



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 maja 2017 r.

Poz. 2098



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.198.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/334/2017 Rady Miasta Zamość z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Zamość, w części obejmującej § 4 ust. 3 i 4 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/334/2017 Rady Miasta Zamość z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Zamość, w części obejmującej § 4 ust. 3 i 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2017 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440, ze zm.).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Opłatę, o której mowa w tym przepisie, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 ustawy).

Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, a to 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 (art. 13b ust. 2 ustawy).

Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania (art. 13b ust. 3 ustawy).

Jednocześnie ustawodawca wskazał w art. 13b ust. 4 ustawy, iż rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
- 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Z przytoczonych przepisów ustawy o drogach publicznych wynika zatem generalna zasada odpłatności za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, od której to zasady - jedynie w drodze wyjątku - właściwy organ gminy może wprowadzać odstępstwa i pewnego rodzaju przywileje (może np. ustalić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane, czy stawkę zerową) w stosunku tylko do niektórych użytkowników dróg publicznych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2337/05).

Podkreślenia przy tym wymaga, iż ustawodawca nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy (Rada Miasta) przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Nie oznacza to jednak dowolności przy określaniu tych kryteriów w sytuacji, gdy Rada zdecydowała się skorzystać z takiej możliwości. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie określone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie oraz powszechnie obowiązujące generalne normy konstytucyjne określające podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa prawnego.

Z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP 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 zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994r., sygn. akt K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141-142; także orzeczenia w sprawach sygn. akt U 7/87 i K 8/91). Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą. Jeśli zatem określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania.

Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 18 lutego 2015r., (sygn. III SA/Łd 21/15) stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając w ustawie o drogach publicznych możliwość tworzenia stref płatnego parkowania, kierował się nie tylko potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób (...). Centra miast, charakteryzujące się ścisłą zabudową, niejednokrotnie nie pozwalają na budowanie nowych obiektów budowlanych takich jak parkingi miejskie, a istniejące miejsca parkingowe to najczęściej wydzielona w tym celu przestrzeń w pasie drogowym. Problem tworzenia stref płatnego parkowania w swojej istocie dotyczy nie tylko potrzeby zaprowadzenia ładu przestrzennego, a więc bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale wiąże się również z koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw (ochroną prawa własności) tych obywateli, których domy czy mieszkania znajdują się właśnie w centrach miast, gdzie dojazd bądź dojście do miejsca zamieszkania są utrudnione z uwagi na liczbę znajdujących się tam pojazdów.

W kontekście powyższego, ustalenie w § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rady Miasta Zamość preferencyjnego abonamentu dla „osoby fizycznej lub prawnej, najemcy lokalu użytkowego będącego własnością miasta”, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

Wprowadzenie bowiem możliwości nabycia preferencyjnego abonamentu wyłącznie dla „najemcy lokalu użytkowego będącego własnością miasta”, a pozbawienie takiej możliwości, np. przedsiębiorców wynajmujących lokale użytkowe w obrębie Strefy Płatnego Parkowania od innych - niż Miasto Zamość - podmiotów, należy uznać za dyskryminujące. Zasada równości wobec prawa wymaga natomiast, aby podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną były traktowane równo, bez różnic faworyzujących lub dyskryminujących.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadą prawną innego rodzaju.

W § 4 ust. 2 lit. a tiret czwarte uchwały Rada ustaliła opłatę abonamentową za parkowanie w strefie określonej w § 1 pkt 1 – 2 zł za jeden miesiąc – *abonament dla mieszkańca i najemcy lokalu użytkowego w obrębie Strefy Płatnego Parkowania*.

Jednocześnie w § 4 ust. 3 i 4 uchwały wskazano, że *„abonament dla osób zameldowanych na terenie Strefy Płatnego Parkowania Zamościu (strefa 1), będących właścicielami samochodów osobowych, których dowody rejestracyjne posiadają wpis o miejscu zameldowania właściciela wydaje się na okres nie krótszy niż 3 miesiące i nie dłuższy niż 12 miesięcy, liczonych w pełnych miesiącach od dnia wydania abonamentu. Mieszkaniec Strefy Płatnego Parkowania może wykupić maksymalnie 2 (dwie) karty przypadające na jeden adres zameldowania”* (ust. 3).

„Abonament dla osoby fizycznej lub prawnej, najemcy lokalu użytkowego będącego własnością miasta, wydaje się na okres 3 do 12 miesięcy, liczonych w pełnych miesiącach od dnia wydania dokumentu. Najemca może wykupić maksymalnie 1 (jedną) kartę przypadającą na jeden adres wynajmowanego lokalu użytkowego, będącego w obrębie Strefy Płatnego Parkowania” (ust. 4).

Z przytoczonych postanowień uchwały Nr XXVIII/334/2017 wynika, iż regulując kwestie abonamentu preferencyjnego określonego w § 4 ust. 2 lit. a tiret czwarte uchwały Rada Miasta Zamość posługuje się zamiennie pojęciami – „mieszkanca” i „osoby zameldowanej” oraz „najemcy lokalu użytkowego” i „najemcy lokalu użytkowego będącego własnością miasta”.

Nie ulega wątpliwości, że wskazane pojęcia nie są jednak pojęciami tożsamymi i nie mogą być używane zamiennie, zaś brak konsekwencji w posługiwaniu się tymi pojęciami w treści uchwały powoduje jej niejasność i brak możliwości faktycznego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania abonamentu, o którym mowa w § 4 ust. 2 lit. a tiret czwarte uchwały.

Analizując kwestie wykluczenia niektórych posiadaczy pojazdów z możliwości uzyskania abonamentu postojowego Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, iż instytucja zameldowania, mająca charakter czynności materialnoprawnej wynikającej z ewidencji ludności, nie może być podstawą warunkującą nabycie praw w tym zakresie (wyroki NSA z dnia 8 października 2013r. - I OSK 1418/13; z dnia 18 listopada 2016r. – I OSK 1978/16 oraz I OSK 1979/16).

Uchwała w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91), uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/334/2017, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Zamość
- 2) Prezydent Miasta Zamość