

UCHWAŁA NR .....2020  
RADY MIEJSKIEJ SKOCZOWA  
z dnia 6 maja 2020 r.

Druk Nr .....357.....

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

Rada Miejska Skoczowa  
uchwala:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego znak: NPII.4131.1.382.2020 stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/171/2020 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Nr 0050.50.2020 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Skoczowa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

515/2020  
RADCA PRAWNY  
Izabela Górnica  
K.T.3483

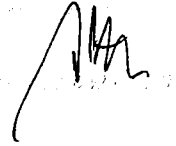
## Uzasadnienie

Zarządzeniem Nr 0050.50.2020 Burmistrz Miasta Skoczowa działając na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z zagrożeniem epidemiologicznym związanym z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2, wyłączył ze stosowania zapisy uchwały nr XXIII/269/2016 r. Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 18 października 2016 r. dotycząc poboru opłat za postój pojazdów samochodowych w strefach płatnego parkowania, na okres od 16 marca 2020 r. do 31 marca 2020 r. Rada Miejska Skoczowa uchwałą Nr XV/171/2020 z dnia 18 marca 2020 r., zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zatwierdziła zarządzenie Burmistrza Miasta Skoczowa w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów.

Rozstrzygnięciem nadzorczym nr NPII.4131.1.382.2020 z dnia 17 kwietnia 2020 roku Wojewoda Śląski stwierdził nieważność określonej wyżej uchwały, zarzucając jej sprzeczność z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, z uwagi na niewystąpienie przesłanek do zatwierdzenia zarządzenia. Zdaniem organu nadzoru wydanie przepisu porządkowego nie może dotyczyć materii, która została już unormowana w przepisach powszechnie obowiązujących, w tym przypadku w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zgodnie z którą to rada gminy ustala strefy płatnego parkowania i wysokość opłat za postój w niej pojazdów samochodowych, w tym zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników. Ponadto jak twierdzi organ nie zaistniała sytuacja niecierpiąca zwłoki wymagająca wydania przepisu porządkowego.

Od powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego proponuje się złożyć skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gliwicach na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) ponieważ zarządzenie Burmistrza Miasta Skoczowa wyłączające ze stosowania zapisy uchwały dotyczące poboru opłat za postój pojazdów, miało bezpośrednio przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 i zostało wydane w zakresie niezbędnym dla ochrony zdrowia i życia obywateli, w sytuacji gdy niemożliwe było skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych, została zatem spełniona przesłanka subiektywna do wydania przepisu porządkowego. Dodatkowo zaistniał przypadek niecierpiący zwłoki upoważniający Burmistrza Miasta Skoczowa do interwencji prawodawczej zamiast organu stanowiącego, uzasadniony koniecznością pilnego przeciwdziałania nagle pojawiającemu się zagrożeniu, jakim było ogłoszenie stanu epidemii w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, ponadto pobieranie opłat za postój pojazdów samochodowych i korzystanie z parkomatów dotykowych i gotówkowych (wyłącznie takie parkomaty rozmieszczone są na terenie Gminy Skoczów) sprzyjało rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, gdyż zarówno urządzenia jak i pieniądze stają się nośnikami wirusów, realnie zagrażając zdrowiu i życiu obywateli. Zauważyć należy również, że w dniu 16 marca 2020 r. na

konferencji prasowej Minister infrastruktury Andrzej Adamczyk zaapelował nawet do samorządów o rozważenie zawieszenia opłat parkingowych za parkowanie w strefach miejskich, co miałyby z kolei służyć temu by osoby dojeżdżające do pracy, pracujące na obszarach, gdzie obowiązują płatne strefy, nie korzystały z komunikacji publicznej dla bezpieczeństwa swojego i innych współpasażerów.





pl.

2020-04-20

Nr.

535

Ilość zał.

WOJEWODA ŚLĄSKI

Wydział

NPIL.4131.1.382.2020

Proces

DO WIADOMOŚCI  
RADNYCH RM SKOCZOWA

24.04.2020.

*De Leo*

Katowice, dnia 17 kwietnia 2020 r.

Rada Miejska Skoczowa

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/171/2020 Rady Miejskiej Skoczowa z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Nr 0050.50.2020 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 16 marca 2020 roku, w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów, w całości, jako sprzecznej z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2020 r. Rada Miejska Skoczowa podjęła uchwałę Nr XV/171/2020 w sprawie zatwierdzenia zarządzenia Nr 0050.50.2020 Burmistrza Miasta Skoczowa z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 marca 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 uchwałą podjętą na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Skoczowa zatwierdziła zarządzenie Burmistrzą Nr 0050.50.2020 z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Gminy Skoczów.

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 Skoczowa zarządzenia Burmistrza Skoczowa 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 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020r., 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, 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 zatwierdzanego przez Radę zarządzenia Burmistrza Miasta Skoczowa Nr 0050.50.2020 z dnia 16 marca 2020 r.

Reasumując, wskazane regulacje wyłączają możliwość podejmowania przez organ wykonawczy gminy jakichkolwiek działań w zakresie poboru opłat za parkowanie.

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).

Ponadto Burmistrz jako organ wykonawczy zobowiązany jest do wykonywania uchwał. Nie leży w jego kompetencji decydowanie o czasowym bądź ogólnym niewykonywaniu ich. Jest organem decydującym wyłącznie o sposobie ich wykonania.

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 zatwierdzonym przedmiotową uchwałą zarządzeniu, nie upoważnia do twierdzenia, że zarządzenia te zostały podjęte w zakresie nieuregulowanym. Przeczą temu wskazane wyżej przepisy ustawowe.

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 (tu: Burmistrz) 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 epidemiologiczna 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 w zw. z art. 41 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru nie występuje zagrożenie dóbr podlegających ochronie, dla przeciwdziałania któremu niezbędne jest wydanie przepisów porządkowych, zmierzających do nie pobierania opłat za parkowanie.

Organ nadzoru podnosi, że niezbędność ochrony wyżej wymienionych dóbr, jest co prawda przesłanką subiektywną opartą na kryterium ocennym i wymaga posłużenia się pojęciami nieostrymi, jak "bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny", ale dla jej pełnego zrealizowania konieczne jest też stwierdzenie "niezbędności" ochrony wskazanych dóbr poprzez wydanie aktu prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Należy wskazać, że "niezbędność" nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Przepisy porządkowe nie mogą bowiem prowadzić do uzupełnienia (poprawienia), regulacji ustawowych w danym zakresie (por. wyrok NSA z 11 lipca 2006r., sygn. II GSK 68/06 CBOSA).

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" 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. Praktyka orzecznicza nakazuje zawężające interpretowanie przesłanek ustanawiania przepisów porządkowych. Powodem tego jest reglamentacyjny charakter tych przepisów.

Ponadto organ nadzoru podkreśla, że w doktrynie zwraca się uwagę na to, iż "bezpieczeństwo publiczne" to pojęcie, które nie dotyczy zagrożenia o charakterze jednostkowym, ale powszechnym. Chronione jest więc nie tyle bezpieczeństwo jednostki, ale bezpieczeństwo określonej, większej grupy osób. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego wymaga nie tylko odniesienia realnego, ale terytorialnie powszechnego, nawet w chwili wydania przepisów porządkowych dla danego terenu, zagrożenie to ma charakter jeszcze tylko potencjalny. Bezpieczeństwo publiczne, będące jedną z przesłanek stanowienia przepisów porządkowych, jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak też państwo ze swoimi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Organ nadzoru wskazuje, iż taksatywne wyliczenie dóbr chronionych w ustawie o samorządzie gminnym ma na celu zapobieżenie wydawaniu przepisów porządkowych w innym niż określony w ustawie celu (wyr. NSA z dnia 3 grudnia 2004r. sygn. akt GSK 1132/04, OSP 2005r. z.9, poz. 109).

Ponadto organ nadzoru podnosi, że przy ocenie legalności przedmiotowej uchwały konieczne jest stwierdzenie, iż stosunkowo duża swoboda pozostawiona organom stanowiącym przepisy porządkowe, nie może oznaczać dowolności ich stanowienia.

Przepisy porządkowe - jak wynika z art. 40 ust. 3 cytowanej ustawy - są szczególną kategorią aktów prawa miejscowego, gdyż mogą być wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach. Wyłącznie bowiem w wyjątkowych okolicznościach może dojść do takiej sytuacji, że niezbędne jest wydanie tych przepisów, aby chronić tak podstawowe dobra jak życie lub zdrowie obywateli oraz aby zapewnić porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Bowiem upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych dotyczy sytuacji nie cierpiącej zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, co oznacza, że zagrożenie jest tego rodzaju, że wymaga podjęcia niezwłocznie działania prawodawczego przez uprawnione organy gminy (wyr. WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2014r., sygn. akt IV SA/Gl 1161/14).

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały 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