



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1021.2024

Katowice, dnia 3 stycznia 2025 r.

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/100/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia w Wodzisławiu Śląskim Strefy Płatnego Parkowania, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, w części: § 11, § 12 i § 14, § 15 ust. 4, § 17 i § 18 załącznika Nr 3, jako niezgodnej z art. 13b ust. 4 pkt 1-3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego podjęła uchwałę Nr VIII/100/24 w sprawie ustalenia w Wodzisławiu Śląskim Strefy Płatnego Parkowania, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi: art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a), art. 13b i art. 13f ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż we wskazanej części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*. Natomiast na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy *Oplatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo*.

W art. 13b ust. 2 ustawy postanowiono, że *Strefę płatnego parkowania 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*.

Z kolei przepisy art. 13b ust. 3 i ust. 4 pkt 1-pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy stanowią:

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

- art. 13b ust. 4. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania - 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207),

b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

- art. 13f. 1. Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. 2. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1 oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Rada gminy zatem może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacje § 11, § 12 i § 14 załącznika Nr 3 do uchwały określające:

- dokumenty uprawniające osoby, o których mowa w § 10 pkt 1 do nabycia identyfikatora,
- czasokres wykupienia identyfikatora na wskazany numer rejestracyjny,
- zasady nabywania identyfikatorów dla osób wymienionych w § 10 pkt 1 i pkt 2,
- zasady zwrotu identyfikatora,
- zasady ważności identyfikatora i wydawania jego duplikatu oraz zwrotu kosztów za niewykorzystany okres jego ważności,
- zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów w sytuacji niewykupienia identyfikatora lub abonamentu,

- zakres uprawnień w związku z wykupieniem karty abonamentowej lub identyfikatora i umieszczenie wewnątrz pojazdu,

zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy został upoważniony wyłącznie do ustalenia wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub lit. b ustawy; wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi; określenia sposobu pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz określenia wysokości opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy. Z treści ww. przepisów ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miejskiej do regulowania kwestii dotyczących zasad dotyczących identyfikatorów i abonamentów. Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie Radzie Miejskiej również ww. kompetencji, to zostałyby to wyartykułowane w omawianych przepisach ustawy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 119/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, iż: *(...) zastrzeżenia, że w przypadku krótszego czasu postoju niż opłacony, niewykorzystana opłata nie podlega zwrotowi, a także postanowień zawartych w § 12 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu zgodnie z którymi koszt abonamentu lub identyfikatora za niewykorzystany jego okres ważności w przypadku jego utraty lub utraty pojazdu samochodowego nie podlega zwrotowi, Prokurator słusznie podnosi, iż takie postanowienia nie znajdują oparcia w przepisach ustawy o drogach publicznych.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy.

Ponadto przepisem § 15 ust. 4 załącznika Nr 3 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *Oplata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).*

Zgodnie z art. 40d ust. 2 ustawy opłaty, o których mowa w art. 39 ust. 7ab pkt 5 i art. 40 ust. 3, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1 oraz kary pieniężne, o których mowa 13k ust. 1-2d, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przepisem § 15 ust. 4 załącznika nr 3 do uchwały Rada Miejska więc nie tylko przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 13b ust. 4 pkt 1-3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy, zezwalającą jedynie na podjęcie aktu prawa miejscowego tylko w zakresie dotyczącym ustalenia opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania i określenia sposobu pobierania tych opłat, określenia opłat abonamentowych oraz zerowej opłaty dla niektórych użytkowników drogi oraz określenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu jej pobierania. Rada Miejska nie była uprawniona do rozstrzygania o sposobie egzekwowania opłaty przymusowej albowiem w ten sposób modyfikuje również przepis wyższej rangi (art. 40d ust. 2 i 3 ustawy), co może prowadzić do jego odmiennej interpretacji na tle stosowania uchwały. Modyfikacja (powtórzenie, bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego) jest niezgodna z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W opinii organu nadzoru Rada Miejska przekroczyła również granice delegacji ustawowej, przyjmując treść § 17 i § 18 załącznika nr 3 do uchwały w następującym brzmieniu: *§ 17. 1. Do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w SPP upoważnieni są wyłącznie kontrolerzy SPP. 2. Kontrolerzy SPP posiadają widoczny identyfikator. 3. Kontrolerzy SPP nie pobierają żadnych opłat i nie prowadzą sprzedaży biletów parkingowych, kart abonamentowych oraz identyfikatorów. § 18. Podmiot administrujący SPP odstępuje od wystawionego wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej w następujących przypadkach: 1. Stwierdzenia, że właściciel pojazdu posiadał w rozpatrywanych przypadkach kartę abonamentową, identyfikator lub ważny bilet parkingowy wykupiony w parkomacie lub w aplikacji z uwzględnieniem poprawnie wpisanego numeru rejestracyjnego. 2. Udokumentowania przez Parkującego, że różnica pomiędzy prawidłowo opłaconym czasem parkowania a wystawionym wezwaniem do opłaty dodatkowej nie przekracza 10 minut. 3. Parkowania pojazdów, o których mowa w § 6 niniejszego Regulaminu.*

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania

organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Regulacje § 17 i § 18 załącznika nr 3 do uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 13b ust. 4 pkt 1-3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o obowiązkach pracowników jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie parkingiem płatnym. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z konstrukcji przepisu art. 13f ust. 1 ustawy wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa - ustawy i przepisu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1978/16). Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 40d ust. 2 ustawy opłaty, o których mowa m.in. w art. 13f ust. 1 ustawy podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 88/10, procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa, sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej.

Podsumowując - delegacja ustawowa zawarta w art. 13f ust. 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu jej pobierania. W powyższym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania postępowania pracowników administrujących w zakresie kontroli wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w SPP, jak również odstępowania od wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.

Wymaga podkreślenia, że przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego.

Powyższe uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/100/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia w Wodzisławiu Śląskim Strefy Płatnego Parkowania, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego