



Kielce, dnia 15-02-2024

Znak: PNK.I.4130.43.2024

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIV/406/24 Rady Miejskiej w Pacanowie z dnia 12 stycznia 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z parkingu przy ul. Karskiej w Pacanowie zlokalizowanego na działce nr 1625 w Pacanowie, w odniesieniu do załącznika do uchwały, stanowiącego Regulamin Parkingu Płatnego Niestrzeżonego przy ul. Karskiej w Pacanowie zlokalizowanego na działce 1625 obręb Pacanów, dalej jako: „Regulamin”, w części określonej w:

- Punkcie 3 w zakresie sformułowań: „w parkometrze” oraz „Płatność dokonywana jest wyłącznie w formie bezgotówkowej”;
- Punkcie 8;
- Punkcie 11 w zakresie sformułowania: „Gmina Pacanów zastrzega sobie prawo do odpłatnego usuwania pojazdów utrudniających przejazd, stanowiących zagrożenia dla ruchu drogowego. W takim przypadku pojazd zostanie wydany dopiero po rozliczeniu się przez kierowcę z opłaty za odholowanie na podstawie faktury przez przedsiębiorcę wykonującego taką usługę oraz opłaty za przechowanie pojazdu.”
- Punkcie 12;
- Punkcie 14;
- Punkcie 15;
- Punkcie 16 w zakresie sformułowania: „Ryzyko skutków w tym zakresie ponosi użytkownik parkingu, także w stosunku do osób trzecich.”;

- Punkcie 18 w zakresie sformułowań: „Użytkownik pojazdu odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone Gminie Pacanów (w szczególności zanieczyszczenie parkingu spowodowane wyciekami płynów) lub osobom trzecim powstałe z związku z korzystaniem z parkingu.” oraz „W przypadku zaistnienia zdarzenia drogowego (kolizja, wypadek) obowiązują zasady określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym”;
- Punkcie 21 w kolumnie 4 tabeli wiersz 1 i 2 w zakresie sformułowania: „Opłata dodatkowa za brak lub utracenie biletu” oraz „100 zł”, a także w zakresie sformułowania: „wyłącznie bezgotówkowo poprzez karty zbliżeniowe”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Pacanowie podjęła uchwałę Nr LXXIV/406/24 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z parkingu przy ul. Karskiej w Pacanowie zlokalizowanego na działce nr 1625 w Pacanowie. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, tj. ze zm.) – dalej: „u.s.g.” Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 17 stycznia 2024 r. Organ nadzoru w toku postępowania nadzorczego wszczął postępowanie oraz określił Radzie termin na ustosunkowanie się do zastrzeżeń organu. Rada Miejska w określonym terminie nie odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru.

W Załączniku do nadzorowanej uchwały w pkt 3 oraz w pkt 21 Rada postanowiła, że opłata za parking może być wnoszona w parkometrze wyłącznie w formie bezgotówkowej, poprzez karty zbliżeniowe. Powyższe postanowienia sprzeczne są z przepisami ustaw, a to z art. 31 i 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r., poz. 2025 t.j.) w zw. z art. 59ea ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2024, poz. 30 t.j.). W/w przepisy stanowią, że znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są banknoty i monety opiewające na złote i grosze, zaś znaki pieniężne emitowane przez NBP są prawnymi środkami płatniczymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei art 59ea ustawy o usługach płatniczych zakazuje akceptantowi uzależniania zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usługi lub umowy sprzedaży towaru od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej jak również nie pozwala odmówić przyjęcia zapłaty od konsumenta znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, pomimo braku wskazania przez Radę Miejską w podstawie prawnej uchwały art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679 t.j.) – dalej: „u.g.k.”, również ten przepis stanowi podstawę do jej podjęcia. Zgodnie z nim – jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi

komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z powyższego przepisu wynika, iż rada gminy ma kompetencję wyłącznie do określenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne albo sposobu ich ustalania. W ramach upoważnienia ustawowego nie mieści się natomiast uprawnienie dla organu stanowiącego do określania sposobu uiszczania tychże opłat. Ponadto zauważyć należy, iż postanowienia nakazujące wnoszenie opłat za parkowanie wyłącznie w formie bezgotówkowej i to wyłącznie za pomocą płatniczej karty zbliżeniowej, noszą znamiona dyskryminacji tych użytkowników, którzy nie posługują się wskazaną w uchwale formą płatności bądź preferują inne formy dokonywania zapłaty.

W pkt 8 oraz w pkt 21 Załącznika do uchwały, Rada postanowiła o tym, iż w przypadku braku bądź zagubienia biletu parkingowego, użytkownikowi parkingu naliczana jest opłata dodatkowa w wysokości 100 zł. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska na podstawie tego przepisu jest upoważniona wyłącznie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do ustalania opłaty za brak lub utratę biletu parkingowego, tj. opłaty o charakterze sankcyjnym. Tymczasem opłata, o której mowa w zakwestionowanych wyżej punktach Regulaminu, takich wymogów nie spełnia. W ocenie organu nadzoru nie jest ona zapłatą za czerpanie z danego dobra materialnego, ale po prostu swego rodzaju sankcją. Jest ona negatywnym następstwem niewywiązania się z narzuconych przez Radę Miejską norm postępowania, przez co zyskuje charakter represyjny. Takiego charakteru opłat zaś nie przewiduje przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Nie kreuje on bowiem uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych, dowolnych opłat, określa jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat lub sposobu ich ustalania za konkretne czynności, to jest tylko za usługi komunalne i korzystanie z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00). Opłata za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej powinna posiadać cechę ekwiwalentności świadczenia, tj. jednostka samorządu terytorialnego udostępnia mieszkańcom do korzystania obiekt użyteczności publicznej, a mieszkańcy w zamian za korzystanie z ww. obiektu uiszczają opłatę ustaloną przez Radę Miejską. W przedmiotowej sprawie ww. cechę ekwiwalentności świadczenia posiada wyłącznie opłata za korzystanie z postoju pojazdu na parkingu. Natomiast opłacie dodatkowej, o której mowa w kwestionowanych przepisach Regulaminu nie można przypisać wskazywanej cechy ekwiwalentności świadczenia, gdyż jest ona uiszczana nie za korzystanie z miejsca parkingowego, ale za brak biletu parkingowego, a więc nie posiada cechy cen i opłat, o których mowa w art. 4 u.g.k., a jest jedynie ukrytą pod tą opłatą „karą pieniężną” – nałożenie której zawsze powinno znajdować umocowanie w przepisie ustawy. Na marginesie już tylko należy zauważyć, że w pkt 8

Regulaminu, rada ustanawiając obowiązek telefonicznego zgłoszenia faktu utraty biletu, nie podała numeru telefonu, pod którym takiego zgłoszenia należy dokonać, zostawiając w tym zakresie wykropkowaną przestrzeń.

W odniesieniu do pkt 11 Załącznika do uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru powyższe 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. W związku z powyższym, Regulamin wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g nie może zawierać sankcji za nieprzestrzeganie wydanego na jego podstawie Regulaminu. Sankcje za nieprzestrzeganie wskazanych nakazów i zakazów przewidzianych w art. 46 ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym wynikają z przepisów rangi ustawowej, tj. art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń przewiduje karę grzywny za niestosowanie się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego. Ponadto kwestia usuwania pojazdu z drogi została uregulowana w art. 130a ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Ponadto w omawianym punkcie Regulaminu, Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu rangi ustawowej, a konkretnie art. 461 k.c., zgodnie z którym zobowiązany do wydania cudzej rzeczy może ją zatrzymać aż do chwili zaspokojenia lub zabezpieczenia przysługujących mu roszczeń o zwrot nakładów na rzecz oraz roszczeń o naprawienie szkody przez rzecz wyrządzonej (prawo zatrzymania). Należy przy tym zauważyć, że kwestionowane postanowienie Regulaminu nie dotyczy sytuacji opisanej w cytowanym przepisie k.c., zaś z żadnego przepisu prawa nie wynika kompetencja rady gminy do uchwalenia takiej regulacji.

Jeśli chodzi o pkt 12 Regulaminu - za niedopuszczalne uznać należy wprowadzenie w akcie prawa miejscowego zakazów w nim ustanowionych, uregulowanych już w aktach wyższego rzędu. Wprowadzone zakazy, tj. używania otwartego ognia, palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych, wymiany płynów lub oleju, zanieczyszczania parkingu, stanowią powtórzenie i modyfikację rozwiązań zawartych w kodeksie wykroczeń. Rada Miejska nie tylko zatem przyjęła zapisy, do których nie była upoważniona, ale dodatkowo dokonała ich niedopuszczalnej modyfikacji. Materię dotyczącą obowiązku zachowania czystości i porządku uregulowana została w art. 145 k.w. Dodatkowo podnosi się, że art. 51 k.w. zawarte są rozwiązania dotyczące wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. Zakaz spożywania napojów alkoholowych wynika z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, według którego zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Kwestia zakazu palenia wyrobów tytoniowych i papierosów elektronicznych została kompleksowo uregulowana w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Przepis art. 5 ust. 1 tej ustawy zawiera katalog miejsc, w których zabrania się

palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych.

W zakresie pkt 14, pkt 15 oraz pkt 16, jak również pkt 18 zd. 1 Regulaminu zawarto postanowienia dotyczące odpowiedzialności administratora oraz użytkownika parkingu za szkody. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska, wprowadzając wyżej wskazane postanowienia, działała bez upoważnienia ustawowego. Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, realizuje ustawowo określone cele publiczne. Z realizacją tych celów może, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, wiązać się ryzyko ponoszenia odpowiedzialności, w szczególności z tytułu wyrządzenia szkody. Kwestie dotyczące odpowiedzialności mogą być przedmiotem regulacji ustawowej bądź umownej. Akt prawa miejscowego, jakim jest m.in. badana uchwała, nie może zawierać regulacji, dotyczących odpowiedzialności administratora oraz użytkowników parkingu. W zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się ustalanie lub modyfikacja zasad odpowiedzialności cywilnej, (por. wyroki WSA: z 2 września 2010 r., II SA/OI 659/10 ; z 19 grudnia 2012 r., III SA/Kr 58/12, z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 ). W szczególności niedopuszczalne jest więc normowanie w Regulaminie zasad lub wyłączeń odpowiedzialności za szkody powstałe w mieniu na ternie parkingu. Materia ta została kompleksowo uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego tj. Kodeks cywilny. Warto w tym miejscu wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Również kodeks ten odnosi się do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.) oraz dopuszczalności jej ograniczania. Zważyć trzeba, że kwestie ewentualnej odpowiedzialności rozstrzygane będą na drodze sądowej przez sąd powszechny, który będzie rozpoznawał sprawę pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym. Powyższe unormowania Regulaminu stanowią nieuprawnione powtórzenie w akcie prawa miejscowego norm zawartych w akcie rangi ustawowej. Użyte natomiast w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "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. Na podstawie powyższej regulacji rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną.

Za przekraczającą delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. należy również uznać regulację pkt 18 zdanie 3 Regulaminu: „W przypadku zaistnienia zdarzenia drogowego (kolizja, wypadek) obowiązują zasady określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.” Przepis ten nie zawiera zasad korzystania z parkingu, do których przyjęcia uprawniona jest Rada, zatem stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym obowiązują na terenie parkingu, jeżeli stanowi on sferę ruchu lub zamieszkania.

Rada nie jest uprawniona do decydowania o powyższym, bowiem organizacja ruchu należy do właściwości zarządcy drogi.

Ustalenie zatem, że kwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza przepisy ustaw, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tejże uchwały w części wskazanej w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Świętokrzyskiego

Józef Bryk  
Wojewoda Świętokrzyski