

PROJEKT

UCHWAŁA NR
Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój

z dnia

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.34.2016 z dnia 28 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

u c h w a ł a

§ 1

Wnieść skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.34.2016 z dnia 28 stycznia 2016 r. stwierdzające nieważność Uchwały Nr XIX.190.2015 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 22 grudnia 2015 roku w sprawie nadania statutu Jastrzębskiemu Zakładowi Komunalnemu w Jastrzębiu-Zdroju w części § 4 ust. 1 pkt 11 załącznika do uchwały.

§ 2

1. Upoważnić Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój do wniesienia skargi na opisane w § 1 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.34.2016 z dnia 28 stycznia 2016 r., podejmowania wszelkich czynności w toku postępowania, w tym reprezentowania skarżącego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach, jednocześnie zatwierdzając wszystkie czynności podjęte przez Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój w przedmiotowej sprawie.

2. Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój może ustanowić pełnomocników procesowych.

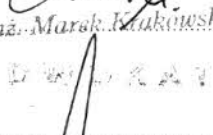
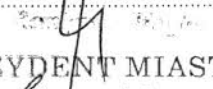
§ 3

Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Dyrektor

Przygotował: inż. Marek Krakowski

Sprawdził:

PREZYDENT MIASTA
Zatwierdził:
Anna Hetman

Uzasadnienie

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój uchwałą nr XIX.190.2015 z dnia 22 grudnia 2015 r. na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), uchwaliła nadanie statutu Jastrzębskiemu Zakładowi Komunalnemu w Jastrzębiu-Zdroju, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

Zawiadomieniem z dnia 26 stycznia 2016 r. (data podana zgodnie z treścią pisma), doręczonym w dniu 26 stycznia 2016 r. Wojewoda Śląski poinformował o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części § 4 ust. 1 pkt 11 załącznika do uchwały.

W dniu 28 stycznia 2016 r., a więc po dwóch dniach od doręczeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, Wojewoda Śląski wydał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwały nr XIX.190.2015 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Jastrzębskiemu Zakładowi Komunalnemu w Jastrzębiu-Zdroju w części § 4 ust. 1 pkt 11 załącznika do uchwały.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, z następujących powodów :

W pierwszej kolejności podnieść należy, iż zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze wydane zostało z naruszeniem art. 9 i 10 kpa w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej u.s.g.).

Jak już wspomniano wyżej, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego wydane zostało dwa dni po tym jak doręczono skarżącemu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z pouczeniem o prawie do złożenia wyjaśnień . Porównanie tych dat pozwala na stwierdzenie, że organ nadzoru nie zapewnił skarżącemu czynnego udziału w postępowaniu nadzorczym. Trudno bowiem uznać, aby skarżący jeszcze tego samego dnia kiedy otrzymał pismo informujące go o wszczęciu postępowania miał złożyć stosowne wyjaśnienia, najlepiej jeszcze zaowocując dokumentację Organowi Nadzoru, gdyż wysyłając wyjaśnienia pocztą nie byłoby pewności czy dotrą one przed wydaniem decyzji, nie mówiąc już o ewentualnej możliwości zapoznania się z materiałami postępowania w siedzibie Organu Nadzoru, do czego skarżący miał prawo. Zapoznanie się z aktami sprawy i złożenie Organowi Nadzoru stosownych wyjaśnień miało tymczasem istotne znaczenie dla sprawy, zwłaszcza że chodzi w niej w istocie o kwestie natury prawnej i rozumienia pojęcia „czynności technicznych” związanych z obsługą strefy płatnego parkowania, które mogły być rozwiane na etapie poprzedzającym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe uchybienie jest tym bardziej rażące, że Organ Nadzoru zapoznał się z treścią uchwały Rady Miasta Jastrzębie- Zdrój 28 dni przed wydaniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zaś zawiadomienie o wszczęciu sporządził dopiero w 28 dniu 30-dniowego terminu do wydania rozstrzygnięcia. Nic zatem nie uzasadnia opieszałości Organu Nadzoru, który w obliczu zbliżającego się upływu terminu określonego w art. 91 ust. 1 u.s.g. zaczął podejmować następujące po sobie czynności postępowania z szybkością pozbawiającą skarżącego możliwości czynnego udziału w postępowaniu

nadzorczym, zwłaszcza wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego i złożenia stosownych wyjaśnień.

Przepis art. 91 ust. 5 u.s.g. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego, zmierzającego do stwierdzenia nieważności badanej uchwały lub zarządzenia. W orzecznictwie sądowym sformułowano pogląd, że to odpowiednie stosowanie kpa powinno obejmować co najmniej przepis art. 61 § 4 kpa, z którego wynika obowiązek powiadomienia gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz stosowanie przepisów o postępowaniu wyjaśniającym, gwarantującym gminie czynny udział w tym postępowaniu (art. 9 i 10 kpa). Pozbawienie gminy możliwości czynnego udziału w postępowaniu nadzorczym, a z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie, stanowi naruszenie prawa uzasadniające uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 grudnia 2011 r. sygn. IV SA/GI 1382/11; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2000 r., sygn. II SA/Ka 1013/98, niepubl.).

Błędne jest również przyjęcie Organu Nadzoru, że uchwała nr XIX.190.2015 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Jastrzębskiemu Zakładowi Komunalnemu w Jastrzębiu-Zdroju w części § 4 ust. 1 pkt 11 załącznika do uchwały, jest niezgodna z treścią art. 19 ust. 5 i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Jak wynika z treści § 4 ust. 1 pkt 11 załącznika do uchwały, „przedmiotem działalności JZK jest : (...) 11) wykonywanie czynności technicznych związanych z obsługą strefy płatnego parkowania na rzecz zarządcy drogi w zakresie:

- a) sprzedaży biletów parkingowych, kart abonamentowych i kart parkingowych pojazdu o napędzie hybrydowym lub elektrycznym,
- b) prowadzenia kontroli prawidłowości wnoszenia opłat za postój,
- c) przygotowywania dokumentacji niezbędnej do podjęcia windykacji należności z tytułu nieopłaconego postoju,
- d) technicznej obsłudze parkomatów (...)”

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, korzystający z dróg publicznych obowiązani są do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Opłaty te, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi (art. 13b ust. 7 ustawy o drogach publicznych). Nadto zgodnie z art. 13h ustawy, w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, opłaty za parkowanie może pobierać partner prywatny.

Na tle podobnej sprawy, wypowiadały się już Sądy Administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W szczególności w sprawie rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (wyrok z dnia 5 stycznia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 1087/11), przedmiotem badania był stan faktyczny w którym : „na terenie Gminy Miasta (...) poborem opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania zajmuje się samorządowy zakład budżetowy - Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego utworzony na mocy uchwały Rady Miasta Szczecin z dnia 22 października 2001 r. W myśl § 2 ust. 1 pkt 1 lit. u ww. uchwały przedmiotem działania ZDiTM jest organizowanie systemu płatnego parkowania i pobierania opłat z tego tytułu, w tym zawieranie umów na administrowanie strefą płatnego parkowania oraz nadzór nad jej prawidłową realizacją. W wykonaniu tych postanowień ZDiTM zawarł w dniu (...) r. umowę

porozumienie z jednostką budżetową Gminy Miasto (...), działającą pod nazwą Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej, którego przedmiotem było powierzenie MJOG czynności technicznych związanych z administrowaniem strefą płatnego parkowania. W szczególności MJOG "zlecone" zostało wykonywanie czynności w zakresie obsługi kasowej sprzedaży opłat abonamentowych, opłat ryczałtowych i kart strefowych, obsługa techniczna w zakresie usługi SMS Parking, prowadzenie kontroli prawidłowości wnoszenia opłat za postój pojazdów w SPP, prowadzenie ewidencji opłat jednorazowych wniesionych przez parkowanie w urządzeniach kasujących, za pomocą usługi SMS Parking, opłat abonamentowych, ryczałtowych oraz kart strefowych, czynności związanych z obsługą techniczną i konserwacyjną parkomatów oraz utrzymywania czystości i oznakowania tablic informacyjnych SPP." Rozpoznając wskazany stan faktyczny WSA w Szczecinie, uznał, że „z powyższego wynika, że MJOG powierzone zostały jedynie czynności techniczne związane z administrowaniem strefą płatnego parkowania. Podkreślenia wymaga, że dochody uzyskiwane z funkcjonowania SPP i jej obsługi stanowią dochód Gminy Miasto (...). Powyższe pozostaje w zgodzie z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach, który stanowi, że opłaty określone w art. 13 ust. 1 i 2, z wyłączeniem opłaty elektronicznej są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

W skardze kasacyjnej od wyżej wymienionego wyroku WSA w Szczecinie, Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił naruszenie zwłaszcza art. 13b ust. 7 ustawy o drogach publicznych, podnosząc iż przepis ten określa podmiot, który pobiera opłaty za parkowanie. Biuro Strefy Płatnego Parkowania w Szczecinie to nie tylko miejsce wnoszenia opłat za parkowanie, ale także komórka organizacyjna będąca częścią jednostki budżetowej – Miejskiej Jednostki Obsługi Gospodarczej w Szczecinie. Skoro kierowcy, zgodnie z regulacjami zawartymi w uchwale, uiszczali opłaty za parkowanie w Biurze Strefy, to nie ulega wątpliwości, że podmiotem, który faktycznie pobierał opłaty za parkowanie była Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej w Szczecinie. Potwierdza to Statut Miejskiej Jednostki Obsługi Gospodarczej w Szczecinie, który w § 2 ust. 2 pkt 7 stanowił, że przedmiotem działalności tej jednostki organizacyjnej jest wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem Strefy Płatnego Parkowania, w tym pobieranie należnych opłat. Zdaniem Rzecznika spełnienie wymogu, o którym w art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych, nie zmienia faktu, iż poborcą opłat za parkowanie nie był zarząd drogi, lecz Miejska Jednostka Obsługi Gospodarczej, czyli nieuprawniony podmiot.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 sierpnia 2012 r. I OSK 1154/12 oddalił skargę kasacyjną Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazując że słusznie podniósł Sąd I Instancji, użyte w § 4 ust. 2 i 3 określenie "opłaty za parkowanie (...) uiszcza się w biurze strefy" czy "...dokonuje się w biurze strefy", stanowi jedynie wskazanie miejsca dokonywania określonych opłat. Podniesione w skardze kasacyjnej okoliczności, iż Biuro Strefy Płatnego Parkowania w Szczecinie jest jednostką organizacyjną jednostki budżetowej i to ono faktycznie pobiera opłaty za parkowanie, nie ma znaczenia dla oceny prawidłowości zapisów uchwały w powołanym § 4 ust. 2 i 3, bowiem przepis ten nie określa kto pobiera opłaty za parkowanie, ale wskazuje gdzie uiszcza się lub dokonuje tych opłat. Pod pojęciem "sposób pobierania opłaty" wskazanym w art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach należy rozumieć zasady, formy i ogół czynności technicznych pozwalających na dokonanie opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania.

Przywołane natomiast w uzasadnieniu rozstrzygnięcia wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego jak również Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gliwicach,

są mało przydatne dla rozpatrzenia niniejszej sprawy, gdyż dotyczą odmiennych stanów faktycznych.

W tym stanie rzeczy nie można stwierdzić, aby wykonywanie czynności technicznych związanych z obsługą strefy płatnego parkowania na rzecz zarządcy drogi w stricte określonym zakresie, stanowiło naruszenie art. 19 ust. 5 i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Jastrzębskiemu Zakładowi Komunalnemu powierzone zostały jedynie czynności techniczne związane z administrowaniem strefą płatnego parkowania na rzecz zarządcy drogi. Sprzedaż biletów parkingowych czy kart abonamentowych, to w istocie jedynie określenie miejsca, w którym są one dokonywane. Jastrzębski Zakład Komunalny w Jastrzębiu-Zdroju nie działa tu w imieniu własnym lecz na rzecz zarządcy drogi, a środki pozyskane ze sprzedaży zasilają bezpośrednio budżet Miasta Jastrzębie –Zdrój. Również pozostałe czynności takie jak: prowadzenie kontroli prawidłowości wnoszenia opłat za postój, przygotowywanie dokumentacji niezbędnej do podjęcia windykacji należności z tytułu nieopłaconego postoju, techniczna obsługa parkomatów to nic innego jak czynności wyłącznie techniczne, nie związane bezpośrednio z poborem opłat.

W związku z wezwaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 maja 2016 r., doręczonego w dniu 13 maja 2016 r. do podjęcia uchwały przez Radę Miasta w przedmiotowej sprawie, niniejszy projekt uchwały stał się konieczny i uzasadniony. Jednocześnie należy wyjaśnić, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwaliło się stanowisko, iż niedołączenie stosownej uchwały do dnia wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest brakiem formalnym pisma ani inną przyczyną jej niedopuszczalności, która uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu. Nie stanowi to również podstawy do jej odrzucenia, bez uprzedniego wyznaczenia terminu do złożenia stosownego aktu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1994 r. sygn. akt III ARN 43/94, OSNP 1994 r. nr 12, poz. 185; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1142/04, OSS 2005 r. nr 4, poz. 100). Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z dalej idącym poglądem wyrażonym w orzecznictwie, uchwała jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody może być złożona w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi (postanowienie z dnia 7 lipca 1994 r. sygn. akt III ARN 42/94, OSNP 1994 r., z. 9, poz. 138). Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 30 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 290/05, odwołując się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r. sygn. akt III AZP 53/94 (OSNP 1992 r. nr 7-8, poz. 119) podkreślił, iż cel tego przepisu nie wyklucza podjęcia uchwały po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego ani podjęcia jej po upływie terminu do wniesienia skargi (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2006 r. sygn. akt I OSK 204/06, niepubl.).

Dyrektor

inż. Marek Krakowski