



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2009-03-19

Znak: NK.I – 0911/34/09

Wzrost	
data	
19.03.2009	
L. dz.	...
P. dz.	...

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXIII/217/09 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na drogach publicznych Chmielnika.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 lutego 2009 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na drogach publicznych Chmielnika.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Problematykę opłat za korzystanie z dróg publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy 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.

Stosownie do art. 13b ust. 4 i 5 ustawy rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania określa wysokość stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w tej strefie.

Uchwały podejmowane na podstawie przedmiotowego upoważnienia ustawowego są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne, których adresatem jest każdy, kto parkuje pojazd na terenie wyznaczonej strefy płatnego parkowania.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Określenie takiego charakteru prawnego uchwał w przedmiocie strefy płatnego parkowania rodzi określone konsekwencje odnośnie treści tych aktów.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Oznacza to również, iż rada gminy stanowiąc akt prawa miejscowego nie może wkraczać w materię ustawową lub dokonywać jej modyfikacji. Innymi słowy w uchwałach nie mogą być zawarte kwestie uregulowane w ustawie upoważniającej lub przepisach innych aktów normatywnych. Nie można zdaniem Trybunału Konstytucyjnego treści zawartych w ustawach nawet „powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować” (wyrok TK U5/98, OTK ZU 1999 r. Nr 5, poz. 99). Także NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r. stanął na stanowisku, iż „uchwała rady

gminy nie może regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Trzeba się bowiem liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok II SA 1179/98 OSS 2000/1/17).

Ustawodawca nie pozostawił radzie gminy całkowitej swobody przy określaniu wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania.

W art. 13b ust. 4 i 5 ustawy określił bowiem maksymalną wysokość stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania oraz zasadę progresywnego wzrostu stawek za pozostałe godziny parkowania do trzeciej godziny włącznie. Progresja nie może przekroczyć powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania. Natomiast stawka za czwartą i kolejne godziny parkowania nie może przekroczyć stawki za pierwszą godzinę parkowania.

W świetle przedstawionych regulacji prawnych stawki opłat ustalone w § 3 lit. b) i c) uchwały nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego.

Zastrzeżenia budzą również regulacje zawarte w § 5 załącznika do uchwały. W przepisie tym Rada Miejska określiła katalog pojazdów należących do określonych użytkowników drogi, których parkowanie w strefie jest zwolnione od opłat.

Rada Miejska regulując przedmiotowe kwestie nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także ją zmodyfikowała. Wszyscy bowiem wymienieni w tym przepisie uchwały użytkownicy drogi (poza jednym określonym w pkt 5) są objęci ustawowym zwolnieniem z opłat za parkowanie pojazdów w strefie. Jednocześnie należy zauważyć, iż krąg użytkowników dróg korzystających ze zwolnień od przedmiotowych opłat wymieniony w art. 13 ust. 3 ustawy jest szerszy niż określony w uchwale.

Rada gminy została wprawdzie upoważniona do ustalania zerowej stawki opłaty za parkowanie pojazdów w strefie dla niektórych użytkowników drogi, jednakże ustalenie przedmiotowych stawek opłat nie może obejmować pojazdów tych użytkowników, którzy są zwolnieni z tych opłat na mocy ustawy.

W uchwale Rada Miejska wprowadziła preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów w strefie dla osób niepełnosprawnych oraz mieszkańców zameldowanych w granicach strefy. Zgodnie z § 3 lit. d) i e) uchwały oraz § 1 pkt. 8 i 9,

a także § 6 ust. 1 i 8 załącznika do uchwały mieszkańcy strefy oraz osoby niepełnosprawne za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie ponoszą opłaty zryczałtowane w wysokości odpowiednio 20 zł. i 10 zł. za 12 miesięcy. Dokumentami potwierdzającymi uiszczenie opłaty za parkowanie pojazdów przez wymienionych użytkowników dróg są: „Karta M” oraz „Karta N”. Warunkiem uzyskania tych dokumentów jest prawo własności pojazdu samochodowego, bądź umowa przewłaszczenia pojazdu zawarta z bankiem.

W świetle przedstawionych regulacji prawnych z kręgu użytkowników dróg uprawnionych do uiszczania preferencyjnych stawek opłat zryczałtowanych wyłączono osoby niepełnosprawne oraz mieszkańców strefy, którzy użytkują pojazdy samochodowe na podstawie umów cywilnoprawnych np. użyczenia, najmu czy też dzierżawy. Prowadzi to do nierównego traktowania osób zamieszkałych na terenie strefy oraz osób niepełnosprawnych, którzy są użytkownikami dróg.

Regulacje zawarte w uchwale wprowadzają również niczym nie uzasadnione zróżnicowanie uprawnień osób niepełnosprawnych korzystających z dróg w zakresie obowiązku uiszczania opłat za parkowanie pojazdów w strefie. I tak zgodnie z § 5 ust. 5 załącznika do uchwały zwolnione z opłat za parkowanie są oznakowane pojazdy konstrukcyjnie przeznaczone do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej. Osoby zaś niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, będący właścicielami pojazdów samochodowych i posiadający kartę parkingową wydaną na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) uiszczają preferencyjną opłatę zryczałtowaną. Natomiast kierujący pojazdem przewożący osobę niepełnosprawną oraz pracownicy placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych pozostających pod opieką tych placówek posiadający kartę parkingową wydaną na podstawie wym. ustawy uiszczają opłatę za parkowanie pojazdów w strefie na zasadach ogólnych.

Ustawodawca nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy. Nie oznacza to dowolności rady gminy przy określaniu tych kryteriów. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie przez radę gminy zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel jakiemu generalnie służy wprowadzenie

opłat za parkowanie (art. 13b ust. 2 ustawy), zaś drugim takim ważnym ograniczeniem są normy Konstytucji RP określające podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa.

Jedną z tych norm jest zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141-142; patrz także orzeczenia w sprawach sygn. akt. U 7/87 i K 8/91). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiada się, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuacje wszystkich podmiotów ze względu na cechy jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą. Jeśli określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Odstępstwo takie nie jest tożsame z naruszeniem art. 32 Konstytucji. Niezbędna staje się wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998r., sygn. akt U 17/97, OTK 1998 nr 3, poz. 34; podobnie: (w:) wyroku WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 128/03, ONSA i WSA 2004/2/40).

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała Rady Miejskiej bezpodstawnie różnicuje w prawach osoby korzystające z pojazdów samochodowych odwołując się do kryterium własności. W wyniku przyjęcia takiego kryterium możliwość uiszczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na preferencyjnych zasadach zostały pozbawione osoby niepełnosprawne oraz mieszkańcy strefy użytkujący pojazdy samochodowe na podstawie umów cywilnoprawnych.

Jak wyżej wskazano regulacje zawarte w uchwale wprowadzają również niczym nie uzasadnione różnicowanie uprawnień osób niepełnosprawnych, korzystających z dróg publicznych w zakresie obowiązku uiszczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (m. in. wyrok WSA w Warszawie z 7.02.2006 r. sygn. akt VI SA/Wa 2337/05 Lex Nr 193318 oraz wyrok WSA w Łodzi z 21.01.2004 r. sygn. akt I SA/Łd 128/03.).

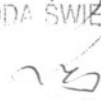
Należy również zauważyć, iż regulacje zawarte w § 3 załącznika do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w przedmiocie ustanowienia strefy płatnego parkowania.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera regulacje niespójne, wzajemnie wykluczające się. Przykładem mogą być: treść § 3 lit. c) uchwały oraz treść § 1 pkt 6 załącznika do uchwały. Natomiast zgodnie z § 1 pkt 9 załącznika do uchwały „Karta N” przysługuje osobie niepełnosprawnej na warunkach określonych w § 7 i § 8. Odesłanie do wym. przepisów załącznika jest zupełnie niezrozumiałe z uwagi na to, iż przepisy te regulują inne kwestie.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Bożentyna Pałka-Koruba