



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4236

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.453.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/811/2023 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu pobierania tych opłat, w części określonej w § 4 ust. 3 i ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr LVI/811/2023 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu pobierania tych opłat, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 13b ust. 3, 4 i art. 13f ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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 *Opłatę, 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:

Art. 13b.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.

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.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z zasady tej 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. Odstąpienie od ww. zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacje § 4 ust. 3 i ust. 4 uchwały określające, że *Uiszczona opłata nie podlega zwrotowi* oraz *Wniesienie opłaty nie powoduje powstania roszczeń o udostępnienie miejsca parkingowego* – zostały podjęte 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 miasta 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 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 Miasta do regulowania kwestii dotyczących zasad zwrotu ww. opłat oraz dotyczących odpowiedzialności gminy za brak udostępnionych miejsc parkingowych. Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie Radzie Miasta 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 Gliwicach w wyroku z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1121/22 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) uznał, że: *Brzmienie art. 13b ust. 4 u.d.p. zdaniem Sądu nie pozostawia bowiem wątpliwości co o tego, że przepis ten nie zawiera ustawowego upoważnienia do regulowania kwestii dotyczących zagwarantowania stałego miejsca postojowego, jak i zagadnień dotyczących odpowiedzialności gminy za brak miejsc parkingowych oraz za zajęcie zastrzeżonego stanowiska postojowego. Upoważnienia takiego nie sposób także wywieść z pozostałych przepisów u.d.p. Na*

gruncie tej ustawy lokalnemu prawodawcy przydano kompetencję do wprowadzenia opłaty abonamentowej (art. 13b ust. 4 pkt 2 i 3) jako szczególną postać opłaty za postój. Jednak znikąd nie wynika, aby z opłatą taką ustawodawca powiązał uprawnienie do stałego miejsca postojowego. Z tego względu lokalny prawodawca wprowadzając taką opłatę nie został upoważniony ani do tego aby takie stałe miejsca postojowe gwarantować ani też do tego, aby gwarancję takiego stałego miejsca wyłączyć. Dostępność stałego miejsca postojowego jest to materia niezależna od przewidzianej w u.d.p. odpłatności za postój, co dotyczy także opłaty abonamentowej. Z tego względu wyłączenie gwarancji dostępności miejsca postojowego wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisów u.d.p. Zaakcentować przy tym należy, że roszczenia, o których mowa w § 7 pkt 4 oraz w § 13 pkt 6 Załącznika nr 4 do uchwały mają charakter cywilnoprawny i mogą być dochodzone przed sądem powszechnym (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1604/19). Z kolei 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 pojazdy samochodowego nie podlega zwrotowi, Prokurator słusznie podnosi, iż takie postanowienia nie znajdują oparcia w przepisach ustawy o drogach publicznych. Rację ma również Prokurator, kwestionując zastrzeżenie zawarte w § 8 ust. 2 Regulaminu, w myśl którego wykupienie abonamentu nie stanowi podstawy do dochodzenia roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Racibórz 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.

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

Powyższe uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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).

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 LVI/811/2023 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu pobierania tych opłat*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy