



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 21 czerwca 2002 r.

35599

RPO-352031-X/00/TS

Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie

Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ( Dz.U. Nr 78, poz. 483 ) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ),

wnoszę o stwierdzenie, że :

1) § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych ( Dz.U. Nr 51, poz. 608 ) są niezgodne z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) § 3 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 powołanego rozporządzenia są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 z późn. zm. ),

3) a ponadto, przepis § 8 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia jest niezgodny z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Uzasadnienie

Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ), korzystanie z dróg publicznych może być

uzależnione od wniesienia opłat drogowych. Opłaty mogą być pobierane m. in. za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach ( art. 13 ust. 2 pkt 4 powołanej ustawy ). Art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach, a także organu właściwego do ustalenia stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania, z uwzględnieniem w szczególności : kategorii pojazdów, czasu parkowania i organizacji ruchu lokalnego.

Na podstawie powołanego wyżej upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, Rada Ministrów w dniu 27 czerwca 2000 r. wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych ( Dz.U. Nr 51, poz. 608 ). Z przepisów tego rozporządzenia wynika, że opłaty mogą być wprowadzane na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych bądź realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności obszaru dla tych pojazdów lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

W myśl § 3 ust. 1 wymienionego rozporządzenia opłaty wprowadza i ustala sposób ich pobierania rada miasta ( gminy ) na wniosek zarządu miasta ( gminy ), zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, a w mieście stołecznym Warszawie - właściwe rady gmin po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem. Ponadto stawki opłat ustala rada miasta ( gminy ) na wniosek zarządu miasta ( gminy ), zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, a w mieście stołecznym Warszawie - właściwe rady gmin po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem ( § 4 ust. 1 rozporządzenia ).

Nie ulega wątpliwości, że uchwała rady gminy wprowadzająca opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz ustalająca stawki tych opłat ma charakter przepisów prawa miejscowego, a więc jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który ustanowił te przepisy. Taki też pogląd reprezentuje dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. W związku z powyższym przepisy prawa miejscowego wprowadzające opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach powinny odpowiadać konstytucyjnym warunkom ich stanowienia.

Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wynika stąd, że przepisy prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego do wydania przepisów prawa miejscowego musi zatem wynikać z ustawy. Ten konstytucyjny

warunek nie został spełniony w omawianym zakresie, gdyż upoważnienie dla poszczególnych rad miast ( gmin ) do wprowadzenia i ustalenia stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach wynika nie z ustawy, lecz z przepisu aktu wykonawczego do ustawy ( § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych ). W pełni uzasadnione jest więc stwierdzenie, że upoważnienia zawarte w wymienionych powyżej przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych są niezgodne z art. 94 Konstytucji RP.

Stanowisko Rzecznika podziela także Najwyższa Izba Kontroli, która w raporcie dotyczącym prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych zwróciła uwagę, że wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów, które upoważnia rady miast ( gmin ) do wprowadzania opłat za parkowanie, a tym samym do stanowienia w tym zakresie przepisów prawa miejscowego, nie spełnia wymogów określonych w Konstytucji. Organy samorządu terytorialnego mogą bowiem stanowić przepisy prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Z upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych wynika, że Rada Ministrów została uprawniona wyłącznie do określenia szczegółowych zasad wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalenia stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania. Powyższa delegacja ustawowa nie zawierała więc umocowania do określenia organu właściwego do wprowadzenia opłat za parkowanie. Tymczasem, pomimo braku w tym zakresie stosownego upoważnienia, Rada Ministrów w § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia wskazała także organ, do którego kompetencji należy wprowadzanie wspomnianych opłat.

Poza granice upoważnienia wynikającego z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych wykracza także przepis § 8 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, który stanowi, że zarząd drogi ( organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie ) może upoważnić do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania inne jednostki organizacyjne. Wspomniany przepis ustawy uprawniał Radę Ministrów jedynie do określenia organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie, co nastąpiło w § 8 ust. 1 rozporządzenia.

Działając w oparciu o przepis art. 13 ust. 4 powołanej ustawy Rada Ministrów nie była zatem umocowana do udzielenia organowi właściwemu do pobierania opłat za parkowanie zezwolenia na przekazanie swoich kompetencji na rzecz innych podmiotów.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że regulacje zawarte w § 3 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia są niezgodne z art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych przez to, że wykraczają poza granice tego upoważnienia ustawowego.

Wymienione przepisy są także niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego rozporządzenie jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W omawianym zakresie brak jest bowiem umocowania w ustawie do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii właściwości organu, który wprowadzać ma opłaty za parkowanie, jak również do wyposażenia organu pobierającego opłaty za parkowanie w uprawnienie do sędowania swoich obowiązków na rzecz innych jednostek organizacyjnych .

Wydając rozporządzenie zawierające upoważnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego oraz regulacje, które nie mieszczą się w granicach udzielonego przez ustawodawcę umocowania, Rada Ministrów naruszyła także postanowienia art. 7 Konstytucji RP, który nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona we wspomnianym przepisie zasada legalności odnosi się bowiem również do procesu stanowienia prawa i w zakresie tym traktowana jest m. in. jako obowiązek formułowania w rozporządzeniach przepisów, które będą zgodne z postanowieniami Konstytucji. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie akcentował, że rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza m. in., iż akt ten oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego został wydany nie może też być sprzeczny z normami konstytucyjnymi.

Odnosząc się ponadto do § 8 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia należy także zwrócić uwagę, że Rada Ministrów zobowiązana była określić w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o drogach publicznych organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie, a nie podmiot właściwy do pobierania tych opłat. O tym zaś czy dana jednostka jest organem w sprawach dotyczących dróg publicznych rozstrzyga sama ustawa o drogach publicznych. W szczególności z art. 19 ust. 2 tej ustawy wynika właściwość organów dla poszczególnych kategorii dróg publicznych i nie ulega w związku z tym wątpliwości, że organami w rozumieniu ustawy o drogach publicznych są w zależności od kategorii drogi publicznej odpowiedni zarządcy drogi. Art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zezwala, aby zarządcy drogi wykonywali swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Zarządca drogi może również na podstawie art. 21 ust. 1a powołanej ustawy upoważnić pracowników, odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta, urzędu miasta stołecznego Warszawy lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie.

Z powołanych powyżej przepisów ustawy o drogach publicznych wynika w sposób nie budzący wątpliwości, przy pomocy jakich podmiotów, organ w rozumieniu tejże ustawy, może wykonywać swoje zadania i obowiązki. W przypadku jednostek

organizacyjnych mogą to więc być wyłącznie jednostki utworzone przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Ustawa o drogach publicznych nie dopuszcza więc wykonywania obowiązków zarządców drogi przez inne jednostki organizacyjne niż jednostki powołane przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego.

Żaden przepis wspomnianej ustawy nie zawiera też upoważnienia do uczynienia od tej zasady wyjątków w akcie wykonawczym.

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 8 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia nie tylko wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, ale także, w zakresie, w jakim zezwala na upoważnienie przez zarząd drogi innych jednostek organizacyjnych niż jednostki utworzone przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego do kontroli uiszczania opłat za parkowanie oraz do ich pobierania, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Przedstawione powyżej argumenty jednoznacznie wskazują, że zaskarżone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych rażąco naruszają art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji oraz art. 13 ust. 4 i art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wobec czego wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
/-/ Stanisław Trociuk