



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 maja 2020 r.

Poz. 3662

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.435.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia Nr 0050.134.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, określonych w uchwale Nr XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat, związanego ze stanem zagrożenia epidemicznego, w całości, jako sprzecznego z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 16 marca 2020 r. Burmistrz Miasta Cieszyna wydał zarządzenie Nr 0050.134.2020 w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, określonych w uchwale Nr XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat, związanego ze stanem zagrożenia epidemicznego, dalej jako "zarządzenie".

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną podjętego zarządzenia wskazano art. 41 ust. 2 w związku z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21b ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 433).

Zgodnie z art. 41 ustawy o samorządzie gminnym *akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały* (ust. 1).

*W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia* (ust. 2).

*Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady* (ust. 3).

Kwestionowanym zarządzeniem Burmistrz Miasta Cieszyna postanowił, iż *w związku z zagrożeniem epidemiologicznym związanym z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2, czasowo odstępuje się od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, określonych w uchwale Nr XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat, w okresie od dnia 16 marca 2020 r. do dnia 25 marca 2020 r.* (§ 1 zarządzenia).

Powyższe zarządzenie zostało wydane, jak wynika z uzasadnienia do projektu zarządzenia nadesłanego do organu nadzoru przez Burmistrza Miasta Cieszyna z uwagi na zapobieganie oraz zwalczanie zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzenianie się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, zasadne jest czasowe wdrożenie działań zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia między innymi poprzez ograniczenie komunikacji publicznej na rzecz transportu własnego (prywatnego) oraz unikanie bezpośredniego kontaktu z klawiaturą parkomatu, a co za tym idzie czasowe odstąpienie od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodów na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania.

W ocenie organu nadzoru wydane przez Burmistrza Miasta Cieszyna zarządzenie nie stanowi przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Podstawą do wydania przepisów porządkowych jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek warunkujących ich podjęcie określonych w przytoczonym powyżej art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. materia podlegająca unormowaniu nie może być uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących, a także wprowadzenie określonych norm musi być uzasadnione ze względu na ochronę życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Dokonując analizy pierwszej z wymienionych przesłanek (brak przepisów powszechnie obowiązujących regulujących daną materię) wskazać należy, że tematyka ta co do zasady jest uregulowana w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470). Ustawa ta określa sposób korzystania, krąg osób uprawnionych do korzystania oraz zasady korzystania z dróg publicznych. Ponadto wskazuje m.in. kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej ustalenia stref płatnego parkowania, a także wysokości opłat uiszczanych za postój samochodów. Powyższe wpływy mają stanowić przychody Gminy.

Zatem to Rada gminy, w oparciu o przepisy art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, 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.

Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:

1) 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: a) w strefie płatnego parkowania - 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 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564), b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

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

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 (art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych).

Na podstawie ww. przepisu to wyłącznie organ stanowiący uprawniony jest do decydowania o wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania lub w śródmiejskiej strefie parkowania. Skoro uprawnienie do ustalania ww. opłat, w tym ustalanie zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi należy do kompetencji rady gminy wynikającej wprost z art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, to tym samym kwestii tej nie można regulować w drodze przepisów porządkowych wydawanych w oparciu o art. 41 ustawy o samorządzie gminnym - a zasadniczo do tego sprowadza się regulacja zarządzenia Burmistrza Miasta Cieszyna Nr 0050.134.2020 z dnia 16 marca 2020 r.

Wskazane regulacje wyłączają możliwość podejmowania przez organ wykonawczy gminy jakichkolwiek działań w zakresie poboru opłat za parkowanie.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy regulują materię dotyczącą płatności w strefach płatnego parkowania przyznając kompetencję do szczegółowych regulacji radzie gminy.

Kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach realnym zagrożeniom dla określonych wartości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., P 10/02).

Uchwała Nr XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat stanowi akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji RP. Burmistrz Miasta Cieszyna, jako organ wykonawczy zobowiązany jest do wykonywania uchwał. Nie leży w jego kompetencji decydowanie o czasowym bądź ogólnym niewykonywaniu ich. Jest organem decydującym wyłącznie o sposobie ich wykonania.

W tym miejscu należy podkreślić, iż sam fakt, że w żadnym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie ma regulacji takiej samej treści, jak zawarta w ww. zarządzeniu, nie upoważnia do twierdzenia, że zarządzenie to zostało wydane w zakresie nieuregulowanym.

Wskazać również należy, że nie stanowi podstawy do wydania przepisów porządkowych, powołany w podstawie prawnej zarządzenia przepis art. 21b ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z powołanym przepisem 1. *Na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wójt, burmistrz, prezydent miasta określa szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności.*

2. *Wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności oraz informuje, w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w tłumaczeniu na język migowy, mieszkańców o warunkach korzystania z pomocy.*

Powołany przepis daje organowi wykonawczemu gminy możliwość wydania zarządzenia wskazującego na formy, w jakich pomoc będzie udzielana społeczności lokalnej, jednakże nie stanowi podstawy do wydania przepisów porządkowych. Jednocześnie nie można uznać, że zarządzenie to stanowi wypełnienie delegacji określonej w art. 21b ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zarządzenie to bowiem nie określa szczegółowych form udzielenia pomocy dla lokalnej społeczności.

Przechodząc do drugiej z przesłanek (ochrona wartości wymienionych w przepisie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) wskazać należy, że z istoty przepisów porządkowych wynika, że stanowią one regulację o charakterze wyjątkowym i ostatecznym. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wydaje przepisy porządkowe w przypadku niecierpiącym zwłoki. Można je zatem wydawać tylko w przypadkach realnego i nagłego zagrożenia dla chronionych dóbr, którego nie da się wyeliminować w żaden inny sposób. Realne zagrożenie oznacza sytuację nieprzewidzianą, bezpośrednio zagrażającą jakiemuś dobru, wymagającą natychmiastowej reakcji i na tyle oczywistą, że podjęcie odpowiednich działań jest konieczne np. katastrofa ekologiczna, klęska żywiołowa.

Oczywiście obecna sytuacja zagraża bezpieczeństwu obywateli, jednak ochrona zdrowia oraz życia obywateli może być realizowana poprzez zastosowanie innych, już obowiązujących regulacji prawnych, co oznacza, że wydanie przedmiotowego przepisu porządkowego nie jest niezbędne w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Podnieść także należy, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lipca 2000 r. (P10/02, OTKA 2003 r. Nr 6, poz. 62) wyraźnie podkreślił, że przepisy porządkowe mogą być wydane wyłącznie w zakresie niezbędnym dla obrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wobec tego powinny dotyczyć wyłącznie "zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym" i mogą być stanowione, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych. Upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych nie może zatem być interpretowane rozszerzająco.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż "przypadek niecierpiący zwłoki", o którym mowa w art. 41 ust. 2 ustawy to taka sytuacja faktyczna, gdy zagrożone są dobra wymienione w art. 40 ust. 3 ustawy, a niepodjęcie bezzwłocznych działań poprzez wydanie przepisów porządkowych rodzi

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461, z późn. zm.), przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Stosownie do art. 14 powołanej ustawy, przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu (ust. 1). Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (ust. 2). Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 3).

Przedmiotowe zarządzenie nie spełnia tych wymogów, stanowiąc w § 3, iż wchodzi ono w życie z dniem podjęcia. Zatem określenie daty wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia jako dnia jego wydania stanowi istotne naruszenie prawa. Data wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia, na podstawie powyżej przytoczonych przepisów powinna być datą liczoną od dnia jego ogłoszenia w drodze obwieszczenia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**