



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 września 2022 r.

Poz. 5552

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.759.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr OR.0050.145.2022 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, w części określonej w:

- § 1 ust. 1 w zakresie sformułowania „tj. w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia oraz pkt 1-6 i § 1 ust. 3 zarządzenia, jako sprzecznych z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako „ustawa”, § 2 ust. 3 uchwały Nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2020 r. poz. 1198 ze zm.), dalej jako „uchwała” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 1 ust. 2 i ust. 4, § 2 zarządzenia, jako sprzecznego z art. 4 ust. 2 ustawy i § 2 ust. 3 uchwały w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 1 sierpnia 2022 r. Burmistrz Miasta Wisła wydał zarządzenie Nr OR.0050.145.2022 w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 1 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż zarządzenie jest w części niezgodne z prawem.

W przedmiotowym zarządzeniu Burmistrz Miasta Wisła m.in. ustalił wysokość opłat za korzystanie z miejsc postojowych zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła określonych w uchwale nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła w formie katalogu otwartego, posługując się sformułowaniem *w szczególności* (§ 1 ust. 1 zarządzenia), określił, że opłaty obowiązują odrębnie dla każdej doby i są zależne od kategorii pojazdu (§ 1 ust. 2 zarządzenia), wskazał co należy rozumieć przez kategorię pojazdów (§ 1 ust. 3 zarządzenia), kiedy nie ustala się wysokości opłat dla określonej kategorii pojazdów (§ 1 ust. 4 zarządzenia), wskazał na jakiej podstawie należy wnosić należności za korzystanie z miejsc postojowych oraz określił zasady wydawania biletów abonamentowych (§ 2 zarządzenia).

Jako materialnoprawną podstawę wydania zarządzenia nr OR.0050.145.2022 organ wykonawczy Gminy Wisła wskazał m.in. uchwałę nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła. Uchwała ta w § 2 ust. 3 stanowi:

3. Ustalenie wysokości opłat za korzystanie z miejsc postojowych powierza się Burmistrzowi Miasta Wisła.

Ww. subdelegacji Rada Miasta Wisła dokonała na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, pozwalającego organowi stanowiącemu gminy na powierzenie organowi wykonawczemu uprawnienia do postanawiania o 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. Wobec podjętej w oparciu o ww. unormowanie uchwały Rady Miasta Wisła uznać należy, że Burmistrz Miasta Wisła został upoważniony do wydania zarządzenia wyłącznie w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej – za korzystanie z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła określonych w uchwale.

Zauważyć więc należy, że w ramach powyższego nie mieści się uprawnienie do ustalania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – tu: płatnych miejsc postojowych. Zatem postanowienia § 1 ust. 2, ust. 4 oraz § 2 zarządzenia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawnego i są podjęte bez podstawy prawnej. Decydując o powyższym organ wykonawczy wkroczył dodatkowo w uprawnienie organu stanowiącego Gminy. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mają prawo wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepis ten należy odczytywać łącznie z art. 41 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika jednoznacznie, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej. Z kolei, podejmując uchwałę w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy rada gminy może samodzielnie zadecydować o zakresie spraw przekazanych do uregulowania przez organ wykonawczy, w zakresie 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. Rada Miasta Wisła w podjętej uchwale określiła miejsca postojowe, rodzaje pojazdów, które mogą z nich korzystać, dni i godziny, za które należy uiszczać opłatę za parkowanie, podmioty zwolnione z opłat, te które mogą korzystać z abonamentu wreszcie sposób wnoszenia opłat, w tym opłat dodatkowych. Burmistrzowi pozostawiono do określenia wyłącznie wysokość ww. opłat.

W § 1 ust. 1 pkt 1-6 zarządzenia Burmistrz Miasta Wisła wskazał miejsca postojowe na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, (które zostały już określone w uchwale). Ponadto, w ocenie organu nadzoru posłużenie się sformułowaniem: „w szczególności” powoduje, że z zarządzenia można wywieść, że mogą istnieć jeszcze inne miejsca postojowe zlokalizowane poza pasem drogowym, dla których obowiązują ustalone przez Burmistrza opłaty za parkowanie. Organ nadzoru podkreśla, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *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 oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest*

stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Należy podkreślić, że § 1 ust. 1 uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, wymienia w sposób enumeratywny miejsca postojowe na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, zatem Burmistrz Miasta Wisła nie może jeszcze raz regulować tego co jest już zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących na obszarze Gminy Wisła.

Przepis ten narusza § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi o tym, że w akcie wykonawczym do ustawy nie powtarza się przepisów ustaw i innych aktów normatywnych. Zakaz ten ma na celu budowanie systemu prawnego w sposób spójny, czytelny, ułatwiający wyszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje określoną kwestię. Dlatego też system prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, a to oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie bardziej ogólnym.

W § 1 ust. 3 zarządzenia Burmistrz określił co należy rozumieć przez kategorie pojazdów. Zgodnie z tym przepisem Przez kategorie pojazdów rozumie się pojazdy określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.). W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie przez Burmistrza ww. odesłania nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego mu na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Z ww. uchwały Rady jednoznacznie wynika, że z miejsc parkingowych mogą korzystać wyłącznie samochody osobowe i motocykle (§ 1 ust. 3).

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r.*, s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, *Legalis nr 54123*). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Burmistrz Miasta Wisła wydając przedmiotowe zarządzenie w części określonej § 1 ust. 1 w zakresie sformułowania „w szczególności” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia oraz pkt 1-6, w § 1 ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz § 2 zarządzenia działał bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz § 2 ust. 3 uchwały, w związku art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że dla pewności prawa konieczne jest zawarcie przez Burmistrza klauzuli derogacyjnej, w przypadku podjęcia kolejnego zarządzenia w tym samym przedmiocie.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż zarządzenie Nr OR.0050.145.2022 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, zostało podjęte z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz