



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 1481

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.70.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Mrągowie Nr IX/10/2025 z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania, w części obejmującej :

- § 4 ust. 2 uchwały
- § 3 ust. 2 zdanie drugie Załącznika Nr 3 do uchwały
- § 6 Załącznika Nr 3 do uchwały
- § 7 Załącznika Nr 3 do uchwały, w odniesieniu do sformułowania : „i Zarządcy”
- § 10 ust. 5 Załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 lit a., art. 13b ust. 3 i ust. 4, art. 13f ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 320) Rada Miejska w Mrągowie ustaliła Strefę Płatnego Parkowania, określając wysokość opłat oraz wprowadziła (w formie Załącznika Nr 3 do uchwały) Regulamin w sprawie sposobu pobierania opłat oraz zasad organizacji parkowania w Strefie Płatnego Parkowania.

Uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 marca 2025 r.

Badając legalność przedmiotowego aktu, organ nadzoru stwierdził, iż w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia, postanowienia Regulaminu nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji, a także - uchwalone zostały bez podstawy prawnej, czym istotnie naruszają normę kompetencyjną.

Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały, stanowią przepisy art. 13b ust. 3 i ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13b ust. 3 i ust. 4 ustawy o drogach publicznych, rada gminy może ustalić strefę płatnego parkowania, a ustalając taką strefę :

- 1) ustala wysokość opłaty - w granicach określonych w przepisach,
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi,
- 3) określa sposób pobierania opłat.

Zgodnie natomiast z art. 13f ustawy, za nieuiszczenie obowiązujących opłat, pobiera się opłatę dodatkową. Na podstawie art. 13f ust. 2 ustawy, rada gminy określa wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania.

Uchwała podejmowana w tej sprawie, stanowi akt prawa miejscowego.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, znajdującą umocowanie w art. 2 Konstytucji RP, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób jasny, precyzyjny i czytelny.

Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Ponadto, zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Adresaci norm prawnych, bezpośrednio z treści ustanowionych przepisów winni zdołać jednoznacznie ustalić, jakie zachowania są dozwolone a jakie niedozwolone.

Ponadto, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść aktów prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Zgodnie z § 135 Zasad techniki prawodawczej - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego upoważnienia ustawowego oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu upoważnionego.

Akt prawa miejscowego, nie może regulować też kwestii, unormowanych aktami prawnymi wyższego rzędu (materia ustawowa), ani wprowadzać norm, które wywierać mają wpływ na sytuację prawną podmiotów obrotu cywilno-prawnego (materia umowna, ogólne zasady prawa cywilnego).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy § 4 ust. 2 uchwały oraz § 3 ust. 2 zdanie drugie Załącznika Nr 3 do uchwały, stanowiące, iż :

- w uzasadnionych przypadkach (roboty drogowe, imprezy masowe organizowane w strefie płatnego parkowania), dopuszcza się czasowe wyłączenie płatnych miejsc parkingowych, na całym obszarze lub w ustalonej części strefy płatnego parkowania,
- pobieranie opłat za parkowanie pojazdów nie dotyczy ulic objętych organizacją imprez Dni Mrągowa, Piknik Country, Festiwal Kultury Kresowej, Festiwal Weselnych Przebojów,

nie wskazują konkretnych dni, godzin i miejsc wyłączenia płatnych miejsc parkingowych.

Postanowienia takie (przy uwzględnieniu treści § 6 uchwały zgodnie z którym jej wykonanie powierza się Burmistrzowi Miasta Mrągowa), nie mogą zwłaszcza prowadzić do wniosku, iż o konkretnych terminach i zakresie wyłączenia decydował będzie w przyszłości organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 18 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Unormowanie określone w art. 13b ust. 1 i 4 ustawy o drogach publicznych pozwala wyłącznie radzie gminy na ustanowienie strefy płatnego parkowania, określenia opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze w określonych godzinach lub całodobowo. Przekazanie w tym zakresie kompetencji Burmistrzowi Miasta narusza art. 13b ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Normy kompetencyjne należy interpretować w sposób ścisły i literalny. Nie jest możliwe przeniesienie na organ wykonawczy kompetencji przynależnych radzie gminy w określonym ustawowo zakresie.

Ponadto, w treści § 6 Załącznika Nr 3 do uchwały wskazano, że od opłat zwolnione są pojazdy wymienione w art. 13 ust. 3 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych, natomiast w § 7 - iż zerową stawkę za parkowanie ustala się dla pojazdów Zarządcy Ruchu i Zarządcy dróg objętych Strefą Płatnego Parkowania.

Przede wszystkim podnieść należy, że kwestie dotyczące zwolnienia z opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, stanowią materię ustawową, regulowaną przepisami art. 13 ust. 3, ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy, korzystający z drogi publicznej jest zwolniony z opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w przypadku wykonywania przez niego przejazdu w ramach pomocy humanitarnej lub medycznej. Jednocześnie jednak, jak stanowi ust. 6 analizowanego artykułu, zwolnienie o którym mowa w ust. 5, następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej przez ministra właściwego do spraw transportu, na wniosek podmiotu występującego o takie zwolnienie.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru przepis § 6 Załącznika Nr 3 do uchwały, stanowi niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację postanowień rangi ustawowej.

Niezasadne jest także ustalenie w treści § 7 Załącznika Nr 3 do uchwały zerowej stawki za parkowanie pojazdów w odniesieniu do zarządcy dróg objętych strefą płatnego parkowania. Zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o drogach publicznych, od opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 1 zwolnione są pojazdy zarządców dróg. Przepisy przedłożonej uchwały nie dają podstaw aby termin pojazd „zarządcy dróg objętych strefą płatnego parkowania” mógł być rozumiany inaczej aniżeli pojazd „zarządu dróg” - stosownie do treści art. 13 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o drogach publicznych i art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W ramach realizacji upoważnienia ustawowego, organ gminy nie może określać preferencyjnych zasad w postaci objęcia zerową stawką opłaty wobec tych podmiotów, które w ogóle nie muszą ponosić opłat za parkowanie w strefie, z uwagi na zwolnienie ich z tego obowiązku z mocy samej ustawy. W konsekwencji (w drodze uchwały) uzasadnione jest ustalenie zerowej stawki opłaty za parkowanie, jedynie w odniesieniu do pojazdów zarządcy ruchu dróg objętych strefą płatnego parkowania.

Ostatecznie też, zakwestionować należy postanowienie § 10 ust. 5 Załącznika Nr 3 do uchwały, stanowiące, że niepełne wykorzystanie biletu parkingowego nie uprawnia do żądania zwrotu uiszczonej opłaty. Zdaniem organu nadzoru, w akcie prawa miejscowego nie może znaleźć się postanowienie prowadzące do wyłączenia lub ograniczenia możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku niepełnego wykorzystania biletu parkingowego. O tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne, czy też nie, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe.

Na marginesie wskazać należy, iż analogiczne stanowisko jak w treści niniejszego rozstrzygnięcia, zajmuje tutejszy organ nadzoru także w rozstrzygnięciach nadzorczych znak: PN.4131.6.2020 z dnia 3 stycznia 2020 r., znak: PN.4131.375.2022 z dnia 25 października 2022 r.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski