

BIURO RADY MIEJSKIEJ
 BRM. 0008. G. 2020
 Wpł. 02-05-2020
 Podpisany: _____

II zca BMC 01.06.20.
 M2D - do analizy + dalsze działania
 BRM - do wiadomości

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Katowice 2020-05-28

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

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

URZĄD MIEJSKI
 w Cieszynie
 Wpł. 28. 05. 2020
 Wyst. _____ Załatw. Sekretarz
 L.dz. kPe 1440 Zł.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Dotyczy: OR-I.0711.12.2020

Załączniki:

1. ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.512.2020_1_LegalAct.zipx
2. ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.512.2020_2_akt.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPH.4131.1.512.2020

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/186/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr 0050.134.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020 r., zarządzenia nr 0050.149.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020 r. oraz zarządzenia nr 0050.177.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 14 kwietnia 2020r., jako sprzecznej z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2020r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Nr 0050.134.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020r. zarządzenia nr 0050.149.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020 r. oraz zarządzenie nr 0050.177.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 14 kwietnia 2020r., dalej jako "uchwała".

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

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 uchwałą podjętą na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miejska Cieszyna w § 1 postanowiła, iż: *zatwierdza się zarządzenie nr 0050.134.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, określonych w uchwale Nr XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat, związanego ze stanem zagrożenia epidemicznego, którego treść stanowi załącznik numer 1 (ust. 1). Zatwierdza się zarządzenie nr 0050.149.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów*

samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, określonych w uchwale Nr XXVII/276/16 Rady Miejskiej Cieszyzna z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat, związanego ze stanem zagrożenia epidemicznego, którego treść stanowi załącznik nr 2 (ust. 2). Zatwierdza się zarządzenie nr 0050.177.2020 Burmistrza Miasta Cieszyzna z dnia 14 kwietnia 2020r. w sprawie czasowego odstąpienia od poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, określonych w uchwale Nr XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyzna z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat, związanego ze stanem epidemii, którego treść stanowi załącznik numer 3 (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru dopuszczalne jest zatwierdzenie przez radę gminy (tutaj: Rady Miasta) tylko takiego zarządzenia porządkowego wójta (tutaj: 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 Miejską Cieszyzna zarządzeń nr 0050.134.2020 z dnia 16 marca 2020r.; 0050.149.2020 z dnia 23 marca 2020r. oraz 0050.177.2020 z dnia 14 kwietnia 2020r., Burmistrza Miasta Cieszyzna 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 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 zarządzeń nr 0050.134.2020 z dnia 16 marca 2020r.; 0050.149.2020 z dnia 23 marca 2020r. oraz 0050.177.2020 z dnia 14 kwietnia 2020r. Burmistrza Miasta Cieszyna.

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 XXVIII/279/16 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tych strefach, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu poboru tych opłat związanego ze stanem epidemii 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 Cieszyna, 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 Miasta Cieszyna, 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 2003 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.

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, w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVII/186/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 kwietnia 2020 w sprawie zatwierdzenia zarządzenia nr 0050.134.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 marca 2020 r., zarządzenia nr 0050.149.2020 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 23 marca 2020 r. oraz zarządzenia nr 0050.177.2020 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