



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 7727

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1054.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/503/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 19 września 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z parkingów w systemie „Parkuj i Jedź” prowadzonych przez Gminę Pawłowice, w części określonej w:

- § 1 ust. 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- § 1 ust. 9 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń”, i art. 39 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2023 r. Rada Gminy Pawłowice podjęła uchwałę Nr L/503/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 19 września 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z parkingów w systemie „Parkuj i Jedź” prowadzonych przez Gminę Pawłowice, dalej jako „uchwała”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 22 września 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Z pisma Wójta Gminy Pawłowice z dnia 18 października 2023 r. wynika, że parkingi objęte uchwałą zlokalizowane są poza pasem drogowym dróg publicznych z wyjątkiem parkingu przy ul. Polesie, który w części umieszczony jest w pasie drogowym drogi gminnej, a nieruchomości, na których zlokalizowane są parkingi pozostają w dyspozycji Gminy Pawłowice.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na tej podstawie Rada Gminy Pawłowice podjęła regulamin korzystania z parkingów wskazanych w § 1 ust. 1 uchwały.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie lub niewypelnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje lub w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne, w którym podkreśla się, że „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, publ. LEX nr 33805, wyrok NSA z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4305/21, publ. LEX nr 3309173, wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 918/22, publ. LEX nr 3565450; wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, publ. LEX nr 2371162).

Przechodząc do oceny legalności uchwały, wskazać należy, że część regulacji uchwały wykracza poza przyznane Radzie Gminy w tym przepisie upoważnienie. Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie obiektów, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18, publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy podnieść, że akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, może obejmować wszelkie kwestie regulaminowe mieszczące się w zakresie delegacji ustawowej, o ile nie zostały one już uregulowane aktem wyższego rzędu i o ile ich regulacja nie będzie naruszać obowiązującego prawa. Regulamin powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego – istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Postanowienia analizowanej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny zatem w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, być niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, czy powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych lub o nich „informować”. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1268/20, opubl. LEX nr 3164261).

W ocenie organu nadzoru, Rada przekroczyła delegację ustawową w § 1 ust. 9 pkt 1 uchwały, zgodnie, z którym: *Na terenie Parkingu zabronione jest: 1) umieszczanie jakichkolwiek ogłoszeń, reklam, plakatów, szyldów itp.*

Zakwestionowany powyżej przepis uchwały dotyczy materii uregulowanej już obowiązującymi przepisami prawa, tj. w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń – *Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.* Ponadto, w odniesieniu do dróg publicznych, kwestie dotyczące umieszczania reklam w pasie drogowym uregulowane są w art. 39 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym w pasie

drogowym zabrania się umieszczania reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz umieszczania reklam poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych oraz reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Dalej, w art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy przewidziano, że umieszczenie reklamy w pasie drogowym wymaga zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego. Organem decyzyjnym zatem jest tu Wójt Gminy, nie Rada Gminy.

Wobec powyższego, należy uznać że § 1 ust. 9 pkt 1 uchwały zawiera regulację wykraczającą poza przyznane Radzie Gminy upoważnienie i wkraczającą w przepisy innych ustaw. Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do regulowania w drodze aktu prawa miejscowego kwestii wynikających już z przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, zatem wskazaną regulację należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń i art. 39 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP.

Za przekraczającą delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy również uznać regulację § 1 ust. 6 uchwały: *Na terenie Parkingu obowiązują zasady ruchu drogowego zawarte w ustawie Prawo o ruchu drogowym*. Przepis ten nie zawiera zasad korzystania z parkingu, do których przyjęcia uprawniona jest Rada, zatem stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Ponadto Rada nie jest uprawniona do rozstrzygania o stosowaniu prawa powszechnie obowiązującego, w tym przypadku do wskazywania sytuacji, w których obowiązują przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.). Takie wskazanie godzi w godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa, wnikaający z art. 87 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06). Ustawodawca w przywołanej ustawie Prawo o ruchu drogowym określił, w jakich przypadkach ma ona zastosowanie. Z jej art. 1 ust. 1 pkt 1 wynika, że *ustawa określa zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu*. Przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym obowiązują zatem na terenie parkingu, jeżeli stanowi on drogę publiczną, sferę ruchu lub zamieszkania. Ponadto Rada nie jest uprawniona do decydowania o powyższym, bowiem organizacja ruchu należy do właściwości zarządcy drogi.

Reasumując, Rada nie jest uprawniona do rozstrzygania o stosowaniu ustawy Prawo o ruchu drogowym, bowiem wynika to z samej ustawy oraz art. 87 Konstytucji RP. Takie działanie Rady oznacza naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego zapisu.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jej podjęcia (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/503/2023 Rady Gminy Pawłowice z dnia 19 września 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z parkingów w systemie „Parkuj i Jedź” prowadzonych przez Gminę Pawłowice – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy