



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 1409

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.33.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

§ 2. ust. 1 oraz § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 7 w zakresie wyrazów: „Użytkownik ponosi odpowiedzialność za zanieczyszczenie parkingu,” załącznika do uchwały Nr LXIX/430/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z parkingu płatnego niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie gminy Kobylanka*.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr LXIX/430/24 w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z parkingu płatnego niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie gminy Kobylanka*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 31 stycznia 2024 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały Rada Gminy Kobylanka wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl których rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia tego rodzaju aktu. Trzeba jednak 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.

Dodatkowo, akt prawa miejscowego, zaliczany przez art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, które go ustanowił, musi respektować zasadę hierarchiczności źródeł prawa. Zgodnie z nią akt prawa miejscowego uchwalony przez organ jednostki samorządu terytorialnego jest aktem zależnym od źródeł prawa wyższego rzędu i nie może normować materii uregulowanej już w aktach wyższego rzędu (np. w ustawach).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Kobylanka podejmując uchwałę Nr LXIX/430/24 w sprawie *ustalenia regulaminu korzystania z parkingu płatnego niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie gminy Kobylanka* naruszyła powyższe reguły.

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały, w której ustalono zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu – parkingu znajdującego się na placu przy ulicach Szczecińskiej, Jana Pawła II i Sosnowej w Morzyczynie, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie „zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oznacza ogólne wytyczne,

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach²⁾. Wnosić stąd należy, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do ustanowienia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ramach tak określonych kompetencji nie mieszczą się unormowania zamieszczone w § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 7 Regulaminu korzystania z parkingu płatnego niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie gminy Kobyłanka, będącego załącznikiem do uchwały Nr LXIX/430/24, w którym Rada Gminy Kobyłanka postanowiła odpowiednio, że:

1. Zarządca odpowiada jedynie za udowodnione szkody powstałe z winy Zarządcy, w tym zawinione przez swych pracowników.

2. Zarządca nie odpowiada za rzeczy pozostawione w pojazdach.(...)

4. Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez kierujących pojazdami, inne osoby przebywające na Parkingu ani osoby trzecie (w tym kradzieże, włamania, rozboje).

5. Użytkownik odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone Zarządcy oraz osobom trzecim na terenie Parkingu.(...)

7. Użytkownik ponosi odpowiedzialność za zanieczyszczenie parkingu, Użytkownik zobowiązany jest niezwłocznie poinformować Zarządcę o takim zanieczyszczeniu nie później niż przed wyjazdem z parkingu.

Przywołane postanowienia nawiązują do problematyki odpowiedzialności za szkody, która została uregulowana przez polskiego prawodawcę w Kodeksie cywilnym³⁾. Ustawa ta w sposób wyczerpujący normuje kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych, brak jest zatem podstaw do zamieszczania w uchwale organu stanowiącego Gminy Kobyłanka przepisów odnoszących się do tego zagadnienia. Jak już bowiem wspomniano, regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi⁴⁾ jest prawnie niedopuszczalne.

W kompetencjach organu Rady Gminy Kobyłanka nie mieści się ograniczenie odpowiedzialności Gminy, jako właściciela i administratora (zarządcy) parkingu, za ewentualne szkody powstałe na terenie parkingu tylko do szkód powstałych z jej winy, z jednoczesnym wyłączeniem odpowiedzialności w innych przypadkach, w tym odpowiedzialności za rzeczy pozostawione w pojazdach, a także obciążeniem odpowiedzialnością za wszelkie szkody wyrządzone zarządcy parkingu i osobom trzecim na terenie parkingu oraz za jego zanieczyszczenie. Nie można bowiem 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). Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę nie posiada nieograniczonego charakteru, ale jest np. uzależniona od wystąpienia elementu winy (art. 415 kc) lub oparta na zasadzie ryzyka (art. 435 § 1 kc), a w niektórych sytuacjach może być wręcz wyłączona (art. 424 kc) lub spoczywać również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrządziły. Dlatego też bezwarunkowe wyłączenie odpowiedzialności właściciela obiektu i obciążenie odpowiedzialnością użytkowników parkingu w normie rangi regulaminowej, niezależnie od przyczyny zdarzenia i powodów powstania ewentualnej szkody, może wręcz prowadzić do sprzeczności zapisu regulaminowego z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami ustawy Kodeks cywilny, co należy ocenić jako istotne naruszenie obowiązującego porządku prawnego, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego⁵⁾. Rada Gminy Kobyłanka, wprowadzając do regulaminu korzystania z gminnego parkingu cyt. powyżej unormowania, przekroczyła ramy wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia do ustalenia zasad i trybu korzystania z tego obiektu.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest nie tylko zadecydowanie o zaistnieniu bądź braku odpowiedzialności za szkody, ale również określenie podmiotów, które taką odpowiedzialność ponoszą. Zauważyć trzeba, że w przypadku regulaminu korzystania z parkingu w Morzyczynie krąg adresatów norm ustanowionych w tej kwestii (a także odbiorców innych przepisów) jest dość szeroki. W §1 ust. 7 załącznika do uchwały Nr LXIX/430/24 zobowiązano każdego użytkownika pojazdu wjeżdżającego na parking do ścisłego przestrzegania postanowień regulaminu, przy czym – zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika do ww. uchwały – *Za Użytkownika pojazdu uważa się nie tylko kierującego pojazdem, ale również pasażera pojazdu oraz*

²⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12.

³⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.).

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 280/16.

⁵⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.

właściciela pojazdu. Ta ostatnia regulacja budzi ponadto zastrzeżenia w zakresie spójności z innymi postanowieniami uchwalonego Regulaminu, które określają warunki użytkowania parkingu, zwłaszcza z §1 ust. 3, który wskazuje, że z chwilą wjazdu na parking kierujący pojazdem zawiera umowę z Zarządcą parkingu o najem miejsca parkingowego. Nie sposób przyjąć, że każdy z pasażerów pojazdu,

a także jego właściciel, zwłaszcza gdy nie znajduje się w tym pojeździe, w chwili wjazdu na parking zawiera umowę o najem danego miejsca postojowego, a w konsekwencji ciąży na nim obowiązek wniesienia stosownej opłaty za korzystanie z parkingu, czy też musi dokonać określonych w §2 załącznika czynności związanych z wjazdem na parking i zakupem biletu parkingowego.

Ze względów omówionych powyżej, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego postanowień załącznika do uchwały Nr LXIX/430/24 Rady Gminy Kobyłanka z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z parkingu płatnego niestrzeżonego zlokalizowanego na terenie gminy Kobyłanka (§ 2 ust. 1, § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 4, ust. 5 oraz i ust. 7 w zakresie wyrazów: „Użytkownik ponosi odpowiedzialność za zanieczyszczenie parkingu,”).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski