



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.129.11.2015.ASZ



p. Berniśtorz
Rada RM
M.08.2015r
Wrocław, 4 sierpnia 2015 r. /dof

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie Uchwały nr XI/53/15 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 29 czerwca 2015r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, sposobu pobierania opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej

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 zm.) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

- § 1 ust. 3, § 3 we fragmencie „Zasady funkcjonowania strefy płatnego parkowania oraz postoju pojazdów w strefie płatnego parkowania” i „oraz”, § 4 ust. 3,
- pkt 2 lit. c we fragmencie „lub w jej sąsiedztwie”, pkt 2 lit. d we fragmencie „lub w jej sąsiedztwie” tabeli Załącznika nr 2,
- § 9 ust. 1 lit. c we fragmencie „lub w jej sąsiedztwie”, § 9 ust. 3 we fragmencie „lub jej sąsiedztwie”, § 9 ust. 4 we fragmencie „w postaci: współwłasności, ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, umowę leasingu, umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie”, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 – 4, ust. 5 lit. d we fragmencie „przyczynami innymi np.” i 6, § 13 ust. 1 i 3, § 14 we fragmencie „oraz nie stanowi podstawy do roszczeń wobec gminy Szczawnie-Zdrój w przypadku braku wolnych miejsc postojowych”, § 15 ust. 2 i 5, Rozdziału 4, § 19 Załącznika nr 3

Uchwały nr XI/53/15 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 29 czerwca 2015r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, sposobu pobierania opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju w dniu 29 czerwca 2015r. podjęła uchwałę nr XI/53/15 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, sposobu pobierania opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej (zwana dalej uchwałą).

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 lipca 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 3, § 3 we fragmencie „Zasady funkcjonowania strefy płatnego parkowania oraz postoju pojazdów w strefie płatnego parkowania” i „oraz” uchwały, § 13 ust. 1, Rozdział 4 oraz § 19 ust. 2 Załącznika nr 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 460, zwana dalej ustawą) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- pkt 2 lit. c we fragmencie „lub w jej sąsiedztwie”, pkt 2 lit. d we fragmencie „lub w jej sąsiedztwie” tabeli Załącznika nr 2, § 9 ust. 1 lit. c we fragmencie „lub w jej sąsiedztwie”, § 9 ust. 3 we fragmencie „lub jej sąsiedztwie”, § 12 ust. 5 lit. d we fragmencie „przyczynami innymi np.” Załącznika nr 3 z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP,

- § 9 ust. 4 Załącznika nr 3 we fragmencie „w postaci: współwłasności, ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, umowę leasingu, umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie” z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 3 i 4 ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP,

- § 11 ust. 1, § 12 ust. 6, § 13 ust. 3, § 14 we fragmencie „oraz nie stanowi podstawy do roszczeń wobec gminy Szczawno-Zdrój w przypadku braku wolnych miejsc postojowych” Załącznika nr 3 z istotnym naruszeniem art. 7 oraz 45 ust. 1 Konstytucji RP,

- § 12 ust. 1 – 4 Załącznika nr 3 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 13b ust. 6 pkt 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

- § 15 ust. 2 Załącznika nr 3 z istotnym naruszeniem art. 13f ust. 1 i 2 ustawy,

- § 15 ust. 5 Załącznika nr 3 z istotnym naruszeniem art. 13f ust. 1 i 2 w zw. z art. 40d ust. 2 ustawy,

- § 4 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 3 i 4 ustawy zw. z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.),

- § 19 ust. 1 Załącznika nr 3 do uchwały 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 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

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.

W przypadku nieuiszczenia opłaty, zgodnie z art. 13f ustawy, pobiera się opłatę dodatkową, której wysokość oraz sposób pobierania określone są przez radę gminy. Opłata ta nie może przekroczyć 50 zł.

Stosownie do powyższych przepisów Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową. Jednocześnie w uchwale znalazło się wiele postanowień wykraczających poza przyznaną radzie kompetencję. Podkreślić należy, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy stwierdzić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 (...)”.

W szeregu przepisów zawartych w uchwale, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju wykroczyła poza kompetencję ustawową przyznaną jej w art. 13 b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy.

I

W § 1 ust. 3 uchwały wskazano, iż „Miejsca postojowe w obrębie strefy, przeznaczone są dla pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej nie przekraczającej 3,5 t.” Takie postanowienie uchwały

sprawia, że wykluczono możliwość korzystania z miejsc parkingowych w obrębie strefy właścicielom pojazdów samochodowych o określonych gabarytach. Celem tworzenia strefy parkowania jest zwiększenie rotacji parkujących pojazdów lub realizacja lokalnej polityki transportowej. Dla osiągnięcia tego celu ustawodawca wyposażył radę miejską w możliwość różnicowania opłat w zależności od warunków panujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego – poprzez wprowadzenie opłat abonamentowych lub zryczałtowanych możliwe jest preferowanie parkowania w strefie określonych użytkowników drogi. Rada miejska nie posiada jednak kompetencji do całkowitego wykluczenia danej kategorii pojazdów samochodowych z możliwości parkowania w strefie.

Jak wskazano powyżej, rada miejska obowiązana jest działać na podstawie i w granicach prawa. Przepis kompetencyjny przyznaje natomiast radzie możliwość wprowadzenia opłat, nie przewidując uprawnienia do wyłączenia określonych użytkowników drogi z korzystania z ustalonej strefy płatnego parkowania. Wprowadzenie zapisu § 1 ust. 3 uchwały nie ma oparcia w żadnym przepisie kompetencyjnym, narusza więc w sposób istotny art. 13b ust. 3 i 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji.

II

W § 9 ust. 1 lit. c Załącznika nr 3 wprowadzono zapis, iż uprawnione do wykupienia abonamentu są podmioty posiadające siedzibę lub prowadzące działalność gospodarczą w strefie lub w jej sąsiedztwie. Podobny zapis znalazł się w § 9 ust. 3, który pozwala na wykupienie abonamentu podmiotom, których miejsce prowadzenia lub wykonywania działalności gospodarczej zlokalizowane jest w strefie lub w jej sąsiedztwie. Odzwierciedleniem zapisów Załącznika nr 3 są zapisy zawarte w punkcie 2 lit. c i d tabelki określającej wysokość stawek opłat za czas postoju pojazdów zawartej w Załączniku nr 2 do uchwały.

Kryterium, od którego zależy możliwość korzystania z opłat abonamentowych, ze względu na nieostrość użytego w nim pojęcia „lub w jej sąsiedztwie”, nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanej uchwały. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzywnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Przyjęte kryterium nie pozwala, by na etapie stosowania uchwały bezspornie stwierdzić, czy siedziba lub miejsce prowadzenia działalności znajduje się w sąsiedztwie strefy płatnego parkowania, czy też nie.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku postanowienia § 12 ust. 5 lit. d Załącznika nr 3, gdzie stwierdzono, iż utrata ważności abonamentu wydanego na określoną kopertę następuje w wyniku jego cofnięcia spowodowanego przyczynami innymi np. wzrostem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu lub zmianą granic strefy. Wprowadzenie wyliczenia w postaci niedookreślonego zwrotu „np.” sprawia, że obywatel mógłby znaleźć się w swoistej „pułapce prawnej”. Jego opłaconą kartą abonamentową, na mocy postanowienia uchwały mogłaby stracić ważność, w przypadku zaistnienia zdarzeń nieprzewidzianych w uchwale. Należy zauważyć, że zaufanie obywatela do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa zależy od stworzenia warunków, w których nie pozostaje on w stanie niepewności co do swojej sytuacji prawnej. Powyższe założenia są

naruszone w realiach analizowanej sprawy. Mieszkaniec Szczawna-Zdroju ma prawo zapoznania się z zamkniętym katalogiem sytuacji, które pozbawiać będą ważności wykupionego abonamentu. Tym samym stwierdzenie nieważności powyższych przepisów jest konieczne ze względu na istotne naruszenie przez nie art. 2 Konstytucji RP.

III

W § 3 uchwały wprowadzono zapis, iż zasady funkcjonowania strefy płatnego parkowania oraz postępu pojazdu na terenie gminy Szczawno-Zdrój określa Regulamin strefy płatnego parkowania, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały. Rada miejska wypełniając kompetencję ustawową upoważniona była do ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat w tej strefie obowiązujących oraz sposobu ich pobierania. Brak jest natomiast upoważnienia do określenia zasad funkcjonowania strefy.

Rozwinięciem § 3 uchwały są postanowienia zawarte w Załączniku nr 3 do uchwały.

W Rozdziale 4 Załącznika nr 3 do uchwały zawarto przepisy, które skierowane zostały do administratora strefy – określają one m.in. zakres jego obowiązków odnośnie kontrolowania wnoszenia opłat przez parkujących w strefie właścicieli pojazdów oraz kontrolowania prawidłowości działania parkomatów. Takie unormowania nie mają umocowania w przepisie kompetencyjnym – w szczególności nie można ich zaliczyć do określenia sposobu pobierania opłaty za parkowanie w strefie. Ponadto należy zauważyć, że ich charakter prawny jest zasadniczo odmienny od reszty przepisów zawartych w uchwale.

Art. 13 b ust. 4 oraz 13f ust. 2 ustawy, na podstawie których podjęto przedmiotową uchwałę stanowi umocowanie do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Wydany akt adresowany jest do obywateli i dotyczy ich praw oraz obowiązków. Przedmiotowa uchwała ma charakter aktu ogólnego, skierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołuje skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Akt ten posiada cechy ogólności i abstrakcyjności, co pozwala na uznanie go za akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter aktów normatywnych podejmowanych przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) mogą określać reguły zachowania dotyczące generalnie (nie imiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Rozdział 4 uchwały jest natomiast adresowany do innego kręgu odbiorców – administratorów, którzy stanowią podmioty organizacyjnie podporządkowane jednostce samorządu terytorialnego bądź też współpracują z gminą na podstawie umów cywilnoprawnych. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w akcie prawa miejscowego postanowień stanowiących w istocie akty kierownictwa wewnętrznego czy podlegających regulacji umownej. Potwierdzeniem stanowiska organu nadzoru jest w tej kwestii wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 lutego 2013 r. „Gdy zaś idzie o określenie (...) zadań i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, wskazać przyjdzie, że są to sprawy wyłącznie organizacyjne, które w żaden sposób nie regulują praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat. Tego rodzaju materia nie ma zatem charakteru zewnętrznego, co jest istotą aktu prawa miejscowego, podejmowanego w trybie art. 13 b ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Adresatem tych norm mogą być wyłącznie podmioty korzystające ze strefy płatnego parkowania, a nie pracownicy takich stref.” (sygn. II SA/Gl 1252/12, LEX nr 1277957)

Dalsze postanowienia, będące w istocie wprowadzeniem zasad korzystania ze strefy parkowania, znajdują się w §13 ust. 1 oraz § 19 ust. 2 Załącznika nr 3 do uchwały. W tych przepisach Rada Miejska wprowadziła obowiązek informacyjny w przypadku uszkodzenia automatu parkingowego oraz wskazała podmiot właściwy do zgłaszania uwag dotyczących funkcjonowania strefy. Takie regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Miejskiej – nie stanowią ustalenia wysokości stawek opłat, ani sposobu ich pobierania. Kwestie te mają charakter organizacyjny, stanowiąc zasady korzystania ze strefy płatnego parkowania i jako takie nie powinny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy. Rada wykroczyła więc poza przyznaną jej kompetencję ustawową co stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji.

IV

W § 9 ust. 4 Załącznika nr 3 wprowadzono definicję właściciela pojazdu, która służyć ma do określenia podmiotów uprawnionych do wykupienia karty abonamentowej na parkowanie w strefie płatnego parkowania. Postanowiono, iż za właściciela pojazdu uważa się także osoby posiadające inny tytuł prawny do korzystania z pojazdu niż własność w postaci: współwłasności, ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, umowy leasingu, umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie. Z przytoczonego przepisu wynika, iż za uprawnionych do wykupienia preferencyjnego abonamentu uznano nie tylko właścicieli, ale również osoby posiadające samochód na podstawie umowy leasingu oraz umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie. Należy zauważyć, że obie te umowy nie powodują przeniesienia własności rzeczy – ich stroną nie staje się więc właścicielem pojazdu samochodowego. W tej sytuacji wątpliwości budzi relewantność kryterium, na podstawie którego dokonano podziału na osoby mogące korzystać z preferencyjnych opłat abonamentowych i te, które nie mogą z nich korzystać. Rada miejska przy określaniu opłat abonamentowych może zgodnie z art. 13b ust. 2 ustawy ustalić strefę płatnego parkowania 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. W tym celu możliwe jest wprowadzenie opłat abonamentowych dla niektórych użytkowników drogi. Możliwość wprowadzenia abonamentu dla niektórych użytkowników drogi nie oznacza jednak dowolności w określaniu kryterium, od którego prawo do abonamentowej opłaty przysługuje. Radę ogranicza wskazany w art. 13b ust. 2 cel wprowadzenia strefy płatnego parkowania, ale również inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa – w tym przypadku normy Konstytucji RP.

W myśl art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Zasada równego traktowania dopuszcza nierówne traktowanie, pod warunkiem jednak, że te nierówności są usprawiedliwione, mają oparcie w okolicznościach, które to różnicowanie uzasadniają. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości należy zbadać podobieństwo określonych podmiotów, a więc wskazać wspólne cechy istotne wymagające równego ich traktowania, ewentualnie takie różnice między nimi, które uzasadniałyby odstępianie w ich przypadku od zasady równości. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści regulacji prawnej, zawierającej ocenianą normę prawną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001, sygn. K 22/01, opubl. w: OTK 2001, nr 7, poz. 215).

W ocenie organu nadzoru nie istnieją przesłanki, które uzasadniałyby różnicowanie sytuacji osób posiadających samochód na podstawie umowy leasingu czy na skutek przewłaszczenia na zabezpieczenie od osób posiadających pojazd samochodowy na podstawie innych umów cywilnoprawnych np. umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia. Potwierdzają to również orzeczenia sądów administracyjnych – w wyroku WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013r., stwierdzono, iż „Zakwestionowana regulacja wymienia enumeratywnie tytuły prawne do pojazdu umożliwiające uzyskanie abonamentu postojowego, pozbawiając w ten sposób uprawnień do nabycia abonamentu postojowego niektórych posiadaczy pojazdów (na przykład współwłaścicieli, posiadających pojazd na podstawie tytułu cywilnoprawnego - np. umowy użyczenia, itp.). Taką enumerację należy uznać za naruszającą zasadę równości wobec prawa, która nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych oraz dopuszcza wprowadzenie różnicowania, ale tylko gdy jest ono uzasadnione” (III SA/Kr 1187/11, LEX nr 1274740, podobnie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2006r sygn. VI SA/Wa 2337/05, LEX nr 193318).

W związku z powyższym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 9 ust. 4 we fragmencie „niż własność w postaci: współwłasności, ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, umowy leasingu, umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie.” jako naruszającą w sposób istotny zasadę równości wobec prawa zapisaną w art. 32 Konstytucji RP.

V

W § 11 ust. 1 Załącznika nr 3 określono, iż „w razie utraty lub kradzieży karty abonamentowej nie przysługuje zwrot kosztów za nie wykorzystany okres jego ważności.” W § 13 ust. 3 Załącznika nr 3 do uchwały postanowiono, że „Niepełne wykorzystanie biletu parkingowego nie uprawnia do żądania zwrotu wniesionej opłaty”. Przepisy te w sposób jednostronny wyłączają więc możliwość dochodzenia zwrotu wniesionej opłaty. Podobny zapis zawiera § 12 ust. 6 oraz § 14 Załącznika nr 3, które wyłączają możliwość dochodzenia roszczeń wobec gminy Szczawno-Zdrój przez posiadaczy karty abonamentowej w przypadku zajęcia koperty lub braku wolnych miejsc parkingowych.

Postanowienia dotyczące roszczeń osób parkujących w strefie wobec gminy nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały. Ponadto w swojej treści naruszają art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.” Poprzez uiszczenie opłaty dochodzi do nawiązania stosunku prawnego między gminą a osobą uiszczającą opłatę, w którym na skutek uiszczenia opłaty powstaje uprawnienie do parkowania samochodu w strefie płatnego parkowania. W związku z faktem, że przepisy konstytucji, a także normujące postępowanie sądowe (a więc przepisy wyższego rzędu niż uchwała rady gminy) dają każdemu możliwość zwrócenia się do sądu w celu rozstrzygnięcia danej sprawy (zwłaszcza dotyczącej sporów wynikających z umów) należy uznać za przekroczenie uprawnień działanie Rady polegające na arbitralnym wykluczeniu możliwości dochodzenia roszczeń przez adresata aktu prawa miejscowego. O ile nie istnieje regulacja umożliwiająca stronie dochodzenie żądania spornych odsetek lub ewentualnych roszczeń o charakterze odszkodowawczym na drodze administracyjnoprawnej, pozostaje jej wyłącznie dochodzenie ich w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 października 2008 r. - II SA/Go 399/08).

VI

W § 12 ust. 1 Załącznika nr 3 wprowadzono możliwość wystąpienia o wyznaczenie na ulicach objętych strefą zastrzeżonych miejsc postojowych – kopert. W ust. 2 oraz 4 tego przepisu uregulowano liczbę kopert, która może występować w strefie oraz obciążono kosztami oznakowania koperty i jej likwidacji wnioskodawcę.

Ponownie podkreślając, iż organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa należy zauważyć, że Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju swoim działaniem wkroczyła w kompetencje innego organu. Organ uprawniony do wyznaczenia w strefie płatnego parkowania zastrzeżonych stanowisk postojowych (kopert) określony został w art. 13b ust. 6 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem wyznaczenia tego dokonuje organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi. Jak stanowi art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, z zastrzeżeniem ust. 6.

Dodatkowego podkreślenia wymaga fakt, że również podmiot obowiązany do poniesienia kosztów związanych z ustanowieniem i zlikwidowaniem tzw. koperty został określony w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Na mocy § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2003, Nr 177, poz. 1729, ze zm.): „Organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt zarząd drogi. Nie dotyczy to umieszczania i utrzymania:

1) znaków drogowych pionowych B-32 "stój" z napisem "Rogatka uszkodzona" lub "Sygnalizacja uszkodzona", G-2 "sieć pod napięciem", G-3 "krzyż św. Andrzeja przed przejazdem kolejowym jednotorowym", G-4 "krzyż św. Andrzeja przed przejazdem kolejowym wielotorowym", a także urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej umieszczanych na przejazdach kolejowych - zadania te realizują właściwe kolejowe jednostki organizacyjne; 2) znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczanych w związku z robotami lub czynnościami na drodze albo przy drodze - zadania te realizują jednostki organizacyjne prowadzące prace; 3) znaków informacyjnych oznaczających obiekty mające charakter obiektów usługowych, w których jest prowadzona działalność gospodarcza, umieszczanych na wniosek zainteresowanych przedsiębiorców - zadania te realizują przedsiębiorcy prowadzący tę działalność; przepis

stosuje się odpowiednio do znaków informujących o stacjach radiowych; 4) znaków oznaczających szlaki turystyczne i dodatkowych znaków szlaków rowerowych - zadania te realizują zainteresowane organizacje turystyczne; 5) dodatkowych znaków dla kierujących tramwajami - zadania te realizują jednostki wykonujące przewozy tramwajowe; 6) urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń sygnalizacji dźwiękowej umieszczanych w miejscach wyjazdów pojazdów uprzywilejowanych, funkcjonujących niezależnie od innych sygnalizacji świetlnej - zadania te realizują jednostki, do których prowadzą wyjazdy.”

Tym samym rada miejska nie jest uprawniona do samodzielnego określania ilości kopert występujących w strefie czy trybu, na skutek którego organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznacza tzw. „koperty”. Nie jest również zasadne obciążanie kosztami oznakowania koperty oraz jej likwidacji wnioskodawcy – w tej kwestii przepisy prawa powszechnie obowiązującego wskazują bowiem podmiot właściwy, którym jest zarząd drogi.

Powyższe zastrzeżenia nie uszczuplają przy tym kompetencji rady miejskiej do ustanawiania określonych opłat abonamentowych, które obowiązywać będą osoby parkujące na zastrzeżonych miejscach postojowych.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności powyższych przepisów jest konieczność stwierdzenia nieważności § 12 ust. 3, gdyż jest on nierozdzielnie powiązany z § 12 ust. 1 Załącznika nr 3 i bez niego traci swój sens normatywny.

VII

Rozdział 3 Załącznika nr 3 reguluje kwestie związane z ponoszeniem opłat dodatkowych. Kompetencją ustawową do wprowadzenia tej regulacji jest art. 13f ustawy, który stanowi, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową (ust. 1). Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł (ust. 2).

W § 15 ust. 2 Załącznika Nr 3 określono co rozumie się przez postój w strefie bez wniesienia opłaty. W ust. 2 lit. c tego przepisu określono, że za postój w strefie bez wniesienia opłaty rozumie się „postój z abonamentem na korzystanie z koperty w innym miejscu postojowym”. Tym samym uchwała rozszerzyła pojęcie nieuiszczenia opłaty, którym posługuje się ustawodawca na sytuację osób, które opłatę co prawda uiszczyły lecz skorzystały z miejsca dla nich nieprzeznaczonego. Zdaniem organu nadzoru stanowi to rozszerzenie hipotezy przepisu ustawowego, która pozwala na pobieranie opłat dodatkowych tylko w przypadku, gdy opłata za postój nie została uiszczona. Nie ma w tym przepisie natomiast mowy o pobraniu dodatkowej opłaty w przypadku opłacenia postoju lecz zaparkowania w miejscu, które nie jest objęte wykupionym abonamentem. Ustawodawca w art. 13f ust. 2 ustawy przyznał radzie kompetencję do określenia wysokości i sposobu pobierania opłaty dodatkowej – w tym upoważnieniu nie mieści się uprawnienie do wprowadzania definicji nieuiszczenia opłaty. Obciążenie opłatą dodatkową podmiotów parkujących pojazdy samochodowe na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania następuje na skutek wypełnienia przesłanki ustawowej, która stanowi stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu parkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej. Zdanie organu nadzoru potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 8 października 2013 roku stwierdził, iż „Przepis art. 13b ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. nie uprawnia jednak rady gminy (rady miasta) do definiowania ustawowych pojęć zwłaszcza tych, z którymi ustawodawca związał pobieranie dodatkowej opłaty, jako świadczenia mającego charakter ustawowej represji za niewykonanie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej. O ile więc Rada (...) była uprawniona do określenia sposobu pobierania opłaty parkingowej (...), o tyle bez wyraźnego w tym zakresie upoważnienia nie mogła ustalić definicji pojęcia użytego w art. 13f ust. 1 u.d.p. Rozróżnienie przez ustawodawcę pojęcia "sposób pobierania opłaty" i "nieuiszczenie opłaty" nie jest przypadkowe, skoro zostało użyte w dwóch normatywnie różnych sytuacjach. Z tego względu, pojęcie "sposób pobierania opłaty" użyte w art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p. nie obejmuje pojęcia "nieuiszczenie opłaty" użytego w art. 13f ust. 1 u.d.p.”

VIII

W § 15 ust. 5 Załącznika nr 3 postanowiono, iż „Opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”

Rada miejska nie posiada uprawnienia do określenia sposobu egzekucji opłat dodatkowych – zgodnie z upoważnieniem ustawowym, rada zobowiązana jest określić sposób pobierania opłat, w którym to pojęciu

nie mieści się określenie sposobu dokonywania egzekucji należności. Ponadto tryb ściągania opłat w stosunku do opłat dodatkowych zawarty jest w art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który stanowi iż „2. Opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 3, wraz z odsetkami za zwłokę, opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1, oraz kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami za zwłokę podlegają przymusowemu ściąganiu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.” Rada miejska wprowadzając swoją regulację nie tylko powtórzyła więc przepis ustawowy, ale także dokonała jego nieuprawnionej modyfikacji poprzez pominięcie obowiązku przymusowego ściągania wraz z opłatą odsetek za zwłokę.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje zapisów ustawowych w aktach prawa stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa ze względu na ich wysoce dezinformujący charakter (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały mogłoby skutkować odmienną lub sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że 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 modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

IX

W § 19 ust. 1 Załącznika nr 3 Rada Miejska postanowiła, iż „Wzory biletów parkingowych, kart abonamentowych i wezwań- raportów, określa administrator strefy”.

Ponownie Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję ustawową. Nie można uznać, że określenie wzorów biletów parkingowych stanowi określenie sposobu wniesienia opłaty. W przekonaniu organu nadzoru kwestie dotyczące wprowadzania wzorów biletów w tej sytuacji związane są z szeroko rozumianym wykonaniem uchwały i jako takie należą 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). 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 wynikającego z art. 7 Konstytucji obowiązku działania organów administracji publicznej w granicach i na podstawie prawa.

Należy również zauważyć, iż przez przekazanie przez Radę Miejską w Szczawnie-Zdroju paragrafem 19 ust. 1 Załącznika nr 3 administratorowi uprawnienia, którego sama nie miała Rada naruszyła zasadę *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* – przekazując podmiotowi więcej kompetencji niż sama posiadała.

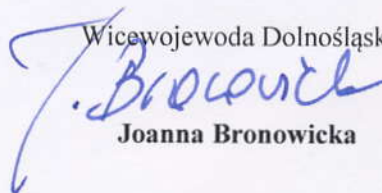
Paragraf 4 ust. 3 uchwały, który stanowi, że „Całość pobranych opłat właściciel automatów parkingowych będzie wpłacał na rachunek Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju” także stanowi materię związaną z wykonywaniem uchwały. To burmistrz jako organ wykonawczy gminy będzie właściwy do zawarcia odpowiedniej umowy cywilnoprawnej z właścicielem automatów parkingowych. Właśnie w takiej umowie powinny znaleźć się przepisy uszczegółowujące sposób rozliczania się z gminą przez właściciela automatów parkingowych. Należy również zauważyć, że przez wprowadzenie do aktu prawa miejscowego zapisu § 4 ust. 3 uchwały Rada Miejska wkroczyła w treść umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy organem wykonawczym gminy, a właścicielem automatów parkingowych. Obowiązek wpłaty pobranych opłat na rachunek Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju stanowi element wykonania umowy i jako taki powinien być objęty unormowaniem art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, ma zastosowanie także w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie gmina. Treść kwestionowanego przepisu uchwały zawierając elementy umowy cywilnoprawnej, która powinna zostać zawarta, nie pozostawia stronom umowy żadnej swobody w tym zakresie. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady miejskiej narzucająca jednostronne rozwiązania dla stron umowy.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski



Joanna Bronowicka