



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 4505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.616.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 LVII/721/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia w Pszczynie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, w części określonej w:

- § 1 pkt 1 uchwały, w części określonej w pkt 1.3 zamieszczonej tam tabeli, w zakresie sformułowania *za każdą rozpoczętą 1 godzinę (parking Wojska Polskiego z tytułu postoju autobusów turystycznych oraz mikrobusów) – 20 zł* (wers 16 tabeli), jako sprzecznej z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a i ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645), dalej jako „ustawa”;

- § 1 pkt 1 uchwały, w pkt 3 zamieszczonej tam tabeli, w zakresie wyrazu *zameldowanego* (wers 22 tabeli), jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy;

- § 1 pkt 2 lit. e uchwały, który nadaje nowe brzmienie w § 4 ust. 2 załącznika Nr 3 do uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: *a po wdrożeniu i uruchomieniu funkcji „abonament” w aplikacji mobilnej*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy;

- § 1 pkt 2 lit. j uchwały, jako sprzecznej z art. 13b ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr LVII/721/23 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia w Pszczynie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, dalej jako: „uchwała”.

Mocą uchwały Rada dokonała zmiany uchwały Nr XXIII/256/16 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia w Pszczynie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, dalej jako „uchwała zmieniana”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona w części 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*. Ponadto art. 13b ust. 3 ustawy stanowi, że *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*. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy 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);

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 lit. a.

W chwili podejmowania uchwały minimalne wynagrodzenie za pracę, o którym mowa w art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy wynosiło 3490 zł (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1952)). A zatem opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 5,24 zł.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 13b ust. 5 ustawy *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*.

Ponadto zgodnie z art. 13f ust. 1 ustawy *Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową*. Z kolei art. 13f ust. 2 stanowi, że *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*.

Przechodząc do treści analizowanej uchwały, wskazać należy, że w jej § 1 pkt 1 Rada postanowiła nadać nowe brzmienie załącznikowi Nr 2 do uchwały zmienianej, który określa opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, stosowanie do art. 13b ust. 4 i 5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru Rada w sposób niezgodny z prawem ustaliła opłaty za parkowanie w strefie C, w pkt 1.3 tabeli zamieszczonej w załączaniu Nr 2 do uchwały zmienianej. Rada postanowiła nadać w tej części tabeli brzmienie:

1.3.	STREFA C	
	za każde rozpoczęte 0,5 godziny	1,50 zł
	za każdą rozpoczętą 1 godzinę (parking Wojska Polskiego z tytułu postoju autobusów turystycznych oraz mikrobusów)	20,00 zł

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada w strefie C dokonała nieuprawnionego zróżnicowania opłat z uwagi na rodzaj pojazdu, przyjmując wyższe stawki dla autobusów turystycznych oraz mikrobusów, podczas gdy z brzmienia art. 13b ust. 5 ustawy wynika, że stawki 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. Nie ma zatem podstaw prawnych do przyjęcia wyższej stawki opłaty w zależności od rodzaju pojazdu.

Ponadto Rada, ustalając stawkę opłaty za parkowanie autobusów turystycznych i mikrobusów w strefie C na parkingu Wojska Polskiego w wysokości 20 zł, przekroczyła maksymalną dopuszczalną wysokość stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego, o której mowa w art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy, tj. 5,24 za pierwszą godzinę postoju.

Reasumując, Rada w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały, w pkt 1.3 zamieszczonej tam tabeli, w zakresie sformułowania *za każdą rozpoczętą 1 godzinę (parking Wojska Polskiego z tytułu postoju autobusów turystycznych oraz mikrobusów) – 20 zł* (wers 16 tabeli) naruszyła art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a i ust. 5 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Przyjęta przez Radę regulacja jest bowiem wyraźnie sprzeczna ze wskazanym przepisem ustawy. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z tabeli wskazanej części.

Dalej, należy zwrócić uwagę, że w tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 1 uchwały w pkt 3 tabeli Rada, realizując upoważnienie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy, określiła wysokość stawek za kartę abonamentową mieszkańca – abonament typu M, wskazując, że jest to: *Karta abonamentowa miesięczna dla mieszkańca zameldowanego w granicach strefy płatnego parkowania*. Z zapisu jednoznacznie wynika, że abonament ten przeznaczony jest dla osób zameldowanych w granicach strefy płatnego parkowania. W dalszej części uchwały, tj. w § 1 pkt 2 lit. i-l, Rada dokonała zmiany załącznika Nr 3 do uchwały zmienianej, polegającej na zastąpieniu regulacji, z których wynika, że osobą uprawnioną do abonamentu M jest osoba zameldowana w strefie, na rzecz przyjęcia, że osobą uprawnioną jest osoba zamieszkała w strefie. W szczególności wskazać należy na § 1 pkt 2 lit. i uchwały, w którym nadano nowe brzmienie § 10 ust. 1 załącznika Nr 3 do uchwały zmienianej: *„1. Uprawnienie do wykupienia karty abonamentowej mieszkańca (abonament typu M) w strefie A lub B, posiadając osoby fizyczne zamieszkałe w lokalach usytuowanych przy ulicach objętych SPP w strefie A lub B będące właścicielem pojazdu samochodowego o rzeczywistej masie całkowitej do 3,5 tony.”*

Powyższe powoduje brak spójności pomiędzy załącznikiem Nr 2 a załącznikiem Nr 3 do uchwały zmienianej w zakresie uprawnienia do nabycia abonamentu M – z załącznika Nr 2 wynika, że są to osoby zameldowane w strefie, natomiast z załącznika Nr 3, że są to osoby zamieszkałe w strefie.

W tym miejscu wskazać należy na art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Wyżej opisany brak spójności w uchwale godzi w zasadę jasności prawa, bowiem nie pozwala na rozstrzygnięcie, kto jest uprawniony do nabycia abonamentu M. Taki sposób formułowania uchwały jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i musi prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały.

W analizowanym przypadku wzięto pod uwagę uzasadnienie do uchwały, w którym wskazano: *(...) Zuwagi na brak obowiązku meldunkowego zrezygnowano z obowiązku wykazania się zameldowaniem w Pszczynie przez osoby wykupujące abonament mieszkańca, a wprowadzono obowiązek wykazania się zamieszkaniem w strefie A lub B (...)*. Na marginesie tylko nadmieniam, że w Polsce nadal istnieje obowiązek meldunkowy, wbrew twierdzeniom uzasadnienia do uchwały.

Z uzasadnienia jasno wynika, iż wolą Rady było dokonanie zmiany uchwały poprzez wprowadzenie abonamentu M dla osób zamieszkałych w strefie. Pozwala to na stwierdzenie nieważności uchwały w części

uchwały określonej w § 1 pkt 1 uchwały, w pkt 3 zamieszczonej tam tabeli, w zakresie wyrazu *zameldowanego* (wers 22 tabeli), jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy. Doprowadzi to do stanu zgodnego z prawem i jednocześnie zgodnego z wolą Rady.

W § 1 pkt 2 lit. j uchwały Rada postanowiła nadać nowe brzmienie w § 10 ust. 2 załącznika Nr 3 do uchwały zmienianej: „2. Dokumentami uprawniającymi do nabycia karty abonamentowej mieszkańca (abonament typu M) w strefie A lub B są:

1) dowód rejestracyjny pojazdu, w którym osoba wykupująca abonament jest ujawniona jako właściciel lub współwłaściciel pojazdu,

2) dowód osobisty osoby ubiegającej się o abonament na terenie objętym w SPP w strefie A lub B,

3) oryginał pierwszej strony zeznania podatkowego PIT za rok poprzedni poświadczony przez Urząd Skarbowy w Pszcznie (zawierający prezentatę, pieczęć urzędu) lub w przypadku wysłania PIT listem poleconym dodatkowo dowód nadania przesyłki listem poleconym lub w przypadku rozliczenia zeznania podatkowego PIT przez internet, wydrukowaną pierwszą stroną PIT oraz UPO (Urządowe Potwierdzenie Odbioru) z wygenerowanym numerem dokumentu, zgodnym z identyfikatorem dokumentu UPO.”

W pierwszej kolejności wskazać należy, że z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy Rada uprawniona jest do wprowadzenia opłat abonamentowych dla niektórych użytkowników drogi, a na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy do określenia sposobu pobierania opłat. Zadaniem organu nadzoru, określenie katalogu dokumentów, które uprawniają do nabycia abonamentu wykracza poza delegację ustawową. Rada uprawniona jest do określenia uprawnionych użytkowników drogi (tu: osoby zamieszkałe w strefie) oraz sposobu pobierania opłat (tu: wykupienie w BSPP – § 4 ust. 2 Załącznika Nr 3 do uchwały zmienianej). Sposób weryfikacji uprawnienia nie mieści się w kompetencjach Rady i należy do organu wykonującego uchwałę.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zakres wymaganych danych. Osobą uprawnioną do nabycia abonamentu M jest osoba zamieszkała w lokalu usytuowanym przy ulicach objętych SPP w strefie A lub B (§ 1 pkt 2 lit. i uchwały), co potwierdza również uzasadnienie do uchwały. W pkt 3 wyżej cytowanej regulacji Rada w sposób kategoryczny postanowiła, iż warunkiem nabycia abonamentu typu M jest dysponowanie zeznaniem podatkowym PIT za rok poprzedni. W ocenie organu nadzoru, wymóg okazania się pierwszą stroną zeznania podatkowego PIT dla celów udokumentowania miejsca zamieszkania jest zbyt daleko idący. Wskazane zeznanie składane jest dla celów podatkowych i zawiera szerszy zakres danych, niż miejsce zamieszkania, np. nr PESEL, dane dotyczące wyboru formy opodatkowania, sposobu rozliczenia podatku, dane małżonka. Dane te nie są potrzebne do ustalenia miejsca zamieszkania, zatem, w świetle zasady minimalizacji danych osobowych wynikającej z RODO, ich przetwarzanie nie jest uzasadnione.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, kategoryczny wymóg dysponowania tym dokumentem wyklucza części uprawnionych osób, tj. osób zamieszkałych w strefie, które nie składają zeznania podatkowego PIT, np. osoby, które nie osiągały przychodów za rok poprzedni, oraz osób, które zamieszkały w strefie po złożeniu deklaracji podatkowej za rok poprzedni. Zatem Rada w § 1 pkt 2 lit. j uchwały, w zakresie w jakim nadała nowe brzmienie w § 10 ust. 2 uchwały zmienianej, naruszyła art. 2 Konstytucji RP. Wskazana regulacja powoduje niespójność uchwały w zakresie uprawnionych do abonamentu M, bowiem ogranicza krąg uprawnionych do osób składających zeznanie podatkowe PIT, podczas gdy z uchwały wynika, że są to osoby zamieszkałe w strefie. Analizowana regulacja będzie powodowała niewykonalność uchwały.

Reasumując, § 1 pkt 2 lit. j uchwały narusza art. 13b ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, co jest podstawą do stwierdzenia nieważności tej części uchwały.

W § 1 ust. 2 lit. e uchwały Rada postanowiła nadać nowe brzmienie w § 4 ust. 1 i 2 załącznika Nr 3 do uchwały zmienianej, przyjmując w ust. 2, iż *Karty abonamentowe Mieszkańca typu – M można wykupić wyłącznie w BSPP. Karty abonamentowe ogólnodostępne typu – P można wykupić w BSPP a po wdrożeniu i uruchomieniu funkcji „abonament” w aplikacji mobilnej.* Zdaniem organu nadzoru zd. 2 cytowanej regulacji jest niejasne i narusza art. 2 Konstytucji RP, tj. wynikającą z niego, wyżej omówioną, zasadę jasności prawa w zakresie, w jakim stanowi, że karty abonamentowe można wykupić w aplikacji mobilnej po wdrożeniu i uruchomieniu funkcji „abonament”. Z uchwały nie wynika, od kiedy opłaty będą w taki sposób pobierane. Wskazanie konkretnego sposobu pobierania opłat możliwe jest wyłącznie w przypadku ich funkcjonowania w okresie obowiązywania uchwały, a uruchomienie nowej metody wymaga każdorazowej zamiany uchwały. W uchwale nie można zawrzeć regulacji o charakterze przyszłym i niepewnym, jak w analizowanym przypadku. Podsumowując, § 1 ust. 2 lit. e uchwały, który nadaje nowe brzmienie w § 4 ust. 2 załącznika Nr 3

do uchwały zmienianej, z zakresie sformułowania: *a po wdrożeniu i uruchomieniu funkcji „abonament” w aplikacji mobilnej*, należy ocenić jako niezgody z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy.

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).

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, Burmistrz Pszczyny pismem z dnia 24 maja 2023 r. znak SG.0711.2.003.2023, SG.KW-055/2023 poinformował, że nie zgłasza uwag co do treści zawiadomienia.

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 LVII/721/23 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia w Pszczynie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych 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 up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Łakomy