

Wyrok z dnia 4 listopada 1999 r.

III RN 133/99

Przekazanie organom gmin zadań i odpowiadających im kompetencji do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224) nie obejmuje wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

Przewodniczący: SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1999 r. sprawy ze skargi Zbigniewa G. na uchwały Rady Miasta G. z dnia 20 czerwca 1996 r. [...] w przedmiocie zasad organizacji systemu parkowania pojazdów samochodowych i [...] w przedmiocie określenia wysokości opłat jednorazowych oraz opłat abonamentowych za parkowanie pojazdów samochodowych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 1 grudnia 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 1 grudnia 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku po rozpoznaniu sprawy ze skargi Zbigniewa G. stwierdził niezgodność z prawem obu zaskarżonych uchwał Rady Miasta G. z dnia 20 czerwca 1996 r. : 1) w sprawie zasad organizacji systemu parkowania pojazdów samochodowych w Strefach Płatnego Parkowania na terenie Miasta G.; 2) w sprawie określenia wysokości opłat jednorazowych oraz opłat abonamentowych za parkowanie pojaz-

dów samochodowych w strefach płatnego parkowania oraz w strefie płatnego parkowania z ograniczeniem ruchu zlokalizowanych na terenie Miasta G.

W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, że w zaskarżonych uchwałach Rada Miasta G. określiła strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie miasta G. oraz system opłat, a także system restrikcji w przypadkach nieopłaconego parkowania lub parkowania ponad czas opłacony. Regulacja ta jest bezprawna, gdyż w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, regulacja przedmiotowej materii należała do właściwości wojewody jako organu zarządzającego ruchem drogowym natomiast gmina nie była do tego uprawniona. Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na ocenę prawną wyrażoną poprzednio w wyrokach NSA: z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92 (OSP 1994 Nr 7-8, poz. 129) oraz z dnia 14 lutego 1996 r., SA/ Gd 23369/95 (Orzecznictwo w sprawach Samorządowych 1997, Nr 1, poz. 12). Z uwagi na to, że od podjęcia zaskarżonych uchwał upłynął już okres dłuższy niż jeden rok, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) ograniczył się do stwierdzenia niezgodności przedmiotowych uchwał z prawem, nie stwierdzając ich nieważności.

Od powyższego wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r. Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną, zarzucając rażące naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 369 ze zm.), § 3, § 5 ust. 2 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 89, poz. 416) w związku z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), art. 2 ust. 3, art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1997 r., Nr 36, 224). Powołując te zarzuty Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej przedstawiony został następujący wywód:

Możliwość pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych została przewidziana w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Stosownie do wykonawczego do tej ustawy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 89, poz. 416) właściwym do wprowadzenia oraz ustalenia stawek opłat za parkowanie jest organ zarządzający ruchem. Takim organem w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych innych niż autostrady i drogi ekspresowe był wojewoda (art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym).

Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, kompetencje wojewodów określone w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym między innymi w zakresie zatwierdzenia projektów organizacji ruchu przeszły do właściwości organów gmin o statusie miasta jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Z kolei zakres kompetencji w przedmiocie zatwierdzania projektów organizacji ruchu obejmuje również prawo wyznaczania miejsc i określania sposobów oraz warunków parkowania pojazdów na drogach publicznych. Ten ostatni pogląd wyprowadził Minister z § 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach (Dz.U. z 1992 r. Nr 97, poz. 485 ze zm.). W konkluzji przedstawionego wyводу Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie może budzić wątpliwości, iż organom Gminy Miasta G. przysługiwało prawo decydowania o wyznaczeniu miejsc parkowania na drogach publicznych, położonych w jego granicach oraz określenia sposobów i warunków tego parkowania, a więc również do stwierdzenia o wysokości opłat i trybie ich pobierania. Wreszcie pobieranie (egzekwowanie) opłat za parkowanie należy do gminy jako zarządcy drogi na podstawie § 6 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z przedstawionych wyżej przesłanek oceny prawnej Ministra Sprawiedliwości nie budzą wątpliwości ustalenia wskazujące na to, że w świetle powołanych przepisów, obowiązujących w okresie podejmowania przez Radę Miasta G. przedmioto-

wych uchwał właściwym do wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drodze publicznej jest organ zarządzający ruchem na tej drodze oraz, że organem tym na drogach nie będących autostradami i drogami ekspresowymi był wojewoda. W tej części stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Naczelnego Sądu Administracyjnego są takie same. Kontrowersja dotyczy przeniesienia zadań i kompetencji w zakresie wprowadzania opłat za parkowanie na drogach publicznych, należących bezspornie do administracji rządowej, (województw) do kompetencji gmin na zasadzie ustawowego zlecenia. Według zaskarżonego wyroku brak jest podstawy prawnej do takiego wyposażenia gmin w przedmiotowe zadania i kompetencje. Minister Sprawiedliwości natomiast twierdzi, że gminy uzyskały stosowną właściwość na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224).

Istota zarysowanego wyżej zasadniczego problemu rozpatrywanej sprawy sprowadzała się zatem do ustalenia tego co z zakresu właściwości organu zarządzającego ruchem zostało wydzielone, w formule właściwości zleconej, dla organów gmin.

Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska Ministra Sprawiedliwości z następujących powodów.

Stosownie do powołanego wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. do właściwości gmin przeszły jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, należące dotychczas do wojewodów zadania i odpowiadające im kompetencje w zakresie „zatwierdzania projektów organizacji ruchu”. Zastanawiając się co to znaczy, to jest jaki jest zakres zadań i odpowiadających im kompetencji do zatwierdzania projektów organizacji ruchu należało zwrócić uwagę na to, że – zgodnie z brzmieniem omawianego przepisu – chodzi tu o część zadań i kompetencji określonych w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.). Według zaś tego przepisu wojewoda sprawuje nadzór w zakresie zarządzania ruchem na obszarze swojego działania, a ponadto jest organem zarządzającym ruchem na drogach innych niż autostrady i drogi ekspresowe. Powyższe zestawienie, z jednej strony szerokiej właściwości wojewody a z drugiej skonkretyzowanego przedmiotu zlecenia gminom (obejmującego oprócz zatwierdzania projektów organizacji ruchu prowadzenie ewidencji projektów organizacji ruchu oraz wydawanie zezwoleń na niestosowanie się

do niektórych znaków drogowych) wskazuje na to, że w ustawie z 24 listopada 1995 r. nie zmieniono co do zasady właściwości organów państwowych w przedmiotowych sprawach z zakresu administrowania drogami publicznymi i ruchem na drogach publicznych. Ustawa z 24 listopada 1995 r. nie zmieniła podziału zadań i kompetencji między organy samorządu terytorialnego. Nadzór w zakresie zarządzania ruchem oraz zespół właściwości i kompetencji przynależny do organów zarządzających ruchem nadal pozostawał w obrębie administracji rządowej. Natomiast organom gmin, na zasadzie zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej miały przypadać ściśle sprecyzowane zadania i kompetencje, między innymi, przedmiotowe zatwierdzanie projektów organizacji ruchu.

Nie ma wystarczającego uzasadnienia pogląd Ministra Sprawiedliwości jakoby do zakresu zatwierdzania projektów organizacji ruchu należało prawo wyznaczania miejsc i określania sposobów oraz warunków parkowania pojazdów na drogach publicznych. Jedynym powołanym co do tego argumentem w rewizji nadzwyczajnej jest odwołanie się do § 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach (Dz.U. Nr 97, poz. 485 ze zm.). Wbrew tej sugestii z powołanego przepisu nie można wyprowadzić prezentowanej tezy Ministra Sprawiedliwości. Z przepisu tego bowiem wynika jedynie to, że na podstawie opracowanego przez inwestora lub zarząd drogi projektu organizacji ruchu lub zmian tej organizacji, zatwierdzonego przez właściwy organ zarządzający ruchem podejmowane są działania i czynności w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także działania systemowe w zakresie organizacji ruchu dotyczące w szczególności wyznaczania miejsc i określania sposobów oraz warunków parkowania pojazdów. Nie można twierdzić jakoby w zakresie kompetencji do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu mieściło się uprawnienie do wyznaczania miejsc i określania sposobów oraz warunków parkowania pojazdów, skoro uprawnienie to w powołanym przepisie zostało wyodrębnione i ma być realizowane przez właściwy organ dopiero na podstawie zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Zresztą podkreślić trzeba, że zatwierdzenie projektu organizacji ruchu jest kompetencją nawiązującą do procedury przygotowywania takiego projektu, którego zawartość określa § 1 ust. 2 omawianego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 listopada 1992 r. Stosownie do tego ostatniego przepisu projekt organizacji ruchu powinien zawierać wymienione elementy, w tym opis

techniczny charakteryzujący drogę i warunki ruchu (istniejące lub prognozowane natężenie ruchu z uwzględnieniem struktury kierunkowej na skrzyżowaniach), uzasadnienie wprowadzenia lub zmiany organizacji ruchu oraz planowany termin jej wprowadzenia.

Jeżeli zatem, jak twierdzi się w rewizji nadzwyczajnej, zakres kompetencji dotyczącej zatwierdzania projektu organizacji ruchu, o której mowa w ustawie z dnia 24 listopada 1995 r., ma być ustalany według znaczenia tej instytucji wynikającego z powołanego rozporządzenia z dnia 12 listopada 1992 r. – to nie ma podstaw do wykroczenia poza określoną procedurę działań i czynności bezpośrednio odnoszących się do projektu. Rozszerzająca interpretacja zakresu kompetencji skonkretyzowanej w ustawie z dnia 24 listopada 1995 r. do wykonywania przez organy gminy jako zadań z zakresu administracji rządowej pozostaje w wyraźnej sprzeczności ze wspomnianym brzmieniem art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a tej ustawy, w którym tak określoną kompetencję wyodrębniono z szerokiego zakresu zadań i kompetencji organów administracji rządowej. Z tego ostatniego punktu widzenia istotne wydaje się również zauważenie, iż problematyka opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych została w ustawowym unormowaniu wyraźnie wyodrębniona jako szczególnie przedmiot regulacji prawnej. Wynika to z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), zawierającego zezwolenie na pobieranie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach. Korzystając z upoważnienia ustawowego (art. 13 ust. 4) Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 5 lipca 1994 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 416) określiła szczegółowe zasady wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. Stosownie do § 1 ust. 5 tego rozporządzenia określenie obszaru, na którym mają być pobierane opłaty za parkowanie należy do organu właściwego do zarządzania ruchem w uzgodnieniu z zarządem drogi. Jeszcze wyraźniej sprecyzowano rolę organów samorządu terytorialnego w zakresie wprowadzenia opłat stanowiąc w § 3, że właściwy organ zarządzający ruchem działa w tym zakresie w porozumieniu z zarządem drogi po zasięgnięciu opinii właściwego organu samorządu terytorialnego.

Należy stwierdzić, że przekazane organom gmin w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. zadania i kompetencje do zatwierdzania projektów organizacji ruchu nie obejmowały ukształtowanej wówczas jako szczególnej regulacji prawnej problematyki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

Powyższe ustalenia prowadzą do uznania, że rewizja nadzwyczajna Ministra Sprawiedliwości nie ma usprawiedliwionej podstawy. Odpada przy tym potrzeba osobnego rozważenia kwestii dotyczącej uprawnienia gminy do pobierania (egzekwowania) opłat za parkowanie, skoro – jak to zasadnie ocenił Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku – zasadnicza wadliwość przedmiotowych uchwał Rady Miasta G. wynika z pozbawionego podstawy prawnej wprowadzenia strefy płatnego parkowania oraz określenia systemu opłat a także systemu restrykcji w tym zakresie. W konsekwencji nielegalności tych postanowień uchwał, nie mogły być uznane za zgodne z prawem, ewentualne postanowienia dotyczące pobierania (egzekwowania) opłat tak wprowadzonych.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy oddalił rewizję nadzwyczajną stosownie do art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====