

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 18 sierpnia 2021 r.

WNP-I.4131.177.2021.ML

**Rada Gminy Lesznowola**

**ul. Gminna 60**

**05-506 Lesznowola**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

§ 1 ust. 9, § 4 ust. 2 zdanie 1 oraz ust. 3 zdanie 1 oraz ust. 5 pkt 6, pkt 8 w zakresie wyrażenia: *”palenia tytoniu”,* pkt 10 w zakresie obejmującym wyrażenie: *„w tym organizowanie zgromadzeń publicznych oraz jakichkolwiek innych manifestacji”* i pkt 12 oraz § 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 *Regulaminu Gminnych Parkingów Płatnych w Gminie Lesznowola Przepisy Ogólne,* stanowiącego Załącznik   
Nr 2 do uchwały Nr 469/XLI/2021z dnia 22 lipca 2021 r. *w sprawie utworzenia Systemu Parkingów Płatnych zlokalizowanych na terenach stanowiących własność Gminy Lesznowola niebędących drogami publicznymi oraz ustalenia zasad i sposobu pobierania opłat za korzystanie   
z tych parkingów.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 lipca 2021 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 469/XLI/2021   
*w sprawie utworzenia Systemu Parkingów Płatnych zlokalizowanych na terenach stanowiących własność Gminy Lesznowola niebędących drogami publicznymi oraz ustalenia zasad i sposobu pobierania opłat za korzystanie z tych parkingów.*

Jako podstawę prawną uchwały wskazano w niej art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej: *„usg*”) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 poz. 679).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lesznowola utworzyła System Gminnych Parkingów Płatnych (SGPP), wyznaczając nieruchomości stanowiące własność Gminy Lesznowola, położone poza pasami dróg publicznych, z przeznaczeniem zorganizowania na każdej z nich Gminnego Parkingu Płatnego (GPP), określiła zasady i sposób korzystania z GPP, zwolnienia z opłaty parkingowej za postój na terenie GPP oraz upoważniła Wójta Gminy Lesznowola do ustalenia wysokości opłat parkingowych za korzystanie z GPP.

W Załączniku Nr 2 do uchwały Nr 469/XLI/2021, zatytułowanym „*Regulamin Gminnych Parkingów Płatnych w Gminie Lesznowola Przepisy Ogólne”* (zwanym dalej: „*Regulaminem*”), Rada określiła zasady i sposób korzystania z Gminnych Parkingów Płatnych.

W świetle art. 40 ust. 2 pkt 4 usg organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego   
w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych rada gminy przy wydawaniu przepisów na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, winna ściśle przestrzegać wynikającego z niego zakresu upoważnienia (*vide*: wyrok NSA z 26 maja 1992 r. sygn. SA/Wr 310/92 oraz wyrok NSA z 9 lutego 2011 r. sygn. II OSK 2385/10).

W § 1 ust. 9 *Regulaminu* Rada Gminy postanowiła, że *„Przy korzystaniu z GPP wyłącza się stosowanie przepisów art. 674 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)”.* Cytowane postanowienie istotnie narusza przepis art. 674 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), zwanej dalej: *„kc”*oraz przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, albowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym   
nie uprawniają organu stanowiącego gminy do przyjmowania regulacji określającej zasady i sposób korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, która „wyłącza” stosowanie innych przepisów (w tym kontekście norm Kodeksu cywilnego).

W tym miejscu warto zaznaczyć, że system źródeł prawa powszechnie obowiązującego   
w Polsce ma budowę hierarchiczną (zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa).

*„Zasada ta oznacza, że każdemu typowi aktu normatywnego przysługuje określona ranga   
w stosunku do typów pozostałych, a więc, że można mówić o aktach normatywnych wyższej i niższej rangi. Podstawowymi konsekwencjami tej hierarchizacji są:*

*- wymóg zgodności aktów niższego szczebla (rangi) z aktami wyższego szczebla; konsekwencją braku takiej zgodności jest wadliwość aktu niższego, w zasadzie pozwalająca sądom na jego uchylenie lub pominięcie przy orzekaniu; wyjątkowo niezgodność z aktem wyższego szczebla może powodować nieważność (ex tunc) aktu niższego szczebla;*

*- wymóg, by uchylenie, zmiana lub zawieszenie aktu danego szczebla mogło dokonać się tylko przez wydanie nowego aktu tego samego szczebla lub – co jest techniką stosowaną rzadziej – aktu wyższego szczebla;*

*- zakaz normowania pewnych materii przez akty poniżej określonego szczebla, co znajduje wyraz zwłaszcza w koncepcji tzw. wyłączności ustawy (…);*

*- zakaz wydawania aktów najniższego szczebla bez uprzednio udzielonego upoważnienia w akcie wyższego szczebla – tego typu akty normatywne nazywamy aktami wykonawczymi (…), w odróżnieniu od aktów samoistnych (np. ustawy), które mogą być wydawane na podstawie ogólnej konstytucyjnej kompetencji danego organu do stanowienia prawa.”* (L. Garlicki – „*Polskie prawo konstytucyjne - zarys wykładu”,* wyd. 9, str. 132-133).

Prymat ustawy nad innymi aktami normatywnymi oznacza m.in. że jej normy nie mogą być uchylone czy zawieszone przez normy niższego rzędu, co w kontekście zakwestionowanego postanowienia uchwały oznacza, że na mocy uchwały rady gminy nie można wyłączyć stosowania przepisów o randze ustawowej.

W ramach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 usg Rada Gminy nie była uprawniona do regulowania kwestii ponoszenia odpowiedzialności przez użytkownika parkingu, czy też przez osobę naruszającą Regulamin lub właściciela pojazdu za szkody poniesione przez Zarządcę lub osoby trzecie w szczególności za uszkodzenie, zanieczyszczenie obiektu czy zachowanie niezgodne   
z niniejszym Regulaminem oraz do formułowania zasad zwalniania z odpowiedzialności Zarządzającego parkingiem za szkody powstałe w wyniku: siły wyższej, żywiołów, kradzieży (włamania, rozboju itp.), rabunku, zniszczenia lub uszkodzenia pojazdów znajdujących się na terenie parkingu, kradzieży bądź zniszczeń rzeczy w nich pozostawionych lub stanowiących ich wyposażenie lub z tytułu wzajemnych szkód komunikacyjnych i parkingowych spowodowanych przez osoby korzystające z parkingu. Postanowienia przepisów § 4 ust. 2 i ust. 3 oraz § 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 Regulaminu istotnie naruszają również inne przepisy ustaw, w szczególności przepisy kc.

Zgodnie z art. 415 kc, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia (odpowiedzialność deliktowa).

Na podstawie art. 422 kc, za szkodę odpowiedzialny jest nie tylko ten, kto ją bezpośrednio wyrządził, lecz także ten, kto inną osobę do wyrządzenia szkody nakłonił albo był jej pomocny,   
jak również ten, kto świadomie skorzystał z wyrządzonej drugiemu szkody.

Powstanie odpowiedzialności deliktowej warunkowane jest zaistnieniem m.in. zdarzenia wyrządzającego szkodę. W momencie zaistnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci winy oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem,  
a powstaniem szkody, pomiędzy wyrządzającym szkodę a poszkodowanym powstaje z mocy prawa stosunek zobowiązaniowy polegający na obowiązku naprawienia szkody.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności znajdują się także w przepisach prawa karnego m.in. w art. 288 § 1 (odpowiedzialność za przestępstwo niszczenia, uszkodzenia lub uczynienia rzeczy niezdatnej do użytku), art. 278 i nast. (przestępstwo kradzieży) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r.   
- Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444, z późn. zm.) oraz odpowiednich przepisach ustawy z dnia 20 maja 1971 r.- Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz.281, z późn.zm.).

Jak wynika z powyższego, kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej lub karnej   
lub wykroczeniowej za określone czyny jak również ewentualne zwolnienia od jej ponoszenia,   
czy możliwość jej przypisania podmiotowi trzeciemu, regulowane są przez przepisy ustaw i tylko akty prawne tej rangi mogą przewidywać poniesienie odpowiedzialności za dany czyn lub zwolnienie od jej ponoszenia. Rada Gminy, ustanawiając zasady i wyłączenia odpowiedzialności za określone czyny, wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

Warto wskazać orzeczenie NSA z 9 lutego 2011 r. sygn. II OSK 2385/10, który w przedmiocie upoważnienia ustawowego wynikającego z [art. 40 ust. 2 pkt 4](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnbwgi4s44dboaxdcmbtgmydcmrr) usg wyjaśnił, że: *„W myśl* [*art. 94*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4tkmq) *Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe kompetencje organów samorządu terytorialnego reguluje* [*art. 40 ust. 1*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnbwgi4s44dboaxdcmbtgmydcmrq) *ustawy   
o samorządzie gminnym. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmni) *Konstytucji RP   
w związku z* [*art. 94*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4tkmq) *Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej  
i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z* [*art. 94*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4tkmq) *Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów,   
nie są natomiast wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu* [*art. 92*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4tkma) *Konstytucji RP. W tym kontekście zwrócić należy uwagę, iż w* [*art. 40 ust. 2*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnbwgi4s44dboaxdcmbtgmydcmrr) *ustawy o samorządzie gminnym organ uchwałodawczy zyskał uprawnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego regulującego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustanowione na tej podstawie normy o charakterze organizacyjnym nie mogą wkraczać w materie prawnej odpowiedzialności właściciela, czy zarządcy obiektu regulowaną obowiązującymi na terenie całego kraju przepisami rangi ustawowej.”.*

Za przekroczenie dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 usg należy także uznać treść § 4 ust. 5 pkt 10 Regulaminu, w którym Rada Gminy zabroniła pozostawiania w zaparkowanym pojeździe samochodowym wartościowych rzeczy ruchomych. W ocenie organu nadzoru kwestionowane postanowienie Regulaminu narusza również w sposób istotny, wynikającą z art. 64 Konstytucji zasadę ochrony prawa własności, w ujęciu kategorii prawa podmiotowego oraz ust. 3 powołanego przepisu Konstytucji, w świetle którego własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy   
i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1999 r. sygn. SK 9/98: *„Prawo własności wynika ze stosunku własności, jaki istnieje między właścicielem a wszystkimi innymi podmiotami. W systemie prawa polskiego najpełniejszą definicję prawa własności zawiera art. 140 kc. Według tego przepisu wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno - gospodarcze przeznaczenie tego prawa. O ile ograniczenia ustawowe kształtujące treść prawa własności albo sposób jego wykonywania nie budzą żadnych wątpliwości, o tyle pozostałe wymienione wyznaczniki o charakterze ocennym mogą budzić wątpliwości. Ustawowe granice treści i wykonywania własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności   
lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające - pod określonymi warunkami - na całkowite lub częściowe pozbawienie własności.”.*

Zatemokreślenie przez Radę Gminy w uchwale, czego nie można trzymać w zaparkowanym samochodzie, stanowi rodzaj ograniczenia w korzystaniu przez użytkownika z pojazdu, a więc niedozwoloną, w świetle omawianych przepisów, ingerencję w jego prawo.

Postanowienie § 4 ust. 5 pkt 10 Regulaminu w zakresie w jakim określa ono zakaz *„organizowania zgromadzeń publicznych oraz jakichkolwiek innych manifestacji”* narusza przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2019 r. o zgromadzeniach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 631), które kompleksowo regulują (z wyjątkami w niej wskazanymi) kwestię prawa do zgromadzeń publicznych. Korzystanie przez jednostkę z prawa do organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia   
w nich jest bowiem jej prawem gwarantowanym w Konstytucji (w art. 57). Natomiast zasadą, wynikającą z przepisów ustawy o zgromadzeniach jest zgłoszenie, w sposób i w terminie określonym w ustawie, przez organizatora zgromadzenia, zamiaru jego zorganizowania do organu gminy albo do centrum zarządzania kryzysowego, a gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone   
do wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego (postępowanie uproszczone). Nadto, rada gminy może określić w swojej uchwale miejsca, w których organizowanie zgromadzenia nie wymaga tegoż zawiadomienia.

Uwzględniając warunki ustawowe realizacji prawa do zgromadzeń, wolność organizowania zgromadzeń mieści w sobie prawo organizatora do wskazania m.in. miejsca zgromadzenia.   
*„W literaturze przedmiotu i orzecznictwie wskazuje się, że* ***elementem wolności zgromadzeń jest wolność ich organizowania*** *(zob. wyr. TK z 10.7.2008 r.,* [*P 15/08*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglryguytemjvhe3q&refSource=hyplink)*, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 105; wyr. TK z 28.6.2008 r., K 34/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 142; P. Suski, Zgromadzenia..., s. 97–98). Obejmuje ona możliwość swobodnego zwoływania zgromadzeń, w tym w szczególności określania ich czasu, miejsca, formy i przebiegu, a także podejmowania wszelkich czynności zmierzających   
do przygotowania takich wydarzeń (zob. P. Czarny, B. Naleziński, Wolność zgromadzeń, Warszawa 1998, s. 18; P. Suski, Zgromadzenia..., s. 97–98). Wszystkie działania składające się na wspomniany aspekt wolności zgromadzeń powinny być, co do zasady, wolne od ingerencji ze strony władz publicznych, a ich ewentualne wprowadzenie – zarówno w drodze aktu stanowienia, jak i stosowania prawa – musi znajdować każdorazowo oparcie w szczególnych względach, które mogą uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw.”* (komentarz do Art. 7 - S. Gajewski w: *„Prawo   
do zgromadzeń. Komentarz*” pod red: S. Gajewskiego, A. Jakubowskiego, 2017 r.).

Konkludując powyższe, Rada Gminy Lesznowola nie była upoważniona do wprowadzenia, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, regulacji zakazującej organizowania wszelkich zgromadzeń publicznych w miejscu publicznym tj. terenów Gminnego Parkingu Płatnego.

Ponadto, wadliwe są postanowienia § 4 ust. 5 pkt 8 i pkt 12 Regulaminu wprowadzające zakazy palenia tytoniu oraz spożywania alkoholu lub substancji odurzających na teranie GPP.

Przepis art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276) stanowi podstawę prawną   
do ustalenia przez radę, w odrębnej uchwale, jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary   
z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego, miejsca na terenie gminy przeznaczone do użytku publicznego, inne niż wymienione   
w ustawie. A zatem tylko uchwała, podejmowana, w oparciu o powołany wyżej przepis, może być źródłem wprowadzenia w akcie prawnym zakazu palenia, w innych niż wymienionych przez ustawodawcę miejscach publicznych na terenie gminy.

W przypadku spożywania alkoholu, przepis art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października   
1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119) zabrania spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Na mocy ust. 5 powołanego przepisu, spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu, może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Odmienną regulację rada gminy może wprowadzić, w drodze odrębnej uchwały (na podstawie art. 14 ust. 2b lub art. 14 ust. 6 ustawy). W określonym miejscu publicznym na terenie gminy organ może uchwalić, odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego albo może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

Natomiast w odniesieniu zakazu spożywania substancji odurzających na terenie GPP, podkreślić należy, że w świetle art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020 r. poz. 2050, z późn. zm.), penalizowane jest już samo posiadanie środków odurzających, dlatego regulacja przyjęta przez Radę Gminy Lesznowola, w tym zakresie, stanowi modyfikację ww. przepisu ustawy.

Mając na uwadze, że przepisy ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w sposób jednoznaczny   
i komplementarny regulują kwestie palenia tytoniu, spożywania alkoholu i substancji odurzających w miejscach publicznych, wymienione wyżej postanowienia Regulaminu, powielają lub modyfikują materię ustawową.

Dodatkowo, obok uchybień uchwały istotnie naruszających przepisy prawa, należy wskazać, że w Załączniku Nr 2 do uchwały Nr 469/XLI/2021 pominięto jednostkę redakcyjną   
–„§ 1”- tj. pierwszy paragraf *Regulaminu.*

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Lesznowola  
Nr 469/XLI/2021, w zakresie określonym w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Sylwester Dąbrowski*

*I Wicewojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/