



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 08 sierpnia 2022 r.

Poz. 5161

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.698.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/677/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXXI/404/2017 Rady Miasta Wisła z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały w jakiej nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały zmienianej oraz § 1 pkt 2 uchwały w zakresie dodanego § 3a uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 13b ust. 5 w związku z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XLV/677/2022 zmieniającą uchwałę nr XXXI/404/2017 Rady Miasta Wisła z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13b ust. 4 ustawy.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że 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*, zaś 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, a to 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*, zaś zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy *Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania (...).*

Przepis art. 13b ust. 4 ustawy stanowi, że *Rada gminy (rada miasta), ustalając 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.

W art. 13b ust. 5 ustawy postanowiono 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 toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała w części określonej w § 1 pkt 1 w jakim nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 1 uchwały zmienianej podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Opłaty za postój pojazdów samochodowych nie zostały ustalone w sposób prawidłowy.

Rada Miasta Wisła w § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu postanowiła, iż:

„§ 2. 1. Ustala się opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3:

- 1) opłata minimalna: 4,00 zł,
- 2) za pierwszą godzinę parkowania: 4,00 zł,
- 2) za drugą godzinę parkowania: 4,00 zł,
- 3) za trzecią godzinę parkowania: 4,00 zł,
- 4) za każdą kolejną godzinę parkowania: 4,00 zł.”

W ocenie organu nadzoru, ustalone w § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu stawki opłat za parkowanie pojazdów w wyznaczonej strefie są sprzeczne z art. 13b ust. 5 ustawy, który nakłada na Radę obowiązek uwzględnienia progresywnego narastania opłat przez pierwsze trzy godziny postoju.

Z art. 13b ust. 3 ustawy wynika, że ustalenie strefy płatnego parkowania jest uprawnieniem rady gminy, gdyż stosownie do powołanego przepisu rada gminy "może ustalić strefę płatnego parkowania". Uchwała podejmowana na podstawie art. 13b ust. 3 ustawy powinna zawierać elementy wskazane w art. 13b ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy, jako obligatoryjne. Z brzmienia tych przepisów wynika wprost, że ustalając strefę płatnego parkowania, rada gminy ustala wysokości stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz określa sposób pobierania tej opłaty.

Ustalając wysokość opłat, zgodnie z art. 13b ust. 5 ustawy rada gminy ma obowiązek uwzględnienia progresywnego wzrostu wysokości opłaty za parkowanie za drugą i trzecią godzinę. Powyższe wynika z brzmienia przepisu art. 13b ust. 5 ustawy, który stanowi wprost, że przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania. Za kolejne godziny parkowania stawka opłaty nie może zaś przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania. Organ nie ma zatem swobody i możliwości kształtowania stawek opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania w sposób inny, niż wynikający z omawianego przepisu. W ocenie organu nadzoru jednoznaczna treść art. 13b ust. 5 ustawy, w szczególności zaś kategorię sformułowanie „uwzględnia się”, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, to jest jej wzrost w drugiej i trzeciej godzinie parkowania, stanowi obligatoryjny element uchwały. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2306/13, publ. e-CBOSA), użycie przez ustawodawcę w art. 13b ust. 5 zdanie 2 ustawy pojęcia „uwzględnia się progresywne narastanie opłaty” oznacza obowiązek ustalenia wysokości opłat w stawce progresywnie narastającej. Ustawodawca odniósł przy tym to narastanie opłaty za drugą godzinę parkowania w stosunku do pierwszej godziny oraz za trzecią godzinę parkowania do drugiej godziny. Za kolejne godziny parkowania ustawodawca postanowił o ustalaniu ich w wysokości nieprzekraczającej stawki za pierwszą godzinę parkowania. Nakazane przez ustawodawcę

zastosowanie progresywnego wzrostu wysokości opłaty dotyczy zatem opłaty za drugą i trzecią godzinę parkowania.

W orzecznictwie podkreśla się, że stosowanie stawek progresywnych ma wymóc na użytkowniku strefy jej opuszczenie, a tym samym doprowadzić do większej rotacji parkujących samochodów i w ten sposób rozwiązać chociaż częściowo problem związany z brakiem miejsc parkingowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 400/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Go 856/21, publ. e-CBOSA).

Tymczasem § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu wprowadza nieznaną ustawie opłatę minimalną oraz nie ustala wysokości opłat w stawce progresywnie narastającej przez pierwsze trzy godziny parkowania, co należy uznać za niezgodne z treścią upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Wobec powyższego, Rada przyjmując regulację uchwały w zakresie ustalenia opłat z postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania istotnie naruszyła prawo tj. z art. 13b ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wymaga podkreślenia, że przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Wskazać należy, że realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zatem, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W § 2 ust. 2 uchwały w nowym brzmieniu Rada postanowiła, że *Ustala się opłatę za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania:*

*1) oznakowane samochody i motocykle posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin, za wyjątkiem sobót i niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy: 1,00 zł.*

Należy zauważyć, że Rada Miasta nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową.

Z ustawy o drogach publicznych wynika, że organy samorządu mogą, ale nie muszą wprowadzać wskazanych w art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy opłat szczegółowych w postaci opłat abonamentowych lub opłat zryczałtowanych, czy specjalnej stawki opłaty, w postaci stawki zerowej. Ustawodawca nie wprowadził przy tym w ustawie żadnych kryteriów, jakimi zobowiązana jest kierować się Rada przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Pozostawiona organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego swoboda nie oznacza jednakże dowolności, gdyż Rada jest zobowiązana przestrzegać upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta przyznając w treści § 2 ust. 2 uchwały opłatę za postój *oznakowanym samochodom i motocyklom posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin, w wysokości 1,00 zł* wykroczyła poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 4 pkt 2 w związku z art. 13b ust. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, gdyż ustalona opłata za postój nie stanowi bowiem ani stawki ryczałtowej, ani też nie jest stawką abonamentową.

Nawet gdyby uznać, że wolą Rady było uregulowanie na podstawie art. 13b ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy, na odmiennych, preferencyjnych zasadach odpłatności za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania dla mieszkańców posiadających Wiślańską Kartę Mieszkańca, to Rada zobowiązana była ustalić taką opłatę z uwzględnieniem progresywnego narastania opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, zgodnie z art. 13b ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy, czego Rada nie uczyniła.

Ponadto sformułowanie „za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin” powoduje, że nie można wywieść z uchwały czy jest to postój danego dnia, czy jest to w ogóle pierwszy postój danego mieszkańca. Organ

nadzoru podkreśla, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Rada wprowadzając opłatę za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania za wyjątkiem sobót i niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy istotnie naruszyła art. 13b ust. 1 ustawy, zgodnie z którym opłatę pobiera się jedynie za postój w określone dni robocze, w związku z czym powyższe uregulowanie jest bezprzedmiotowe.

Ponadto redakcja przepisu § 2 ust. 2 uchwały w nowym brzmieniu, w którym dokonuje się podziału ustępu tylko na jeden punkt narusza zasady techniki prawodawczej.

Rada przepisem § 1 pkt 2 uchwały dodała § 3a uchwały zmienianej, zgodnie z którym „§ 3a. Najbardziej istotne zasady korzystania z miejsc postojowych, w tym zasady pobierania opłaty, podlegają ogłoszeniu na tablicy w widocznym miejscu.”

W ocenie organu nadzoru dodany § 3a do uchwały zmienianej, wykracza poza delegację ustawową. Wskazać należy, że z delegacji ustawowej określonej w art. 13b ust. 4 ustawy wynika, że rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania ustala wysokość opłaty, może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, określa sposób pobierania opłat. Jednocześnie zgodnie z 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. Przez „sposób” należy zaś rozumieć zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie, bądź opłacenie opłaty dodatkowej. Trudno zatem uznać, że regulację mającą charakter informacyjny można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji.

Opisane powyżej 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. CBOSA).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLV/677/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XXXI/404/2017 Rady Miasta Wisła z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

**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 up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**