



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2015 r.

Poz. 2679

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.34.23.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3, § 6 ust. 1 i § 7 uchwały Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 12 maja 2015 roku nr VII/34/15 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski w dniu 12 maja 2015 roku podjęła uchwałę nr VII/34/15 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 20 maja 2015 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

1. § 3 ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zmianami) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

2. § 6 ust. 1 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i z art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 7 Konstytucji,

3. § 7 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 i 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. W świetle dyspozycji przepisu art. 13b ust. 2 strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

Organem uprawnionym do ustalania strefy płatnego parkowania jest rada gminy. Zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta

miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania. Natomiast w myśl art. 13b ust. 4 powyższej ustawy, rada, ustalając strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Stosownie do powyższego przepisu Rada podjęła uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową.

I

W § 3 uchwały Rada postanowiła: *„Od opłat, o których mowa w § 2 ust. 1 zwolnione są pojazdy wymienione w art. 13 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. Nr 19 poz. 115 z 2007 roku z poen. zm.) .”*

We wskazanej wyżej regulacji Rada wyznaczyła krąg podmiotów, które są zwolnione od opłat za parkowanie pojazdów w strefach płatnego parkowania. Tymczasem norma kompetencyjna wynikająca z art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie przewiduje możliwości dokonywania przez Radę zwolnień z tychże opłat, lecz jedynie umożliwia organowi stanowiącemu wprowadzenie stawki zerowej dla niektórych użytkowników drogi. Wskazać tutaj należy, że pomimo skutków w postaci braku obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie, instytucje zwolnienia z opłaty i stawki zerowej opłaty nie są tożsame. W zakresie zwolnienia z opłat stanowi bowiem ustawa w art. 13 ustawy o drogach publicznych, poprzez ścisłe określenie kategorii podmiotów, którym takie zwolnienie z opłat przysługuje. Z kolei stawka zerowa jest jedną z preferencyjnych form opłaty za parkowanie jaką może wprowadzić organ stanowiący gminy. Odnosi się ona do tych podmiotów, które co do zasady mają obowiązek uiszczenia opłat (nie są zwolnione z mocy ustawy), ale z uwagi na ich właściwości i cechy, organ stanowiący gminy może zdecydować o niepobieraniu opłat, poprzez ustalenie stawki zerowej opłaty. Przykładem takich podmiotów mogą być okoliczni mieszkańcy, taksówkarze, kobiety w ciąży, właściciele bądź użytkownicy pojazdów zaopatrzeniowych itp.

W świetle powyższego Rada nie była upoważniona do dokonywania zwolnień podmiotów w sposób określony w § 3 uchwały.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”* Należy również pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu

terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Niezależnie od powyższego wprowadzona w § 3 uchwały regulacja w istocie modyfikuje art. 13 ustawy o drogach publicznych. W oparciu o kwestionowany zapis Rada dokonała bowiem nieodpowiadającego ustawie określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje zwolnienie z opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania. Wskazała mianowicie, że oprócz podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 3 ustawy zwolnienie przysługuje również w stosunku do podmiotów określonych w art. 13 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, a więc podmiotów korzystających z drogi publicznej w przypadku wykonywania przez nich przejazdu w ramach pomocy humanitarnej lub medycznej. Tymczasem w stosunku do tych ostatnich zwolnienie z opłat następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej przez ministra właściwego do spraw transportu, na wniosek podmiotu występującego o takie zwolnienie. Zatem Rada w ogóle nie była władna wypowiadać się w tej kwestii.

Powyższe oznacza nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 13 ustawy o drogach publicznych polegającą na braku uwzględnienia zapisu ustawy o trybie zwalniania z opłat określonej kategorii podmiotów w drodze decyzji administracyjnej, przez co krąg podmiotów, którym przysługuje zwolnienie z mocy ustawy został ustalony w sposób nieprawidłowy. Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

II

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: „*Kontrolę w zakresie uiszczania opłat w strefie płatnego parkowania prowadzą osoby upoważnione przez Burmistrza Gminy Gryfów Śląski oraz Straż Miejska.*”.

W przekonaniu organu nadzoru kwestie związane z szeroko rozumianym wykonaniem uchwały, poprzez określenie osób i podmiotów podejmujących czynności mające na celu kontrolę uiszczania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania i wskazanie związanych z tym ich obowiązków, należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, tu: Burmistrza Miasta.

Wedle przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do wydawania wskazanym przez siebie pracownikom urzędu gminy (miasta) bądź osobom zatrudnionym przez gminę na podstawie innego tytułu prawnego poleceń co do sposobu wykonywania przez ten organ postanowień uchwały.

Jeżeli zaś chodzi o nałożenie obowiązku kontrolowania uiszczania opłat na Straż Miejską zauważyć należy, że art. 1 ust. 1 ustawy o strażach gminnych (tekst jednolity Dz. U. z 2013r. poz. 1383, ze zm.) stanowi, że zadaniem tego typu formacji jest ochrona porządku publicznego. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 wspomnianej ustawy straż gminna wykonuje zadania z zakresu ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że tylko tego rodzaju akty normatywne mogą na Straż Miejską w Gryfowie Śląskim nakładać konkretne obowiązki. W ocenie organu nadzoru kwestia kontroli obowiązku uiszczania opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania nie stanowi materii związanej z ochroną porządku publicznego.

W świetle powyższego kwestionowana regulacja, odnosząca się do sposobu wykonania przedmiotowej uchwały nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej z art. 13b ust. 3 i 4 i art. 13f ust. 2 ustawy o drogach

publicznych. Odwołać się tutaj należy do wcześniej poczynionych wywodów dotyczących wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady działania w granicach i na podstawie prawa.

III

W § 7 uchwały Rada postanowiła: „*W przypadkach szczególnie uzasadnionych (prowadzone inwestycje, roboty drogowe, organizowanie imprez masowych) przewiduje się czasowe wyłączenie funkcjonowania strefy płatnego parkowania na obszarach wymienionych w § 1.*”.

We wskazanej regulacji Rada wprowadziła możliwość czasowego wyłączenia funkcjonowania strefy. Podstawę ku temu mają stanowić prowadzone inwestycje, roboty drogowe i organizowane imprezy masowe. Zdaniem organu nadzoru wprowadzonego rozwiązania nie można uznać za realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 13b ust. 3 i 4 ustawy o drogach publicznych. Nie przewiduje ona bowiem możliwości czasowego „zawieszenia” funkcjonowania ustanowionej strefy. Oznacza to, że strefa od chwili jej ustanowienia będzie funkcjonować bez względu na zaistnienie określonych przez Radę okoliczności faktycznych. Likwidacja strefy bądź zmiana jej przestrzennego funkcjonowania może nastąpić tylko w drodze uchwały organu stanowiącego gminy w trybie przewidzianym w art. 13b ustawy o drogach publicznych. Próbę dokonania tego w inny sposób należy uznać za działanie bez podstawy prawnej, naruszającej art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych i art. 7 Konstytucji.

Nawet gdyby przyjąć, że wprowadzona regulacja stanowi określenie sposobu pobierania opłaty, należy ją wyeliminować z obrotu prawnego z uwagi na to, że została skonstruowana w sposób niejasny i budzący wątpliwości interpretacyjne. Na podstawie wskazanych przez Radę przypadków, podczas których strefa nie będzie funkcjonować, adresat normy nie będzie w sposób definitywny stwierdzić, czy w danej chwili powinien uiszczać opłatę za parkowanie czy też nie. Rada postanowiła bowiem, że wyłączenie funkcjonowania strefy powodować będą szczególnie uzasadnione przypadki, bez wprowadzenia szczegółowych regulacji w tym zakresie. Przykładowe ich wymienienie nie rozwiązuje problemu. Trudno bowiem ocenić, która z inwestycji, robót drogowych czy imprez będzie powodować wyłączenie funkcjonowania całości bądź części strefy, a która nie. Co istotne, oparciu o kwestionowaną regulację nie można rozstrzygnąć w jakim czasie będzie trwać to wyłączenie. Tymczasem kwestie, o których mowa, traktowane jako określenie sposobu pobierania opłaty, powinny zostać określone w uchwale w sposób jasny i precyzyjny. Użycie tego typu konstrukcji powoduje wątpliwości interpretacyjne, co może stwarzać realne problemy na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały – chodzi przecież o podstawę prawną w zakresie pobierania opłat parkingowych i związanych z nimi sankcji w postaci opłat dodatkowych. Zauważyć trzeba, że brak precyzji kwestionowanej regulacji narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności przepisów prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Zdaniem organu nadzoru rozpatrywany przepis nie spełnia powyższych wymogów, bowiem sformułowany jest w sposób nieprecyzyjny i może tym samym wywołać wątpliwości w zakresie rzeczywistego funkcjonowania strefy w danym czasie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz