

Dobra Administracja

SAMORZĄDOWE WĄTPLIWOŚCI →I2

Informacja o karach dla taksówkarzy może być w uchwale

Naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny – przypomniat w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

TYLKO NA RP.PL/ADMINISTRACJA

Darowizny dla gminy na poczet opłat adiacenckich

Czy gmina może pobrać darowizny od mieszkańców na poczet opłat adiacenckich w związku z budową kanalizacji? Koszty budowy infrastruktury technicznej i tak są naliczane ww. opłatami. Czy gmina może zaliczyć darowizny na poczet ww. opłat po zakończeniu zadania inwestycyjnego. Gmina zyskałaby szybko środki na realizację zadania – pyta radny.

ROZPORZĄDZENIA →I4

Jakie zasady działania funduszy unijnych w latach 2021–2027

Można już zapoznać się z unijnymi aktami, które w najbliższych latach będą wyznaczać sposoby wydatkowania środków unijnych, wskazując, jakiego rodzaju inwestycje i na jakich zasadach będą mogły być finansowane.

AKTUALNOŚCI NA  PRAWO.RP.PL

POSTĘPOWANIE

Waloryzacja, czyli spore wyzwanie dla zamawiających

Szybki wzrost cen materiałów budowlanych każe poważnie zweryfikować wielu wykonawcom kosztorysy przedstawione na etapie ubiegania się o zamówienie. Jak to wykonać?

JACEK KOŚIŃSKI
KONRAD DYDA

Od lat jednym z ważniejszych – a jednocześnie stwarzającym sporo praktycznych problemów – zagadnień z zakresu Prawa zamówień publicznych była waloryzacja kontraktów. Ustawa obowiązująca od nowego roku wprowadziła w tym zakresie sporo zmian, których stosowanie jest wyzwaniem właściwie dla wszystkich zamawiających.

Jakie zasady

Tymczasem od prawidłowego określenia w kontrakcie na realizację zamówienia publicznego zasad waloryzacji, a następnie od jej odpowiedniego przeprowadzenia może zależeć powodzenie całej inwestycji. Na co więc zwrócić szczególną uwagę?

Obowiązkowa waloryzacja

Podstawowym przepisem odnoszącym się do kwestii waloryzacji kontraktów jest rozbudowany art. 439 obowiązującego Prawa zamówień publicznych. Przede wszystkim należy przypomnieć o kwestii najważniejszej: obowiązkowa waloryzacja odnosi się do umów, których przedmiotem są roboty budowlane lub usługi, zawarte na okres dłuższy, niż dwanaście miesięcy. W przypadku tego rodzaju kontraktów w ich treści należy uwzględnić postanowienia określające zasady, na

mocy których możliwa będzie – w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia – modyfikacja wynagrodzenia należnego wykonawcy.

W takich sprawach zawsze krzyżują się dwojakiego rodzaju kwestie. Z jednej strony mamy – bardzo często słuszne – oczekiwania przedsiębiorców, którzy tworząc kosztorysy na potrzeby konkursu, po prostu nie są w stanie dokładnie (a nierzadko, co pokazała pandemia i wywołana nią sytuacja gospodarcza, nawet z dużą dozą prawdopodobieństwa) przewidzieć zmiany kosztów materiałów i pracy.

Nieadekwatna cena

To z kolei oznacza, że jednym z większych ryzyk przy realizacji zamówień publicznych jest utrata ich atrakcyjności, a nawet konieczność „dołożenia” do sfinalizowania inwestycji. Zresztą na gruncie poprzedniego stanu prawnego niejednokrotnie dochodziło do sytuacji, gdy wykonawcy bardziej opłacało się zerwać kontrakt i zapłacić karę umowną, niż dokończyć prace – w wyniku zmiany okoliczności gospodarczych – po zupełnie nieadekwatnej cenie.

Kwestia dyscypliny finansowej

Z drugiej jednak strony są różnego rodzaju obowiązki zamawiającego, który będąc podmiotem publicznym podlega ścisłej dyscyplinie finansowej. Już z tego względu waloryzacja kontraktu nie jest łatwa. W praktyce zaś wiele kwestii z nią związanych zależy od optyki przyjętej przez organy kontroli i sądy, których decyzje i orzeczenia w dużej mierze kształtują postawę zamawiających. Poza tym zawsze należy wziąć pod uwagę czysto ekonomiczne uwarunkowania budżetowe – często po przeznaczeniu określonych środków na daną inwestycję bardzo trudno wyasygnować kolejne, zwłaszcza gdyby miały one znaczenie przekraczające pierwotne założenia. Przedstawicielom żadnej jednostki administracji rządowej

ZDANIEM AUTORÓW

Jacek Kosiński

adwokat, partner
w kancelarii Jacek
Kosiński Adwokaci
i Radcowie Prawni



Konrad Dyda

prawnik w kancelarii
Jacek Kosiński
Adwokaci i Radcowie
Prawni



Naszkicowane obok rozwiązania nowego Prawa zamówień publicznych mają swoje źródło w problemach wykonawców z realizacją zamówień, które w „międzyczasie” stały się mało opłacalne, a nawet generują straty czy wręcz stanowią zagrożenie dla biznesu. Zresztą na gruncie poprzedniej ustawy ustawodawca wprowadził już rozwiązania mające na celu ułatwienie waloryzacji kontraktów. W istocie więc prawidłowe opracowanie takich klauzul może okazać się warunkiem sukcesu inwestycji i jej przeprowadzenia bez większych perturbacji – a na tym przecież powinno przede wszystkim zależeć każdemu zamawiającemu.

bądź samorządowej nie trzeba tego tłumaczyć, gdy weźmie się pod uwagę, że kryzys spowodowany pandemią poważnie nadszarpnął także publiczne budżety.

Wyższe koszty – wyższa cena

W każdym razie procedując obowiązujące od kilku miesięcy Prawo zamówień publicznych ustawodawca postanowił wziąć pod uwagę te okoliczności, kompleksowo regulując kwestię waloryzacji umów o zamówienie publiczne. Jednak „kompleksowo”



TEKSTY Z DODATKU DOSTĘPNE

w wersji
elektronicznej
na:

rp.pl/administracja

”

Waloryzacja kontraktu działa w dwie strony – może bowiem do niej dojść zarówno w przypadku wzrostu, jak i obniżenia cen materiałów i kosztów



NAPISZ DO NAS

Jerzy Kowalski
redaktor prowadzący
j.kowalski@rzeczpospolita.pl

Dokończenie na →I2–3

Dobra Administracja

KOMENTARZ PRAWNY

Cenowa kontrola zamówień publicznych



Jerzy Kowalski
redaktor prowadzący

Nie ma stabilności na świecie. Rynki i ryneczki pulsują. To co w styczniu kosztowało 5 jednostek, w czerwcu ma już wartość 6 jednostek. Są też jednak przedmioty, obiekty i świadczenia, które tanieją. Czyli to co dziś jest tanie, jutro może być drogie. I odwrotnie.

Właśnie z tego powodu życie przedsiębiorców – wykonawców zamówień publicznych i na przykład spółek komunalnych i innych podmiotów samorządowych, czyli zamawiających bywa trudne. Niesie ze sobą ryzyko finansowo-inwestycyjne, którego należy unikać. Ale jak to zrobić, by można było spać spokojnie a robota paliła się w rękach? Odpowiedź daje nowe prawo zamówień publicznych które już obowiązuje ponad pół roku. Art. 439 ustawy zobowiązuje do waloryzacji kontraktów zamówieniowych. Przede wszystkim chodzi o umowy których przedmiotem są roboty budowlane lub usługi, zawarte na okres dłuższy, niż dwanaście miesięcy.

Tak więc klauzule waloryzacyjne są już obligatoryjne. Wszystko po to by wyjściowe ceny, stawki, wartości, koszty pracy i materiałów budowlanych nie dezaktualizowały się z biegiem czasu i w swojej nowej wysokości wymuszonej przez ruch cen i klauzule waloryzacyjne nadal służyły dynamicznej realizacji kontraktów, które dotyczą zamówień publicznych. Inflacyjne procesy nie mogą być przeszkodą w modernizacji rzeczywistości. Samorządy muszą tego skutecznie pilnować. Zaniechanie stosowania klauzul waloryzacyjnych może sporo kosztować. Ceną może być nawet upadłość firm zaangażowanych w realizację przetargów. Zwiększenia ochrony i bezpieczeństwa małych i średnich przedsiębiorstw oraz uatrakcyjnienia rynku zamówień publicznych nigdy nie za dużo.

Więcej na kolumnie **1/2** w tekście na kolumnie **1/1-2** Jacka Kosińskiego „Waloryzacja, czyli spore wyzwanie dla zamawiających”. Zapraszam do lektury także innych artykułów w najnowszym numerze „Dobrej Administracji”.

/©©

SAMORZĄDOWE WĄTPLIWOŚCI

Informacja o karach dla taksówkarzy może być w

Naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny – przypomniał w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

MATEUSZ ADAMSKI

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym unieważnił jeden z zapisów uchwały rady miasta w sprawie stref cen oraz ustalenia cen urzędowych (maksymalnych) i stawek taryfowych za przewozy taksówkami. Wskazano w nim, że „naruszenie przepisów o cenach urzędowych za przewozy taksówkami stanowi podstawę do wymierzenia grzywny w trybie i na zasadach określonych prawem oraz cofnięcie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką”.

Co na to wojewoda

W ocenie wojewody rada wyrokowała poza zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jego zdaniem, w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 11b ustawy o transporcie drogowym nie można stanowić o przesłankach uzasadniających wymierzenie grzywny lub cofnięcie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Ponadto kwestie te zostały unormowane ustawowo (art. 15, art. 92 u.t.d.), co tym bardziej ma przemawiać za wyłączeniem kompetencji uchwałodawczej prawodawcy miejscowego.

W granicach upoważnienia

Wojewoda podkreślił, iż organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Niczego nie uregulowano

W skardze na to rozstrzygnięcie pełnomocnik rady miasta zwrócił uwagę, że w kwestionowanym przez wojewodę zapisie w żaden sposób nie zostały uregulowane jakiegokolwiek przesłanki wymierzenia grzywny ani cofnięcia licencji - nie ustalono zasad cofania jest licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Brakuje jakichkolwiek regulacji w tym zakresie, co zdaniem pełnomocnika, jednoznacznie wskazuje, że nie doszło do przekroczenia kompetencji.

Tylko informacja

Jak wyjaśnił, postanowienie miało mieć funkcję wyłączną informacyjną, rada miasta chciała przekazać komunikat co do możliwych sankcji za naruszenie stawek cenowych. Zamieszczenie takiego postanowienia było szczególnie uzasadnione przy uwzględnieniu kręgu podmiotów – taksówkarzy, do których ten akt prawa miejscowego był kierowany. Dzięki przepisowi otrzymywali oni całościowy komunikat co do tego, że mogą zostać wobec nich zastosowane sankcje, jeśli nie zastosują się do stawek cen wskazanych w uchwale.

Wojewoda podtrzymał swoje stanowisko. Jego pełnomocnik wskazał, że z art. 11b ustawy zawierającej delegację ustawową wynika, że rada gminy może:

- 1) ustalać ceny za przewozy taksówkami na terenie gminy,
 - 2) określać strefy cen (stawki taryfowe) obowiązujące przy przewozie osób i ładunków taksówkami.
- Pełnomocnik ocenił, że powyższy przepis nie przyznaje żadnych innych kompetencji organowi stanowiącemu gminy. Odwołując się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2017 roku podkreślono, że „akty prawa miejscowego nie mogą stanowić biuletynu informacyjnego, dlatego umieszczenie w nich postanowień nie za-

POSTĘPOWANIE

Waloryzacja, czyli spore wyzwanie dla zamawiających

Dokończenie z **1/1**

wość” nowych przepisów nie oznacza ich daleko idącej szczegółowości – wręcz przeciwnie. Już z samego uzasadnienia do nowego Prawa jasno wynika, że celem ustawodawcy było stworzenie jedynie ram dla zmiany umowy w zakresie wynagrodzenia wykonawcy. Stąd strony kontraktu mają pewną swobodę w przeprowadzeniu waloryzacji, jednak zawsze muszą pamiętać o jej ustawowych podstawach.

W tym kontekście warto przypomnieć, że waloryzacja kontraktu „działa” w dwie strony – może bowiem do niej dojść zarówno w przypadku wzrostu, jak i obniżenia cen materiałów i kosztów. Przy czym zawsze punktem odniesienia są parametry przyjęte przez wykonawcę w sporządzonej przez niego ofercie. W każdym razie założeniem obowiązujących od kilku miesięcy przepisów jest automatyczne stosowanie klauzul waloryzacyjnych, co z kolei przekłada się przede wszystkim na konieczność ich precyzyjnego sformułowania.

Nowe parametry

Podstawową kwestią, którą zamawiający musi określić w klauzuli waloryzacyjnej jest ustalenie, jaki poziom zmiany cen materiałów lub kosztów otworzy możliwość waloryzacji oraz wskazanie początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia (jeżeli umowę zawarto 180 dni po rozstrzygnięciu konkursu co do zasady miarodajny jest dzień otwarcia ofert). Jednocześnie ustawodawca nie

sprecyzował jakichkolwiek bliższych warunków w określaniu tych parametrów, co daje stronom właściwie pełną swobodę w tym zakresie. Aczkolwiek należy pamiętać, że w umowie musi zostać jasno zdefiniowana maksymalna wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza się w ramach waloryzacji. Jasne więc jest, że nie może być to wartość dowolna. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem jest wskazanie określonego procentu zmiany tych parametrów. Dzięki temu zamawiający unika problemów związanych z koniecznością odwoływania się do konkretnych cen już na etapie przygotowywania dokumentów postępowania. Poza tym zdefiniowanie maksymalnego „procentu” podwyżki wynagrodzenia wykonawcy pozwala także na zabezpieczenie odpowiednich środków w budżecie zamawiającego na poczet ewentualnej waloryzacji.

W omawianym zakresie umowa musi określać jeszcze dwa istotne zagadnienia: sposób ustalania zmiany wynagrodzenia oraz wpływ fluktuacji cen materiałów lub kosztów na wartość wykonania zamówienia. W pierwszym przypadku – pomimo użycia przez ustawodawcę nieprecyzyjnych określeń – chodzi po prostu o

stworzenie obiektywnych kryteriów, na podstawie których zostanie obliczona kwota, o jaką doszło do zmiany ceny materiałów, a co za tym idzie należnego wykonawcy wynagrodzenia. Ustawodawca stanowi, że kryteria te muszą opierać się na wskaźniku zmiany ceny materiałów lub kosztów (np. ogłaszanym przez prezesa GUS) lub na wskazaniu innej podstawy, np. w postaci sporządzenia wykazu konkretnych materiałów, których zmiana ceny otworzy drogę do przeprowadzenia waloryzacji.

Precyzyjne wyliczenia

Ważną kwestią jest także określenie wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na obciążenia finansowe, jakie trzeba ponieść przy wykonywaniu zamówienia, przy ewentualnym wskazaniu okresów, w których może nastąpić zmiana wynagrodzenia. Oczywiście chodzi tu o wahania – „w górę” lub „w dół” – cen wpływające na realizację danego kontraktu. W końcu nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której na rynku dojdzie do podwyżki cen materiałów, jednak nieużywanego do realizacji danej inwestycji. Dlatego tak istotną kwestią jest precy-

zyjne określenie relacji pomiędzy wzrostem cen/kosztów a wykonywaniem konkretnej umowy. Natomiast w zakresie zdefiniowania okresów, w których może nastąpić zmiana wynagrodzenia – warto je sprecyzować zwłaszcza przy kontraktach długoterminowych tak, aby waloryzacja np. nie następowała w początkowych etapach ich realizacji, gdy wzrosty kosztów można stosunkowo łatwo przewidzieć i w kalkulować w ryzyko kontraktowe.

Podatki i płaca minimalna

Wskazane zasady waloryzacji umowy o zamówienie publiczne nie są jedynymi, z którymi musi się liczyć zamawiający. Ustawodawca osobno zdefiniował analogiczne kwestie odnoszące się do wpływu na wynagrodzenie wykonawcy takich okoliczności, jak podwyżka płacy minimalnej, podatków czy składek na ZUS. W tym zakresie prawodawca obowiązuje zamawiającego do wprowadzenia klauzuli waloryzacyjnej do wszystkich umów zawieranych na okres dłuższy niż dwanaście miesięcy – a nie tylko tych z nich, których przedmiotem są roboty budowlane bądź usługi.

Klauzule waloryzacyjne w takich okolicznościach muszą odnosić się do ewentualnej zmiany: stawki podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego; wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej; zasad podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu bądź ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniu zdrowotnemu bądź ubezpieczeniu społecznemu; zasad gromadzenia i wysokości wpałat do pracowniczych planów kapitałowych. Także tu chodzi o jakiegokolwiek zmiany – w końcu następują one w wymienionej materii stosunkowo często – ale o takie, które mają wpływ na koszt wykonania zamówienia.

Również w tym przypadku zamawiający posiada swobodę w określeniu dokładnej treści klauzul waloryzacyjnych – muszą się one jednak mieścić w maksymalnie precyzyjnie, w jednoznaczny sposób określając zwłaszcza, w jakich sytuacjach „wzrosty” wymienionych składników rzeczywiście wpływają na realizację umowy. Właśnie w tym obszarze najczęściej pojawiają się problemy. Dlatego warto im przeciwdziałać szczegółowymi postanowieniami umownymi. W praktyce może to oznaczać

” Podstawową kwestią, którą zamawiający musi określić w klauzuli waloryzacyjnej jest ustalenie, jaki poziom zmiany cen materiałów lub kosztów otworzy możliwość waloryzacji

Dobra Administracja

KONSULTACJE SPOŁECZNE

uchwale

Wojewoda przeciw większej strefie parkowania

wierających norm prawnych, a mających jedynie charakter informacyjny stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozstrzygając ten spór przyznał rację pełnomocnikowi miasta, że w uchwale w żaden sposób nie zostały uregulowane jakiegokolwiek przesłanki wymierzenia grzywny ani cofnięcia licencji – nie wskazano przypadków w jakich może do tego dojść, nie uregulowano wysokości w jakiej wymierzana jest sankcja, na jaki okres oraz na jakich zasadach cofana jest licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Sąd zaznaczył przy tym, że nie powtórzono unormowań zawartych w innych aktach prawnych, a przepis uchwały realizuje funkcję wyłącznie informacyjną i nie ma wpływu na treść aktu organu gminy.

WSA uznał, że stanowisko wojewody i jego argumentacja są nieprzekonujące. Sąd podkreślił, że w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i w odpowiedzi na skargę wojewoda w ogóle nie wziął pod uwagę, że naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny, zaś tylko akt sprzeczny z prawem, a więc naruszający prawo w sposób istotny, jest nieważny.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 czerwca 2021 r.
Sygnatura akt: III SA/Po 778/21

choćby obowiązek przedstawienia przez wykonawcę listy potwierdzającej liczbę pracowników pobierających minimalne wynagrodzenie lub takich, których wypłata jest w jakiś sposób powiązana z „najniższą krajową”.

Warto pomóc przedsiębiorcom

Mówiąc inaczej w obowiązującym Prawie zamówień publicznych mamy do czynienia z koniecznością wprowadzenia do umowy o realizację zamówienia klauzul waloryzacyjnych odnoszących się do podwyżek podatków lub kosztów pracy w przypadku każdego kontraktu zawieranego na okres przeszło dwunastu miesięcy. W przypadku umów o roboty budowlane lub usługi – również zawieranych na taki okres – dochodzi do tego obowiązek wprowadzenia klauzul waloryzacyjnych odnoszących się do podwyżek cen materiałów bądź innych kosztów. Jednak nie oznacza to, że zamawiający – bo przecież w praktyce, pomimo pewnych zmian na rzecz wykonawców, nadal zachowuje decydujący wpływ na kształt umowy – nie może szerzej zastosować rozwiązań waloryzacyjnych.

Wojewoda mazowiecki stwierdził nieważność uchwały Rady m.st. Warszawy poszerzającej strefę płatnego parkowania niestrzeżonego (s.p.p.n.).

JAKUB DOROSZ-KRUCZYŃSKI

15 kwietnia 2021 Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę nr XLVII/1456/2021 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat. Jej celem było poszerzenie granic warszawskiej s.p.p.n. o część dzielnicy Ochota i całą dzielnicę Żoliborz oraz dokonanie zmian w zasadach ponoszenia opłat za parkowanie (w zakresie wysokości stawki i sposobu wnoszenia opłaty; uzależniono możliwość korzystania z opłaty abonamentowej od rozliczania podatku w Warszawie). Zmiany te wywołały wiele kontrowersji prawnych i społecznych. 24 maja 2021 r. wojewoda mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym, znak WNP-I.4131.99.2021, Dz. Urz. Poz. 4689, stwierdził nieważność uchwały z 15 kwietnia w całości. Zdaniem organu nadzoru rada m.st. Warszawy w sposób istotny naruszyła prawo.

W dyskusji nad legalnością uchwały o s.p.p.n. należy pamiętać o specyfice takiego aktu prawa miejscowego. W procesie jej podejmowania rada gminy musi brać pod uwagę nie tylko zakres upoważnienia ustawowego. Konieczne jest także uwzględnienie stanu faktycznego na terenie gminy. Można powiedzieć, że rada gminy tym samym bardziej stosuje niż stanowi prawo, ponieważ dokonuje subsumpcji stanu faktycznego do normy prawnej.

Co na to przepisy

Ustawodawca w art. 13 ust. 2b ustawy o drogach publicznych zastrzegł, że s.p.p.n. ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, 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. W praktyce oznacza to, że wojewoda w toku postępowania nadzorczego bada czy zostały spełnione przesłanki faktyczne (deficyt miejsc postojowych i potrzeby o których mowa w w/w przepisie), które umożliwiają legalne utworzenie s.p.p.n. lub poszerzenie już istniejącego.

Wojewoda przeprowadził postępowanie dowodowe w tym aspekcie sprawy. Organ nadzoru wystąpił do rady m.st. Warszawy o udostępnienie mu „opracowań, badań, analiz, które stanowiły uzasadnienie dla poszerzenia granic strefy płatnego parkowania” oraz sprawozdania z przeprowadzonych w tej sprawie konsultacji społecznych.

Co ciekawe organ nadzoru, niezależnie od stwierdzonych naruszeń prawa materialnego, wiele uwagi poświęcił konsultacjom społecznym przeprowadzonym przez m.st. Warszawa w związku z reformą s.p.p.n. Przedmiotem konsultacji społecznych była zasadniczo koncepcja rozszerzenia s.p.p.n. na Żoliborz i Ochotę. Pod dyskusję nie poddano projektu uchwały jako takiego. Dlatego Ratusz zdecydował się na ograniczenie zakresu konsultacji tylko mieszkańcom Żoliborza i Ochoty.

Wojewoda przypomniał, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie wymagają przeprowadzenia konsultacji społecznych przed ustanowieniem s.p.p.n. Możliwość prowadzenia konsultacji społecznych wynika z przepisów ustawy o samorządzie gminnym i wydanej na ich podstawie uchwały będącej aktem prawomiejscowym. Zgodnie z nimi konsultacje społeczne mogą być przeprowadzone w sprawach ważnych dla gminy.

Zdaniem organu nadzoru taką sprawą jest poszerzenie zasięgu s.p.p.n. na terenie miasta i zmiana zasad funkcjonowania takiej strefy. Reforma s.p.p.n. wpływa w sposób istotny na życie mieszkańców, albowiem wiąże się ze zmianą organizacji ruchu i możliwości korzystania z dróg publicznych.

Konsultacje społeczne mimo, że dotyczyły bezpośrednio projektu uchwały, to dotyczyły materii, które zostały uregulowane jej przepisami.

„Ustanowienie SPPN na danym obszarze jest pochodną organizacji i uporządkowania postępu,

ZDANIEM AUTORA

Jakub Dorosz-Kruczyński



To nie pusty akt

Argumentacja wojewody mazowieckiego jest ciekawa z dwóch powodów. Po pierwsze wojewoda walczy ze zjawiskiem pozorności konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne (nawet fakultatywne i niewiążące) nie mogą być tylko pustym aktem. Systemowo zasadne jest, by władze samorządu, które prowadzą konsultacje społeczne w związku z treścią aktu prawa miejscowego musiały mieć na uwadze wpływ takiej procedury na jego ważność. Po drugie wojewoda stanął w przedmiotowej sprawie w obronie zasady równego traktowania członków wspólnoty samorządowej. Wspólnota samorządowa występuje tylko na poziomie m.st. Warszawy. Nie ma jej na poziomie dzielnic stolicy. Prawo do udziału w konsultacjach społecznych jest zaś prawem członka wspólnoty samorządowej. Jest ono niezależne od faktu zamieszkiwania na terenie danej jednostki pomocniczej. Twierdzenie to nie zostało wyrażone wprost przez organ nadzoru, jednak można je wyczytać między wierszami uzasadnienia aktu nadzoru.

przedmiotem konsultacji nie była treść aktu prawnego sensu stricto, ale wyniki analiz zachowań parkingowych, a także projekty organizacji ruchu, których wdrożenie miałyby być połączone z wprowadzeniem SPPN – oraz oczekiwania mieszkańców, które ostatecznie wpłynąć mogą na treść Regulaminu SPPN – załącznika do Uchwały, określającego szczegółowe zasady realizacji postanowień uchwały” – można wyczytać w uzasadnieniu faktycznym rozstrzygnięcia nadzorczego.

Odwolując się do orzecznictwa sądów administracyjnych wojewoda mazowiecki dąży na tym gruncie do wyprowadzenia tezy o konieczności rzetelnego przeprowadzenia konsultacji społecznych. Organ nadzoru wywodzi, że jeżeli władze danej samorządu uznają daną sprawę za ważną i przeprowadzą konsultacje społeczne pozostające w funkcjonalnym związku z podjętą następnie uchwałą, to sposób przeprowadzenia konsultacji wpływa na ważność takiego aktu normatywnego.

Jaki krąg osób

Takie stwierdzenie nie zmienia faktu, że konsultacje społeczne są niewiążące dla organów gminy w zakresie rozstrzygnięcia. Nie można jednak przeprowadzać konsultacji w danej sprawie w sposób naruszający przepisy prawa i wykorzystywać wnioski z nich płynących do opar-

owania ostatecznej treści uchwały. Zdaniem wojewody naruszenie prawa polegało na tym, że władze m.st. Warszawy ograniczyły krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Poszerzenie s.p.p.n. i modyfikacja zasad funkcjonowania całej strefy nie jest sprawą tylko dotyczącą mieszkańców dwóch dzielnic. Taki zakres zmian w prawie miejscowym wpływa na funkcjonowanie całego miasta i wszystkich jego mieszkańców. Stąd jeżeli prowadzono konsultacje, to wszyscy mieszkańcy m.st. Warszawy powinni mieć prawo zabrać w nich głos.

Na tym gruncie organ nadzoru stwierdził nie tylko naruszenia przepisów ustawy o konsultacjach społecznych. Naruszone zostały przede wszystkim przepisy warszawskiej uchwały o konsultacjach społecznych.

Wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii – wywodzi wojewoda.

Uchybienia dotyczące procedury konsultacyjnej nie były jedyną podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały o rozszerzeniu warszawskiej s.p.p.n. Zasadniczymi powodami było naruszenie m.in. zasady określoności prawa a nawet zasady równości (w związku ze sposobem określania praw osób korzystających z opłaty abonamentowej).

” Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzone w sprawach ważnych dla gminy

Rachunkowość



W KAŻDĄ ŚRODĘ
tylko dla prenumeratorów

dF

Kadry i płace



W KAŻDY CZWARTEK
tylko dla prenumeratorów

dF