzenia pojazdu użytkownika, jego wyposażenia i pozostawionego w nim mienia w określonych w tym zapisie przypadkach, jak również, że użytkownik odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone Zarządcy i osobom trzecim na terenie Parkingu, a także, że kosztami wynikłymi

z niezastosowania się do zasad Regulaminu obciążony zostaje kierujący pojazdem lub inna osoba, która spowodowała te koszty.

Treść wskazanych wyżej 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.

W § 5 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że na całym terenie parkingu obowiązują odpowiednio przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym oraz aktów wykonawczych do niej, oznakowanie pionowe i poziome, a niezależnie od powyższego każdy użytkownik parkingu lub inna osoba przebywająca na terenie parkingu zobowiązana jest do stosowania się do poleceń pracowników Zarządcy. Zapis w zakresie „każdy użytkownik parkingu lub inna osoba przebywająca na terenie parkingu zobowiązana jest do stosowania się do poleceń pracowników Zarządcy” stanowi przyjęcie rozwiązań, które zostały już uregulowane w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Ustawodawca w art. 6 ust. 1 w pkt 1-12 ustawy kompleksowo wskazuje osoby uprawnione do wydawania poleceń i sygnałów uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze. Postanowienia § 5 ust.1 Regulaminu wymieniają w sposób wybiórczy, w stosunku do regulacji ustawowej, osoby uprawnione do wydawania poleceń i sygnałów na terenie parkingu i dodatkowo modyfikują art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy. Zważywszy na to Rada Miejska przyjęła zapis, do którego nie posiada delegacji ustawowej i dodatkowo dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisu ustawowego.

W § 5 ust. 2 Regulaminu przyjęto zapis, że maksymalna prędkość poruszania się pojazdów po terenie parkingu wynosi 20 km/h. Podnieść w tym miejscu trzeba, że stosownie do art. 10 ust. 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami. Wobec tego kompetencję w tym zakresie posiada zarządzający ruchem a nie rada, która nie ma w tym zakresie ustawowego umocowania w tej materii.

W § 5 ust. 10 Regulaminu zawarto szereg zakazów, ustalając, że na parkingu zabronione jest: palenie wyrobów tytoniowych lub używanie ognia, spożywanie napojów alkoholowych lub zażywanie środków odurzających, zanieczyszczanie Parkingu, naruszanie porządku publicznego np. przez umyślne hałasowanie, wykonywanie lub odtwarzanie głośnej muzyki, mycie lub odkurzanie pojazdu, naprawianie, wymiana płynów chłodzących paliwa lub oleju, nieuzasadnione pozostawianie pojazdu z pracującym silnikiem, nieuzasadnione wykonywanie czynności serwisowo – naprawczych pojazdu lub tankowanie paliw, pozostawienie w pojeździe dzieci lub zwierząt bez opieki, poruszanie się na rowerach, hulajnogach elektrycznych, rolkach lub deskorolkach, pozostawianie pojazdu poza wyznaczonymi miejscami postojowymi lub w sposób uniemożliwiający wyjazd, parkowanie pojazdów oznaczonych informacją o przeznaczeniu do sprzedaży, prowadzenie handlu, prowadzenie innej działalności gospodarczej, ustawianie reklam, lub agitowanie bez zgody zarządcy, holowanie pojazdów, poruszanie się pojazdami ciężarowymi z naczepami i przyczepami, pojazdów członowych oraz specjalnych, poruszanie się i parkowanie pojazdów ciężarowych o masie ponad 10 t, poruszanie się pojazdami z nieszczelnościami powodującymi wycieki substancji, a także pojazdami przewożącymi materiały niebezpieczne, łatwopalne, żrące, wybuchowe i inne stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia.

Wprowadzając wyżej wskazane zakazy, Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową poprzez nieuprawnione i bezzasadne powtórzenie norm ustawowych, tj. zakazu spożywania alkoholu w miejscu publicznym uregulowanego w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak również zakazu zażywania środków odurzających oraz substancji psychotropowych i posiadania tych środków uregulowanego w art. 62 ustawy z dnia 29 lipca

2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, a także w art. 82 § 1 pkt 1 i art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń. Z kolei zakaz zanieczyszczania parkingu został już określony w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Według postanowień § 5 ust. 10 lit e Regulaminu na terenie Parkingu jest zabronione mycie, odkurzenie pojazdu, wymiana płynów eksploatacyjnych, paliwa lub oleju. Podnieść trzeba, że kwestie dotyczą odpowiedzialności cywilnej osób korzystających z parkingu za szkodę powstałą na skutek czynów niedozwolonych, uregulowane zostały już w art. 415, art. 436 i art. 437 Kodeksu cywilnego, a delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną. Wprowadzony zakaz dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, jak również ograniczenie tonażu i rodzaju pojazdów, a także poruszania się na rowerach, hulajnogach elektrycznych, rolnikach lub deskorolkach nie należy do materii, która winna być uregulowana w przedmiotowej uchwale. Zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami - do właściciela terenu (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Zatem zarządzanie drogami wewnętrznymi, w tym ustanowienie zakazu wjazdu określonych rodzajów pojazdów, należy do kompetencji zarządcy drogi i nie może być przedmiotem regulacji uchwały rady gminy.

Podobnie należy ocenić wprowadzony w Regulaminie zakaz pozostawiania pojazdu z uruchomionym silnikiem, który wynika z art. 60 ust. 2 pkt 1 i art. 46 ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Odnośnie zakazu pozostawiania w pojeździe dzieci bez opieki, należy wskazać, że zapis ten nie może być podjęty na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., albowiem rada w oparciu o tą delegację ustawową nie może zawierać własnych przepisów porządkowych. Art. 160 § 1 Kodeksu karnego przewiduje karę pozbawienia wolności do 5 lat za narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Zgodnie natomiast 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 odniesieniu do wprowadzonego w Regulaminie zakazu pozostawiania zwierząt bez opieki wskazuje się, że opiekę nad zwierzętami regulują przepisy ustawy o ochronie zwierząt, zaś materia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zwierzę regulowana jest w art. 431 Kodeksu cywilnego. Nadto, odpowiedzialność za niezachowanie środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia usankcjonowana została w art. 77 Kodeksu wykroczeń. Przyjęte regulacje dotyczące zakazu poruszania się pojazdami z nieszczelnościami, powodującymi wyciek substancji niebezpiecznych lub trujących wkraczają w materię uregulowaną z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach. Zakłócanie porządku publicznego i spokoju jest penalizowane w art. 51 Kodeksu wykroczeń. Umieszczanie jakichkolwiek ogłoszeń, reklam, i innych informacji, a także napisów bez zgody Zarządcy jest penalizowane w art. 63a Kodeksu wykroczeń. Świadczenie usług oraz prowadzenia działalności akwizycyjnej lub handlowej bez zgody Zarządcy jest penalizowane art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń.

W § 6 ust. 3 Regulaminu Rada Miejska w Lesku postanowiła, że „W przypadku porzucenia pojazdu na parkingu, Zarządca może podjąć wszelkie kroki prawem przewidziane celem usunięcia pojazdu z parkingu. Wszelkie koszty z tym związane obciążają będą Użytkownika.” Tymczasem kwestie usunięcia pojazdu z drogi, przepadek pojazdu oraz koszty jego usunięcia zostały uregulowane w art. 130a ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Wyżej cytowany zapis Regulaminu stanowi powielenie zakresu odpowiednich przepisów powołanej ustawy, w tym art. 130a ust. 1 pkt 1, 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. Usuwanie 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. W ocenie organu nadzoru wprowadzone zakazy stanowią powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Zaakcentować trzeba, że przywołane unormowanie wykracza poza normę kompetencyjną zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który to przepis nie stanowi podstawy do stanowienia przepisów porządkowych i o odpowiedzialności cywilnej.

W § 7 ust. 6 lit g Regulaminu wprowadzono zapis, że „dzieci do lat 7 mogą korzystać z toalety publicznej wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich.” W ocenie organu nadzoru, to uregulowanie również stanowi powielenie i niedopuszczalną modyfikację norm wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. W zapisie tym nie wskazano, że małoletni może korzystać z toalety pod opieką rodziców

lub opiekunów prawnych, a jedynie wskazano na opiekę osób pełnoletnich, bez odniesienia do kwestii pokrewieństwa lub pieczy nad małoletnim. Wskazując na dyspozycję art. 106 Kodeksu wykroczeń, podnieść należy, że przepis ten penalizuje czyn polegający na dopuszczeniu do przebywania małoletniego do lat 7 w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka. Z kolei kwestie pieczy nad dzieckiem reguluje art. 96 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wskazując przy tym na rodziców jako osoby uprawnione do jej sprawowania. Stąd też wskazany wyżej zapis Regulaminu stanowi nieodpuszczalną modyfikację, a zarazem wybiórcze i niepełne powtórzenie regulacji ustawowych w zakresie bezpieczeństwa i opieki nad dziećmi.

W § 10 Regulaminu zawarto zapisy o charakterze informacyjnym, dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych osobowych, wskazania rodzaju i celu przetwarzania danych, jak również podmiotów, którym te dane mogą być udostępniane. Nie kwestionując samej prawidłowości pouczeń i informacji zawartych w § 10 Regulaminu, organ nadzoru stoi na stanowisku, że akt prawa miejscowego podjęty na podstawie art. 40 ustawy o samorządzie gminnym nie jest właściwą formą realizacji przez administratora obowiązków informacyjnych w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z cyt. przepisem ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, zaś na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m. in. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wprowadzone w § 10 Regulaminu postanowienia, nie stanowią w ocenie organu nadzoru przykładu obowiązujących na obszarze gminy regulacji w zakresie zasad i trybu korzystania z parkingu. Tego rodzaju obowiązki informacyjne winny być realizowane przez administratora w innej formie, np. informacji umieszczonej w widocznym miejscu parkingu, nie zaś w akcie prawa miejscowego publikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis 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.

Potwierdzeniem przyjętego wyżej stanowiska organu nadzoru jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/Łd, gdzie przyjęto, że „Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie więc akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu. W konsekwencji więc, organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy. Obliguje do tego także cyt. powyżej konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej.” 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 zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznannej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Końcowo, organ nadzoru wskazuje, że redakcja zapisów § 2 oraz § 5 ust. 10 i § 7 ust. 6 Regulaminu nie jest zgodna z określonym w rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w § 57 ust. 1-4, w związku z § 143, sposobem oznaczania jednostek redakcyjnych aktu. Rozporządzenie to wprowadza bowiem zasadę, że podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego dzieli się kolejno na ustępy oznaczane cyframi arabskimi z kropką, te z kolei dzieli się na punkty oznaczane cyframi arabskimi z nawiasami, zachowując ciągłość w obrębie danego ustępu, a dopiero wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego.

Reasumując przywołane powyżej zapisy załącznika do uchwały Nr V/46/24 Rady Miejskiej w Lesku z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu parkingu zlokalizowanego przy ul. Bieszczadzkiej w Lesku mające status aktów prawa miejscowego wykraczają poza granice upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co obligowało organ nadzoru do ich zakwestionowania ze względu na istotne naruszenia prawa

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**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**