



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 kwietnia 2015 r.

Poz. 1800

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 817/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 stycznia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Moskała

Sędzia WSA Marcin Miemiec

Protokolant:

starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 30 stycznia 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy

na uchwałę Rady Miejskiej w Legnicy

z dnia 28 października 2013 r. nr XXXVIII/398/13

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Legnicy i ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie w strefie i sposobu ich pobierania

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. określa, że przepis wskazany w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Legnicy powołując się na art. 50 § 1 i art. 53 § 3 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej także p.p.s.a.) oraz na art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr XXXVIII/398/13 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 października 2013r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Legnicy oraz ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie w strefie i sposobu ich pobierania.

Prokurator Okręgowy wniósł o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 3 tej uchwały. Zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie przepisu art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2013 r., poz. 260), poprzez uchwalenie w § 8 ust. 3, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, podczas gdy Rada Miejska w ramach przyznanych jej ustawą kompetencji nie jest uprawniona do określania trybu egzekucji opłat dodatkowych za tego rodzaju usługi, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W uzasadnieniu wskazano, że w § 8 ust. 3 podjęto postanowienie, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu w administracji. Takie uregulowanie nie znajduje oparcia w przepisach prawa i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zasadą jest bowiem, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Rodzaj sankcji administracyjnej za uchylanie się od uiszczenia opłaty przewidzianej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania przewiduje przepis art. 13f ust. 1 wyżej wymienionej ustawy.

Przepis ten stanowi, że za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 pobiera się opłatę dodatkową. Natomiast w przepisie art. 13f ust. 2 ustawa przyznała Radzie Miejskiej upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wysokości opłaty dodatkowej, która nie może przekraczać 50 zł oraz sposobu jej pobierania. W terminie „sposób pobierania” nie mieści się legitymacja Rady Miejskiej do uregulowania trybu postępowania w przypadku niewykonania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej. W terminie tym mieści się upoważnienie do wskazania metody, czynności prowadzących do uiszczenia przez parkującego należnej opłaty. Uregulowanie określające tryb egzekucji opłat dodatkowych stanowi więc przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 13f ust. 2 ustawy.

Wskazano w uzasadnieniu także, że tryb egzekucji opłat dodatkowych został uregulowany w przepisie art. 40d ust. 2 omawianej ustawy, który stanowi m.in., że opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1 podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Tym samym, zdaniem Prokuratora, zbędne jest powtarzanie w uchwale uregulowania ustawowego. Stanowi to bowiem naruszenie § 137 w zw. z art. 143 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej. Ponadto powtórzenie regulacji ustawowej stanowi nie tylko naruszenie techniki prawodawczej, ale jest istotnym naruszeniem prawa, albowiem doszło do uregulowania materii uregulowanej aktem wyższego rzędu, tj. ustawą.

Z uwagi na wskazane naruszenia prawa prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Prezydent Miasta podzielił stanowisko Prokuratora Okręgowego w Legnicy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Według art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Ani ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.) nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że przesłanką stwierdzenia nieważności takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter.

Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Kompetencja prokuratora do zaskarżenia powołanej uchwały wynika z art. 50 § 1, 53 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 5 ustawy o prokuraturze. Artykuł art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowi, że uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest m.in. prokurator. Zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. może on wnieść skargę na akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Według art. 5 ustawy o prokuraturze jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie jej nieważności. Zaskarżona przez prokuratora uchwała jest aktem prawa miejscowego. Prokurator badając legalność wskazanych przepisów tej uchwały stwierdził, że wykraczają poza materię wyznaczoną przez przepisy ustawy. Stąd brak jest umocowania ustawowego do uchwalenia tych przepisów. Brak jest także podstaw prawnych do powtarzania w uchwale przepisów ustawowych. Skarga jest więc zasadna.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

W niniejszej sprawie Sąd ocenia legalność zaskarżonego przez prokuratora przepisu uchwały mającej wykonawczy charakter do ustawy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego na podstawie w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb ich wydawania określa ustawa. Według art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym regulującym tę kwestię, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast art. 41 ust. 1 tej ustawy przyjmuje, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Rada Miejska w Legnicy jako organ prawotwórczy powołując się na upoważnienie z art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, podjęła w dniu 28 października 2013 r. uchwały nr XXXVIII/398/13 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Legnicy oraz ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie w strefie i sposobu ich pobierania.

Wskazany jako podstawa w uchwale art. 13 f ustawy o drogach publicznych stanowi: Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową (ust. 1). Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł (ust. 2). Opłatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi (ust. 3).

Powyższe wskazuje, że artykuł 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych upoważnia radę gminy jedynie do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu, a także sposobu jej pobierania. W tym zakresie nie mieści się więc kompetencja do uregulowania trybu postępowania w przypadku niewykonania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, czyli do wskazania metody, czynności prowadzących do wyegzekwowania uiszczenia przez parkującego należnej opłaty. Regulacja uchwały, określająca tryb egzekucji opłat dodatkowych, stanowi więc, jak trafnie wskazał Prokurator, przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Prokurator trafnie wskazał także, że tryb egzekucji opłat dodatkowych został przewidziany art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 40d ust. 2 tej ustawy, opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 3, wraz z odsetkami za zwłokę, opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1, oraz kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami za zwłokę podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Tym samym, jak wskazano w skardze, powtarzanie w uchwale uregulowania ustawowego stanowi nie tylko naruszenie techniki prawodawczej, ale jest istotnym naruszeniem prawa, albowiem doszło do uregulowania materii uregulowanej aktem wyższego rzędu, tj. ustawą.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonego przepisu uchwały.