

Dokument elektroniczny

BIURO RADY MIEJSKIEJ
 NrM.0008, 4. 2020
 Wpł. 02-06-2020
 Podpis elektroniczny

ii 1-za BMC 28.05.20
 M210 - delta dziecięci
 w porównaniu z

Miejsce i data sporządzenia dokumentu ii 2-za
 Katowice 2020-05-28 BMC

Dane nadawcy
 Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
 40-032 Katowice
 Katowice
 Jagiellońska 25
 Województwo: śląskie
 Powiat: Katowice
 Gmina: Katowice
 NIP: 9541727830
 Email: majewskae@katowice.uw.gov.pl

URZĄD MIEJSKI
 w Cieszynie
 Wpł. 28.05.2020
 Wysł. Załatw. S. RZTA22
 L.dz. Re. 1439. zał.
 Lic. 1440

Dane adresata
 Urząd Miejski w Cieszynie
 43-400 Cieszyn
 Cieszyn
 Rynek 1
 Województwo: śląskie
 Powiat: cieszyński
 Gmina: Cieszyn
 NIP: 5480018504
 REGON: 000 515 709
 Email: urzad@um.cieszyn.pl

Sekretarz Miasta
 Stanisław Kaniński

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Dotyczy: OR-I.0711.12.2020

Załączniki:

1. ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.510.2020_1_LegalAct.zipx
2. ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.510.2020_2_akt.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

0050.133.2020

Katowice, dnia 28 maja 2020 r.

Rada Miejska Cieszyna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

uchwały Nr XVII/185/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr 0050.133.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020 r., zarządzenia nr 0050.150.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020 r. oraz zarządzenie nr 0050.176.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 14 kwietnia 2020r., w całości, jako sprzecznej z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2020r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XVII/185/20 w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Nr 0050.133.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020r. zarządzenia nr 0050.150.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020 r. oraz zarządzenia nr 0050.176.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 14 kwietnia 2020r., dalej jako "uchwała".

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2020 r.

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

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

Kwestionowaną uchwałę podjętą na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Cieszyna w § 1 postanowiła, iż: *zatwierdza się zarządzenie nr 0050.133.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi, określonych w uchwale Nr XLIV/459/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018r. w sprawie ustalenia stawek opłat postojowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi oraz zasad postojów, związanego ze stanem zagrożenia epidemicznego, którego treść stanowi załącznik numer 1 (ust. 1); zatwierdza się zarządzenie nr 0050.150.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów*

samochodowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi, określonych w uchwale Nr XLIV/459/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018r. w sprawie ustalenia stawek opłat postojowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi oraz zasad postoju, związanego ze stanem epidemii, którego treść stanowi załącznik numer 2 (ust. 2). Zatwierdza się zarządzenie nr 0050.176.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 14 kwietnia 2020r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi, określonych w uchwale Nr XLIV/459/18 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 kwietnia 2018r. w sprawie ustalenia stawek opłat postojowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi oraz zasad postoju, związanego ze stanem epidemii, którego treść stanowi załącznik numer 3 (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy tylko takiego zarządzenia porządkowego burmistrza, które zarówno w dniu wydania jak i w dniu zatwierdzenia odpowiada obu przesłankom określonym w 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.

W przedmiotowej sprawie żadna z tych przesłanek nie wystąpiła, tym samym zatwierdzenie przez Radę Miasta Cieszyna zarządzeń nr 0050.133.2020 z dnia 16 marca 2020r.; 0050.150.2020 z dnia 23 marca 2020r. oraz 0050.176.2020 z dnia 14 kwietnia 2020r., Burmistrza Miasta Cieszyna pozbawione było podstaw prawnych.

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 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712).

Według art. 8 ustawy o drogach publicznych parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg należy zakwalifikować do kategorii dróg wewnętrznych. Do zlokalizowanych na tych drogach parkingów nie znajdują w konsekwencji zastosowania przepisy regulujące tzw. strefy płatnego parkowania, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13b ustawy o drogach publicznych. Podnieść wypada, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że wykorzystywanie nieruchomości gminnych na parkingi oraz zarządzanie tymi terenami stanowi realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. II S/Wr 245/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. II SA/GL 800/14).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy zarówno wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, jak i określanie wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie zatem z ww. przepisem do kompetencji Rady Miejskiej Cieszyna należy stanowienie o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, za jakie należy uznać parkingi miejskie. Zauważyć należy, że na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Skoro uprawnienie do ustalania ww. cen i opłat należy do kompetencji rady gminy lub organu wykonawczego - jeśli uprawnienie to zostanie powierzone temu organowi przez radę gminy, na podstawie przytoczonego przepisu art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, 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 Cieszyzna nr 0050.133.2020 z dnia 16 marca 2020r.; 0050.150.2020 z dnia 23 marca 2020r. oraz 0050.176.2020 z dnia 14 kwietnia 2020r.

Wskazane regulacje wyłączają możliwość podejmowania przez organ wykonawczy gminy jakiegokolwiek działań w zakresie poboru opłat za parkowanie na parkingach położonych poza drogami publicznymi w drodze przepisów porządkowych.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy ustawy o gospodarce komunalnej regulują materię dotyczącą płatności za parkowanie na miejskich parkingach, przyznając kompetencję do szczegółowych regulacji radzie gminy, albo organowi wykonawczemu, któremu to uprawnienie zostanie przez radę gminy przekazane.

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 XLIV/459/18 Rady Miejskiej Cieszyzna z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia stawek opłat postojowych na terenach miejskich poza drogami publicznymi oraz zasad postępowania 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 Cieszyzna, 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 ich wykonania. 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. zarządzeniach, 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" 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.

Tymczasem z treści zaskarżonej uchwały nie wynika, aby w sprawie zachodziła przesłanka upoważniająca Burmistrza Miasta Cieszyna do interwencji prawodawczej zamiast organu stanowiącego, który co do zasady jest wyposażony w kompetencje prawotwórcze.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/185/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 kwietnia 2020 w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr 0050.133.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020 r., zarządzenia nr 0050.150.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020 r. oraz zarządzenie nr 0050.176.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 14 kwietnia 2020r. - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego