



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 października 2022 r.

Poz. 4503

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.375.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVI/788/2022 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 22 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie Miasta Elbląga, ustalenia opłat za parkowanie w tej strefie i opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania, w części obejmującej:

- § 4 ust. 1 Załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 9 ust. 2 - ust. 5 Załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 11 ust. 4 i ust. 8 Załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 14 - § 17 Załącznika Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 26 września br., powołując się na art. 13b ust. 4 pkt 1 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn.zm), Rada Miejska w Elblągu, w formie Załącznika Nr 2 do uchwały, wprowadziła nowy Regulamin Strefy Płatnego Parkowania.

Badając legalność przedmiotowego aktu, organ nadzoru stwierdził, iż w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia, przepisy Regulaminu uchwalone zostały bez podstawy prawnej, czym istotnie naruszają normę kompetencyjną.

Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały, stanowią przepisy art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13b ust. 3 i ust. 4 ustawy o drogach publicznych, rada gminy może ustalić strefę płatnego parkowania, a ustalając taką strefę:

- 1) ustala wysokość opłaty - w granicach określonych w przepisach,
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi,
- 3) określa sposób pobierania opłat.

Zgodnie natomiast z art. 13f ustawy, za nieuiszczenie obowiązujących opłat, pobiera się opłatę dodatkową. Na podstawie art. 13f ust. 2 ustawy, rada gminy określa wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania.

Uchwała podejmowana w tej sprawie, stanowi akt prawa miejscowego.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według zaś art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść aktów prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu. Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Akt prawa miejscowego, nie może regulować też kwestii, unormowanych aktami prawnymi wyższego rzędu (materia ustawowa), ani też wprowadzać norm, które wywierają wpływ na sytuację prawną podmiotów obrotu cywilno-prawnego (materia umowna).

Rada gminy nie posiada uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też przyjmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej, czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co - z reguły - stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, zakwestionowane przepisy Załącznika Nr 2 do uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i naruszają normy kompetencyjne.

Podnieść należy, że przepis § 4 ust. 1 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania, wskazujący, iż zwolnieniem z opłat objęte są pojazdy określone w art. 13 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, dotyczy kwestii uregulowanych w ustawie.

Przepisy § 9 ust. 2 - ust. 5 Regulaminu, stanowiące, iż:

- w przypadku utraty karty abonamentowej nie wydaje się jej duplikatu i nie zwraca się kosztów za okres jego niewykorzystania (ust. 2),
- w przypadku utraty możliwości korzystania z pojazdu (między innymi zbycia pojazdu, kasacji pojazdu), przed upływem okresu ważności abonamentu wykupionego na okres dłuższy niż 1 miesiąc, dopuszcza się, po zdaniu karty abonamentowej, możliwość zwrotu opłaty za pozostałe pełne miesiące lub wymianę karty abonamentowej na nowy pojazd (ust. 3),
- w przypadku czasowej utraty możliwości korzystania z pojazdu, na który został wykupiony abonament lub wydany identyfikator "M", wskutek uszkodzenia lub wypadku, wydaje się dokument zastępczy na okres użytkowania pojazdu zastępczego, pod warunkiem przedłożenia dokumentu potwierdzającego utratę możliwości korzystania z pojazdu, w szczególności przez przedłożenie do wglądu: notatki z policji lub innej służby, zgłoszenia szkody potwierdzonego przez towarzystwo ubezpieczeniowe, zaświadczenia z zakładu naprawczego, przy czym - dotychczasową kartę abonamentową lub identyfikator należy zdać do BSPP na czas korzystania z pojazdu zastępczego, a karta abonamentowa lub identyfikator zostanie zwrócony po zakończeniu użytkowania pojazdu zastępczego oraz po zdaniu dokumentu zastępczego (ust. 4),

- w przypadku wystąpienia okoliczności opisanych w ust. 3 i 4 wymiana abonamentu lub identyfikatora „M” winna być dokonana przed zaparkowaniem pojazdu w SPP, przy czym - zwrotu lub wymiany abonamentu dokonuje się w BSPP na wniosek władającego pojazdem (ust. 5).

nie stanowią żadnego z elementów przewidzianych w delegacji z art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

W ocenie organu nadzoru, w akcie prawa miejscowego nie mogą zwłaszcza znajdować się postanowienia, prowadzące do wyłączenia lub ograniczenia możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku niepełnego wykorzystania biletu parkingowego. O tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne, czy też nie, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe.

Zakwestionować w tym zakresie, należy także przepis § 11 ust. 4 Regulaminu, przewidujący, że zaginięcie zawiadomienia (o opłacie dodatkowej), nie zwalnia użytkownika pojazdu od odpowiedzialności ani od obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej i poniesienia kosztów postępowania windykacyjnego, a także nie uprawnia do uiszczenia opłaty dodatkowej według ust. 2 (tj. w stawce niższej) oraz przepis § 11 ust. 8 - wedle którego należna, nieuiszczona opłata dodatkowa podlega egzekucji w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Kwestie dowodzenia i dokumentowania naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty oraz tryb ich egzekucji, realizowane są na podstawie regulacji ustawowych. Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu w tym trybie został wystawiony tytuł wykonawczy (w związku z nieuiszczeniem opłaty dodatkowej), kwestionuje powiadomienie go o opłacie lub istnienie obowiązku uiszczenia opłaty, to powinien wnieść zarzuty do tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym. Akt prawa miejscowego nie może w tym zakresie rozstrzygać skutków zaginięcia powiadomienia o nałożeniu opłaty. Ponadto, zgodnie z art. 40 d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, opłaty dodatkowe, o których mowa w art. 13f ust. 1, oraz kary pieniężne, o których mowa 13k ust. 1-2d, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściąganiu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Rada gminy nie jest upoważniona do powtarzania i modyfikowania norm ustawowych.

Ostatecznie też, zakwestionować należy postanowienia § 14 i § 15 Rozdziału 5 oraz § 17 Rozdziału 6 Regulaminu, określające zasadę reklamacji, obowiązki kontrolera oraz podmiotu zarządzającego Strefą Płatnego Parkowania, jako stanowiące potencjalna materię umowną, nieznajdujące oparcia w delegacji ustawowej. Bez podstawy prawnej, uchwalona została także norma kolizyjna z § 16 Regulaminu, wedle której mandat za nieprzestrzeganie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, nie jest równoznaczny z opłaceniem czasu postoju w Strefie. Ustalenia w tym przedmiocie, dokonywane są na podstawie obowiązujących ustaw, nie przez wzgląd na treść przepisu aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki