



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2499

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.68.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LXXIV/762/2024 Rady Miejskiej Koła z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Koła w części obejmującej: § 3 pkt 5 w zakresie wyrazu: „Policji” oraz § 10 ust. 4 w załączniku nr 2 do uchwały w zakresie zwrotu: „w przypadku: 1. Okazania zakupionego biletu w czasie nieprzekraczalnym 10 minut od czasu określonego na wezwaniu – raporcie o parkowaniu bez opłaty. 2. Okazania ważnego abonamentu miesięcznego. 3. Okazania ważnej karty parkingowej, w sytuacji parkowania pojazdu będącego własnością uprawnionego. 4. Potwierdzenia przez kontrolera awarii parkomatu” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2024 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXXIV/762/2024 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Koła, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit a, 13b i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2023 r. poz. 645, 760, 1193 i 1688)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 lutego 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania upoważnia radę gminy (radę miasta) przepis art. 13b ust. 3 ustawy, w myśl którego: „Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania”. Jak wynika z treści art. 13b ust. 4 ustawy, rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania: ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, ze zm.) (pkt 1 lit. a), może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi (pkt 2), określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 (pkt 3).

Ponadto, jak stanowi art. 13f ust. 1 ustawy, za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Zgodnie z art. 13f ust. 2 ustawy: „Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”.

Uchwała podejmowana w oparciu o omawiane upoważnienie ustawowe stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 3 uchwały Rada Miasta Koła ustaliła zerową stawkę opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania m.in. dla „pojazdów podczas wykonywania obowiązków służbowych – pogotowia gazowego, energetycznego, ciepłowniczego, wodno-kanalizacyjnego, weterynaryjnego, sanitarno-epidemiologicznego, Urzędu Miejskiego w Kole, pojazdów służbowych spółek gminnych - Geotermii Koło Sp. z o.o., Miejskiego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., Kolskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Miejskiego Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o., Straży Miejskiej, Policji” (pkt 5).

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie, w jakim wprowadza zerową stawkę opłaty dla pojazdów Policji, została wydana z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 13b ust. 4 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy.

Na mocy art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy rada gminy (rada miasta) może wprowadzić zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Wprowadzając taką stawkę, rada winna jednak uwzględnić, że ustawodawca zwolnił od opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy (a zatem m.in. od opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania) określone rodzaje pojazdów, w tym „Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystywane przez Służbę Celno-Skarbową, służb ratowniczych” (art. 13 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy).

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli wyżej wymienione pojazdy, na mocy ustawy, są zwolnione od przedmiotowych opłat, to brak podstaw do ustalania dla nich stawek zerowych w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy. Takie działanie prawodawcy miejscowego wykracza poza upoważnienie ustawowe i stanowi istotne naruszenie prawa. Na kwestię tę zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z 6 lutego 2020 r. (III SA/Gd 737/19; CBOSA): „[...] w ramach realizacji upoważnienia ustawowego z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. organ nie może określać preferencyjnych zasad w postaci objęcia zerową stawką opłaty wobec tych podmiotów, które w ogóle nie muszą ponosić opłat za parkowanie w SPP z uwagi na zwolnienie ich z tego obowiązku z mocy samej ustawy”.

Należy podkreślić, że ustalając w kwestionowanym przepisie uchwały stawkę zerową opłaty dla wskazanych rodzajów pojazdów (w tym Policji), Rada Miejska Koła wprowadziła dodatkowe zastrzeżenie: „podczas wykonywania obowiązków służbowych”. Nadto z Regulaminu strefy płatnego parkowania w Kole, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, wynika, że dokumentem potwierdzającym prawo do korzystania z zerowej stawki opłat za parkowanie pojazdu jest identyfikator, zawierający numer ewidencyjny, nr rejestracyjny pojazdu, miejsce obowiązywania i okres ważności (§ 1 ust. 2 pkt 8). Tymczasem ustawodawca, zwalniając w art. 13 ust. 3 ustawy określone rodzaje pojazdów (w tym Policji) od przedmiotowych opłat, nie wprowadził żadnych dodatkowych warunków tego zwolnienia, jak również nie upoważnił do tego rady gminy (rady miasta). Tym samym uznać należy, że Rada Miejska Koła,

obejmując regulacją § 3 uchwały pojazdy Policji, nie tylko wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, ale także zmodyfikowała w sposób nieuprawniony przepis rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 pkt 5 uchwały, w zakresie użytego w tym przepisie wyrazu: „Policji”.

W § 10 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska Koła postanowiła: „Opłatę dodatkową uiszcza się w Biurze SPP lub przelewem na rachunek bankowy Urzędu Miejskiego w Kole według instrukcji zawartej w wezwaniu- raporcie w brzmieniu: [...]”. Ustalając w dalszej części tego przepisu treść tej instrukcji (pouczenia), rada przyjęła, że winno ona obejmować następującą informację: „Wezwanie – raport podlega weryfikacji terminie dwóch dni w przypadku: 1. Okazania zakupionego biletu w czasie nieprzekraczalnym 10 minut od czasu określonego na wezwaniu – raporcie o parkowaniu bez opłaty. 2. Okazania ważnego abonamentu miesięcznego. 3. Okazania ważnej karty parkingowej, w sytuacji parkowania pojazdu będącego własnością uprawnionego. 4. Potwierdzenia przez kontrolera awarii parkomatu. CELEM WERYFIKACJI NALEŻY ZGŁOSIĆ SIĘ DO BIURA STREFY PŁATNEGO PARKOWANIA”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że przytoczona treść pouczenia jest niespójna z treścią § 11 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały, w myśl którego: „Wezwanie - raport podlega weryfikacji w terminie dwóch dni roboczych liczonych od dnia wystawienia wezwania-raportu, w przypadku: 1) okazania zakupionego biletu w czasie nieprzekraczającym 10 minut od czasu określonego na wezwaniu-raporcie o parkowaniu bez opłaty, 2) okazania biletu, który był nieczytelny w trakcie wystawiania wezwania-raportu, 3) okazania ważnego abonamentu, 4) okazania ważnej karty parkingowej, w sytuacji parkowania pojazdu przez osobę uprawnioną, 5) potwierdzenia przez kontrolera awarii parkomatu”.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Mowa tu w szczególności o przepisach § 6 ZTP („Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”) oraz § 25 ust. 1 ZTP („Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”), stosowanych odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Reguły te wynikają również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Zdaniem organu nadzoru, wymogu powyższego nie spełniają przepisy § 10 ust. 4 (w cytowanym wyżej fragmencie) i § 11 ust. 1 załącznika nr 2 do badanej uchwały. Porównując treść obu tych regulacji, stwierdzić należy, że są one ze sobą niespójne. Określone w nich przypadki weryfikacji raportu - wezwania różnią się między sobą, co ma istotne znaczenie w kontekście przepisu § 11 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały, w myśl którego: „W przypadku potwierdzenia zaistnienia jednej z okoliczności, o których mowa w § 11 ust. 1-5 Regulaminu uwzględnia się wyjaśnienia parkującego pojazd, wskazując na brak podstaw do wniesienia opłaty dodatkowej, co skutkuje anulowaniem wezwania-raportu”. Powyższe budzi wątpliwości interpretacyjne co do przesłanek weryfikacji wezwania - raportu i jego ewentualnego anulowania (a ściślej: stwierdzenia braku podstaw do wniesienia opłaty dodatkowej). Zauważyć należy, że katalog tych przesłanek zawartych w wezwaniu - raporcie jest zawężony w stosunku do przesłanek ustalonych w § 11 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały. Tym osoba otrzymująca wezwanie - raport wraz z pouczeniem

o ustalonej przez radę treści, zostaje wprowadzona w błąd co do wszystkich okoliczności, które mogą stanowić podstawę weryfikacji i anulowania wezwania - raportu.

Taka redakcja omawianych przepisów uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 ZTP, a jednocześnie z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co pozwala na uznanie, że doszło do naruszenia prawa w stopniu istotnym, skutkującym nieważnością.

Mając na względzie, że treść pouczenia zawarta w § 10 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały ma charakter pochodny od regulacji § 11 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały, zasadnym było stwierdzenie nieważności pierwszego z powołanych przepisów - w zakresie kwestionowanego zwrotu, wskazanego w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska Koła na gruncie badanej uchwały (i jej załącznika nr 2) posługuje się określeniem: „opłata za parkowanie” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Tymczasem w ustawie mowa jest o „opłacie za postój” pojazdów samochodów w takiej strefie (por. m.in. art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 13b ust. 1, art. 13b ust. 4 ustawy). Należy podkreślić, że ustawodawca zrezygnował z określenia „opłata za parkowanie” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wprowadzając stosowne zmiany w ustawie mocą art. 3 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1446, ze zm.). Omawiana nowelizacja weszła w życie z dniem 1 września 2014 r. i od tego czasu ustawodawca posługuje się określeniem „opłata za postój” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Wypada też zauważyć, że określenie „postój pojazdu” ma swoją definicję legalną i oznacza „unieruchomienie pojazdu niewynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwające dłużej niż 1 minutę” (art. 2 pkt 30 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym [Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.]).

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na zasadę konsekwencji terminologicznej zapisaną w § 9 w związku z § 143 ZTP. Zgodnie z tą zasadą, w uchwale należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.

Rada Miejska Koła, redagując przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 13b i art. 13f ustawy, winna zatem posługiwać się określeniami, które zostały użyte w tej ustawie. Posługując się określeniem „opłata za parkowanie”, zamiast - jak ustawodawca - „opłata za postój”, pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, rada naruszyła regułę wynikającą z § 9 w związku z § 143 ZTP. Naruszenie to, w ocenie organu nadzoru, nie ma jednak charakteru istotnego, które skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały. W tym stanie rzeczy - stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwała została wydana z naruszeniem ww. przepisów ZTP.

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła