



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 20 grudnia 2022 r.

Poz. 5392

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.318.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 559 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXIX/621/22 Rady Miasta Sanoka z dnia 24 listopada 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat i opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania w części dotyczącej:

- pkt 1 we fragmencie: „samochody osobowe” i pkt 2 w całości w Części pn. „Stawki opłat” Załącznika Nr 2 do uchwały,
- pkt 5, pkt 14, pkt 15, pkt 17 w Części pn. „Sposób pobierania opłaty” Załącznika Nr 3 do uchwały,
- pkt 2 i pkt 3 w Części pn. „Opłaty za postój nieprawidłowy- opłata dodatkowa” Załącznika Nr 3 do uchwały
- pkt 1, pkt 2 i pkt 3 w Części pn. „Kontrola czasu postoju pojazdów” Załącznika Nr 3 do uchwały

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2022r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LXIX/621/22 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat i opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania. Powyższą uchwałą wprowadzono zmianę brzmienia Załączników Nr 2 i Nr 3 do uchwały Nr L/404/13 Rady Miasta Sanoka z dnia 24 października 2013r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat i opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania. Uchwała Rady Miasta Sanoka Nr LXIX/621/22 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022r.

Podstawę prawną podjęcia przez Radę Miasta Sanoka uchwały Nr LXIX/621/22 stanowią przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 13 ust.1 pkt 1 lit. a, art. 13b ust. 4 i art. 13 f ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022r. poz. 1693 ze zm.).

W toku badania przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że część postanowień zawartych w załącznikach do uchwały narusza przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych, zwanej dalej ustawą.

Uchwała w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat i opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania jest aktem prawa miejscowego. Wskazania wymaga natomiast, że rada gminy nie ma prawa do stanowienia *aktów* prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisach ustawy zawierające upoważnienie do jej podjęcia ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając *akt* prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze

analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny pomiędzy *aktem* wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Przy ocenie *aktu* prawa miejscowego należy mieć na względzie, że nie może on naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

W Załączniku Nr 2 do badanej uchwały w części pn. „Stawki opłat” zawarto postanowienia różnicujące stawki opłat za parkowanie na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania w zależności od rodzaju pojazdu ze względu na jego zasadnicze przeznaczenie użytkowe i gabaryty. We wskazanej części załącznika w pkt 1 lit. a-e określono bowiem stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, przy czym w pkt 1 wskazano, że stawki te odnoszą się do samochodów osobowych natomiast w punkcie 2 zawarto postanowienie w brzmieniu: „Stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania wynoszą: 2) samochody ciężarowe i autobusy powyżej 2,5 tony dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu –dwukrotność opłat jak dla samochodów osobowych”

Odnosząc się do powyższej regulacji należy wskazać na unormowanie zawarte w przepisach art. 13 ust.1 pkt 1, art. 13 b ust. 4 pkt 1 lit.a i pkt 2 oraz art. 13b ust. 5 ustawy.

I tak, zgodnie z przepisem art. 13 ust.1 pkt 1 ustawy korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych a) w strefie płatnego parkowania, b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Następnie przepis art. 13b ust. 4 w punkcie 1 lit. a ustawy stanowi, że 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). Stosownie do art. 13b ust. 4 pkt 2 rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Przepis art. 13b w ust. 5 stanowi zaś, że stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.

W ocenie organu nadzoru w świetle przytoczonych wyżej przepisów ustawy organ stanowiący gminy nie jest umocowany do ustalania zróżnicowanych stawek opłat za parkowanie na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania w zależności od rodzaju pojazdu ze względu na jego przeznaczenie użytkowe i gabaryty.

Należy bowiem wskazać, że wprawdzie w ustawie zawarto przepisy ustalające określone kategorie pojazdów w celu ustalenia zróżnicowanej wysokości opłat, jednakże dotyczą one wyłącznie ustalania wysokości opłat za przejazd przez obiekty mostowe i tunele, przeprawy promowe i opłat elektronicznych za przejazd.

Ustawową definicję pojęcia „pojazd samochodowy” zawiera art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022r. poz. 988 ze zm.) który stanowi, że pojazdem samochodowym jest pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego. Przepis art. 13b ust. 4 w punkcie 1 lit. a ustawy stanowi zaś, że rada ustalając strefę płatnego parkowania ustala wysokość opłaty za postój pojazdów samochodowych. Zwrócenia uwagi wymaga następnie uregulowanie zawarte w przytoczonym wyżej art.13b ust. 5 ustawy, z którego wynika, że stawki opłat, o których mowa w art.13 ust.1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. W przepisie tym prawodawca wyraźnie wskazał zatem że jedynym kryterium różnicowania stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania może być miejsce parkowania pojazdu samochodowego. Wskazać należy ponadto na przytoczony wyżej przepis 13b ust. 4 pkt 2 ustawy, w myśl którego rada gminy (rada miasta) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

W świetle powyższych przepisów ustawy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy powinny zostać ustalone stawki opłat za parkowanie na drogach w strefie płatnego parkowania dla pojazdów samochodowych, bez różnicowania wysokości tych opłat w zależności od rodzaju pojazdu ze

względem na jego przeznaczenie i gabaryty. Rada może natomiast dodatkowo wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że ustalona w badanej uchwale opłata dla samochodów ciężarowych i autobusów powyżej 2,5 tony dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, którą ma być kwota wynosząca „dwukrotność opłat jak dla samochodów osobowych” przekracza określoną w art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy maksymalną kwotę opłaty za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego, jaką rada gminy jest uprawniona ustalić w podejmowanej uchwale (tj. 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę).

Wobec powyższego należy zakwestionować pkt 1 we fragmencie: „samochody osobowe” i pkt 2 w całości, zamieszczony w Załączniku Nr 2 do uchwały, w części pn.: „Stawki opłat” jako niezgodny z przepisami art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a i art. 13b ust. 5 ustawy.

Za niezgodne z przepisami ustawy należy ocenić również pkt 5, pkt 14, pkt 15 i pkt 17 Załącznika Nr 3 do uchwały w części pn. „Sposób pobierania opłaty”

W uchwale podejmowanej w oparciu o delegację zawartą w art. 13b ust. 4 ustawy organ stanowiący gminy nie jest umocowany do nałożenia na określonych użytkowników drogi obowiązku uiszczenia opłat za postój w strefie płatnego parkowania. Obowiązek ten wynika bowiem wprost z przepisu art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy, który stanowi, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Sama ustawa w przepisie art. 13 ust. 3 wymienia natomiast pojazdy zwolnione od ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, zaś na podstawie przepisu art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy organ stanowiący gminy jest umocowany do wprowadzenia zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Stąd nieuprawnione jest zawarte w pkt 5 postanowienie, w myśl którego „postój pojazdów zaopatrzenia oraz taksówek w Strefie Płatnego Parkowania w czasie jej funkcjonowania jest odpłatny tak samo jak postój innych pojazdów.”

W punkcie 14 w części pn. „Sposób pobierania opłaty” Załącznika Nr 3 do uchwały zawarto postanowienie, w myśl którego karta abonamentowa na miejscach ogólnodostępnych i karta abonamentowa mieszkańca strefy nie gwarantuje stałego miejsca parkowania i nie stanowi podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc parkingowych. W kolejnym punkcie 15 uregulowano kwestię odpowiedzialności za utratę lub kradzież karty abonamentowej mieszkańca strefy oraz pozostałych kart abonamentowych obowiązujących w Strefie Płatnego Parkowania, natomiast w punkcie 17 zawarto postanowienie dotyczące wydawania duplikatów kart abonamentowych w razie ich utraty lub kradzieży.

Materia, uregulowana we wskazanych wyżej punktach 14, 15 i 17 nie dotyczy w istocie określenia sposobu pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania do czego organ gminy jest umocowany na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy, który stanowi, że rada gminy (rada miasta) ustalając strefę płatnego parkowania określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1. Ponadto należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 maja 2016r. sygn. akt.: III SA/PO 193/16, w którym wskazano, że cyt. „Nie znajduje także oparcia w art. 13b ust. 4 u.d.p. wprowadzony w Regulaminie SPP wymóg uiszczenia pełnej opłaty w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora SPP dla mieszkańca, abonamentu SPP, bądź identyfikatora SPP dla osoby niepełnosprawnej, przewidziany w § 13 ust. 2 tegoż regulaminu. Stosownie do tego zapisu Regulaminu SPP w razie utraty lub kradzieży identyfikatora SPP dla mieszkańca, abonamentu SPP, identyfikatora SPP dla osoby niepełnosprawnej, Biuro Obsługi SPP nie zwraca kosztów za niewokorzystany okres ważności, a nowe wydaje się za pełną opłatą. Takie uregulowanie omawianej materii prowadzi do tego, że na określonych użytkownikach drogi może zostać nałożona opłata dodatkowa, ponad już uiszczoną przez nich opłatą o charakterze zryczałtowanym bądź abonamentowym, z tytułu okoliczności od tych użytkowników niezależnych - jak utrata lub kradzież dokumentu wykazującego powyższe uprawnienia - w żaden sposób niezwiązanych z okolicznością parkowania pojazdów w SPP, która to okoliczność stanowi przecież istotę wprowadzonych opłat. Opłata, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., także ta, której zostaje nadany charakter zryczałtowanym bądź abonamentowym, ponoszona jest za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Oznacza to, że rada gminy (rada miasta) ustalając strefę płatnego parkowania, w tym wprowadzając tę opłatę, nie może jej ustanowić z jakiegokolwiek innego tytułu, niż właśnie - z tytułu parkowania pojazdu samochodowego na drodze publicznej w strefie płatnego parkowania. Nie znajduje zatem uzasadnienia, pozostając przy analizowanej regulacji, także i to, aby

w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora SPP dla mieszkańca, abonamentu SPP bądź identyfikatora SPP dla osoby niepełnosprawnej, użytkownikowi, który korzystał z uprawnień stwierdzonych w tych dokumentach - zwłaszcza w przypadku, gdy użytkownik ten nie zamierza już kontynuować tego stanu rzeczy - nie były zwracane koszty za niewykorzystany okres ważności. Również to rozwiązanie, przewidziane w § 13 ust. 2 Regulaminu SPP, powoduje, że rzeczona opłata, w pozostałej do wykorzystania wysokości, nie jest pobierana za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP. Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § (...) w jego całokształcie, jako naruszającego przepisy ustawowe."

Wobec powyższego należy stwierdzić, że unormowanie materii, o której mowa w pkt 14, 15 i 17 w części pn. „Sposób pobierania opłaty” zawartej w Załączniku Nr 3 do uchwały narusza przepisy art. 13 ust.1 pkt 1 i art. 13b ust. 4 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 13f ust.1 ustawy za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. W myśl natomiast art. 13f ust.2 ustawy 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.

W oparciu o zawartą w przytoczonym wyżej art. 13f ust.2 ustawy delegację w części pn. „Opłaty za postój nieprawidłowy - opłata dodatkowa” zamieszczonej w Załączniku Nr 3 do uchwały ustanowiono w pkt 2 regulację nakładającą obowiązek pobierania opłaty dodatkowej, natomiast w pkt 3 unormowano kwestię obowiązku zapłaty mandatu karnego za postój niezgodny z ustawą - Prawo o ruchu drogowym w sytuacji wniesienia opłat za czas postoju. Powyższa materia jest unormowana w przepisach ustawowych. Przepisy ustawy o drogach publicznych zawierają bowiem uregulowanie określające jednoznacznie, kiedy powstaje obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych i opłaty dodatkowej. Podobnie, kwestię obowiązku zapłaty mandatu karnego za parkowanie niezgodne z ustawą Prawo o ruchu drogowym normują przepisy ustawowe. Ustawa Prawo o ruchu drogowym w art. 49 określa zakazy dotyczące parkowania. Złamanie ich stanowi wykroczenia opisane w rozdziale XI Kodeksu wykroczeń. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń określa zaś wysokość grzywnien nakładanych w postaci mandatu karnego za te wykroczenia. Należy tutaj przytoczyć także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2022r. sygn. akt: I GSK 416/21, który wskazał, że: „Z istoty opłat parkingowych wynika ich związek z korzystaniem w obrębie drogi z miejsca postoju pojazdu samochodowego i obowiązek ich ponoszenia związany jest z pozostawieniem tego pojazdu w strefie płatnego parkowania. Natomiast użycie przez ustawodawcę sformułowania: „pobiera” wskazuje jednoznacznie, że obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie i opłaty dodatkowej, jeżeli ta pierwsza nie zostanie uiszczona, jest obowiązkiem wynikającym z mocy prawa (ex lege).”

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10)

Stąd też należy uznać za nieuprawnione uregulowanie zawarte w pkt 2 i pkt 3 w części pn. „Opłaty za postój nieprawidłowy- opłata dodatkowa” Załącznika Nr 3 do uchwały.

Ponadto za wykraczające poza przyznaną przepisami ustawy delegację należy ocenić unormowanie zawarte w pkt 1-3 Załącznika Nr 3 do uchwały w części pn. „Kontrola czasu postoju pojazdów”. Przepisy art.13b ust. 4 i 13f ust.2 ustawy, na podstawie których podjęto badaną uchwałę nie przyznają bowiem radzie gminy kompetencji do stanowienia przepisów określających obowiązki osób kontrolujących czas postoju.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru