



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2020 r.

Poz. 4035

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.469.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 maja 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 0050.68.2020 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów, w całości, jako sprzecznego z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 1 kwietnia 2020 r. Burmistrz Miasta Skoczowa wydał zarządzenie Nr 00050.68.2020 w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów.

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 14 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną zarządzenia wskazano art. 41 ust. 2 w związku z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491).

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym *W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.*

Natomiast zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym *W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.*

Kwestionowanym zarządzeniem Burmistrz Miasta Skoczowa postanowił, iż w związku z wprowadzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii związanym z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2, od 1 kwietnia 2020 roku do 30 kwietnia 2020 roku wyłącza się ze stosowania § 2-5 uchwały nr XXIII/269/2016 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 18 października 2016 roku z późn. zm. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat.

Jak wynika z uzasadnienia do zarządzenia konieczność wydania przedmiotowego zarządzenia związana jest z wprowadzeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii spowodowanym rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2. Pracownicy Miejskiego Zarządu Dróg w Skoczowie nie mają możliwości przeprowadzania ciągłej dezynfekcji przycisków parkomatów stąd nie można zapewnić pełnego bezpieczeństwa klientom parkingów.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że bilon podczas wypłaty z parkomatu przeliczany jest ręcznie przez pracowników Miejskiego Zarządu Dróg w Skoczowie i dezynfekcja monet stwarza ogromne problemy organizacyjne zaś przeliczanie niezdezynfekowanego bilonu narażałoby pracowników MZD na zakażenie się wirusem SARS-CoV-2.

W ocenie organu nadzoru wydane przez Burmistrza Miasta Skoczowa 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 (rada miasta), 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 Skoczowa Nr 0050.68.2020 z dnia 1 kwietnia 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 XXIII/269/2016 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 18 października 2016 roku w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tej strefie, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat stanowi akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji RP. Zasady i tryb wydawania przez organy gminy aktów prawa miejscowego, a także dokonywania ich zmiany i uchylania określają przepisy ustaw, w tym w szczególności ustawy o samorządzie gminnym, przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz statut gminy. Burmistrz Miasta Skoczowa, jako organ wykonawczy zobowiązany jest do

wykonywania uchwał, jest związany ich przepisami. Nie leży w jego kompetencji decydowanie o czasowym bądź ogólnym niewykonywaniu ich. Burmistrz jest organem decydującym wyłącznie o sposobie wykonania przepisów prawa stanowiących przez Radę Miejską. Decyzję o czasowym niestosowaniu wydanych przez siebie przepisów prawa miejscowego mogłaby, ewentualnie - w ramach upoważnienia ustawowego, podjąć sama Rada Miejska, poprzez stosowną zmianę uchwały je wprowadzającej.

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.

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 wysokie prawdopodobieństwo naruszenia wymienionych dóbr ustawowo chronionych.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnym 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.

Na marginesie należy zauważyć, iż w § 1 zarządzenia przywołano nieprawidłowy tytuł uchwały Rady Miejskiej Skoczowa; prawidłowy tytuł uchwały Nr XXIII/269/2016 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 18 października 2016 r. brzmi: w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tej strefie, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 0050.68.2020 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów - w całości, 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