



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 marca 2015 r.

Elektronicznie podpisany przez:
Ma gorzala Nej; ZUW
Data: 2015-03-30 13:00:49

Poz. 1104

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.82.2015.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 marca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594; zm.: poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

pkt I ppkt 1.6 oraz pkt II ppkt 3 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr V/51/2015 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych – gminnych w granicach administracyjnych miasta Międzyzdroje.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2015 r. Rada Miejska w Międzyzdrojach podjęła uchwałę Nr V/51/2015 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych – gminnych w granicach administracyjnych miasta Międzyzdroje.

W pierwszej kolejności podkreślić trzeba, że uchwała rady gminy w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz sposobu ich pobierania należy do aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Materialnoprawną podstawę przedmiotowej uchwały stanowią art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3-4, art. 13f ust. 1-2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.). Przepis art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że *korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*. Delegacja dla rady gminy została zamieszczona natomiast w art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym *rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania*. W świetle ust. 4 tego unormowania natomiast – *rada gminy (rada miasta), 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.*

Z kolei, w myśl art. 13f ust. 2 cyt. 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 50 zł.*

Badanie legalności uchwały Nr V/51/2015, prowadzi do wniosku, że pkt I ppkt 1.6 oraz pkt II ppkt 3 Załącznika Nr 2, stanowiącego Regulamin strefy płatnego parkowania, wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis **pkt I ppkt 1.6** Regulaminu zawiera definicję „mieszkańca” jako osoby zameldowanej na pobyt stały w gminie Międzyzdroje, uprawnionej do jednej Elektronicznej karty parkingowej w danym roku kalendarzowym. Tymczasem, mieszkańcami gminy są zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane (lub zameldowane na pobyt czasowy), ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. O tym bowiem, kto jest mieszkańcem gminy, przesądza art. 25 k.c. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), zgodnie z którym *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. W tej sytuacji różnicowanie uprawnień mieszkańców gminy ze względu na kryterium zameldowania, narusza zarówno przywołaną regulację art. 25 k.c., jak i konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP).

Dodatkowo, odnośnie powyższej kwestii, należy zwrócić uwagę na charakter przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.), które – w ocenie organu nadzoru - w tym przypadku również zostały naruszone. Zasady techniki prawodawczej nie stanowią upoważnienia do tworzenia prawa. Jest to zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu kreowania przepisów. Naruszenie tych zasad nie przesądza o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość. Z kolei, jednak naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku ich naruszenia dochodzi do sytuacji, kiedy rada gminy normuje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu ewentualnie wykracza poza zakres przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia.

W świetle powyższych rozważań nie budzi wątpliwości, iż brak jest delegacji w przepisach powszechnie obowiązującego prawa do formułowania przez organ stanowiący gminy definicji własnych pojęć, tym samym bezspornym jest, że Rada Miejska w Międzyzdrojach formułując we wskazanym powyżej sposób definicję „mieszkańca” naruszyła wymogi poprawnej legislacji, mające swoje umocowanie w dyrektywach załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a w szczególności w przepisach § 115 i § 135, § 118 i § 137, § 116 i § 136 w zw. z § 143 oraz § 149, zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nie przekazanych w upoważnieniu ustawowym, w tym formułowania w nim bez upoważnienia definicji ustalających znaczenie użytych w nich określeń.

W **pkt II ppkt 3** Załącznika Nr 2 do uchwały Nr V/51/2015 Rada Miejska w Międzyzdrojach postanowiła, że *wykupienie biletu parkingowego lub karty parkingowej i nie umieszczenie go/jej za przednią szybą pojazdu będzie traktowane jako postój nieopłacony*.

Badanie legalności cyt. przepisu uchwały, w kontekście unormowań ustawy o drogach publicznych, prowadzi do wniosku, że został on wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazania wymaga, że Rada Miejska w Międzyzdrojach stanowiąc, że wykupienie biletu parkingowego lub karty parkingowej i nieumieszczenie ich za szybą pojazdu będzie traktowane jako postój nieopłacony wykreowała pozaustawową sytuację, w przypadku zaistnienia której, ziszcza się po stronie adresata normy, obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Zapis - „nie umieszczenie będzie traktowane jako postój nieopłacony” - wskazuje jednoznacznie, że obejmuje on przypadek, kiedy opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania została dokonana, jedynie dowód jej uiszczenia, został umiejscowiony w pojeździe w sposób niezgodny z instrukcją ustaloną w uchwale. W konsekwencji Rada przekroczyła zakres upoważnienia wynikający z art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, co do określenia „sposobu pobierania opłaty” za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Przesłankę ustawową do obciążania podmiotów opłatą dodatkową stanowi bowiem stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu parkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej, a nie domniemanie wysnute na podstawie okoliczności umieszczenia, bądź nieumieszczenia,

dowodu opłaty (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2834/12 utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1674/13).

W tym miejscu wskazania wymaga, że organ nadzoru nie kwestionuje prawa rady gminy do nałożenia obowiązku udokumentowania dokonania opłaty przez wyłożenie go za szybą pojazdu, lecz fakt obwarowania stanu faktycznego polegającego na nieumieszczeniu biletu parkingowego za szybą pojazdu, sankcją równoznaczną z brakiem uiszczenia opłaty w ogóle. Nie budzi bowiem wątpliwości, iż w świetle ustawy o drogach publicznych opłatę dodatkową pobiera się za brak dokonania opłaty za parkowanie w strefie, a nie za nieumieszczenie w określonym miejscu dowodu jej dokonania.

Niezależnie od powyższego, działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru wskazuje na uchybienie przepisom rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” o charakterze nieistotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z § 143 załącznika do cyt. rozporządzenia *do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w (...) w dziale V, z wyjątkiem § 132 (...)*. Przepisy działu V regulują materię redagowania projektów aktów wykonawczych (rozporządzeń).

I tak, stosownie do § 124 ust. 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną aktów wykonawczych – w tym także aktów prawa miejscowego - jest paragraf. Z kolei, zgodnie z ust. 2 tegoż przepisu paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Tymczasem, Rada Miejska w Międzyzdrojach redagując Załącznik Nr 2 do uchwały Nr V/51/2015 z dnia 26 lutego 2015 r. *w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości stawek i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych – gminnych w granicach administracyjnych miasta Międzyzdroje*, zastosowała wyliczenie, które uchybia wskazanym powyżej przepisom „Zasad techniki prawodawczej”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marek Talasiewicz