



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 02 stycznia 2023 r.

Poz. 37

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1033.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 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 XLIX/746/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 listopada 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, w części określonej w:

- § 1 pkt 1 uchwały, w jakiej nadaje nowe brzmienie: § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej w zakresie wyrazów „za wyjątkiem oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy *Wiślańskiej Karty Mieszkańca*, dla których ustala się opłatę 1,00 zł, oraz § 2 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 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”.

- pkt 6 i 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 13f ust. 2 ustawy 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 24 listopada 2022 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr XLIX/746/2022 zmieniającą 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”.

Przedmiotem uchwały jest nadanie nowego brzmienia § 2 zmienianej uchwały oraz jej załącznikowi Nr 2 – stanowiącemu załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 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 *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, 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 postoj u 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 postoj u. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoj u, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoj u. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoj u nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoj u.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 1 pkt 1 uchwały w części, w jakiej nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Opłata za postój pojazdów samochodowych za pierwszą godzinę parkowania nie został bowiem ustalony w sposób prawidłowy.

Rada Miasta Wisła w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały w nowym brzmieniu postanowiła, iż: Ustala się, z zastrzeżeniem ust. 2, opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania:

1) za rozpoczętą pierwszą godzinę parkowania: 5,00 zł, za wyjątkiem oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy *Wiślańskiej Karty Mieszkańca*, dla których ustala się opłatę 1,00 zł,

W ocenie organu nadzoru przywołane unormowanie w zakresie wyrazów „za wyjątkiem oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy *Wiślańskiej Karty Mieszkańca*, dla których ustala się opłatę 1,00 zł,” w sposób istotny narusza obowiązujące prawo. Rada Miasta w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały w nowym brzmieniu różnicuje bowiem stawki opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania według następujących kryteriów:

- oznakowane samochody i motocykle posiadaczy *Wiślańskiej Karty Mieszkańca*, dla których ustaliła się opłatę 1,00 zł, oraz

- pozostałe pojazdy samochodowe, dla których ustaliła się opłatę 5,00 zł

Do powyższego działania jednak Rada Miasta nie posiada upoważnienia ustawowego.

W przywołanej regulacji art. 13b ust. 5 cyt. ustawy ustawodawca wyraźnie wskazał, że jedynym kryterium różnicowania stawki opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania może być miejsce parkowania samochodu.

Z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych wynika, że organy samorządu mogą wprowadzać dla niektórych użytkowników drogi opłaty szczegółowe. To jest opłaty w postaci: opłat abonamentowych lub opłat zryczałtowanych, czy specjalnej stawki opłaty - stawki zerowej. Wśród przewidzianych w tym przepisie opłat nie ma jednak opłaty o niższej stawce niż stawka ustalona dla innych użytkowników dróg. W ocenie organu nadzoru zatem Rada Miasta przyznając w treści § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały opłatę za postój za rozpoczętą pierwszą godzinę parkowania *oznakowanym samochodom i motocyklom posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca 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 stawki zerowej ani stawki ryczałtowej, ani też nie jest stawką abonamentową.

Ponadto ustalenie stawki w wysokości 1,00 zł jedynie za pierwszą godzinę postoju dla wybranej kategorii użytkowników dróg, i jednocześnie ustalenie stawki w wysokości za czwartą i każdą kolejną godzinę parkowania w wysokości 5 złotych, prowadzi do naruszenia art. 13b ust. 5 zd. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią: 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 opinii organu nadzoru Rada przekroczyła granice delegacji ustawowej przyjmując treść §2 ust. 2 uchwały w nowym brzmieniu: Ustala się zerową stawkę opłaty za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania dla pojazdów:

- 1) wykorzystywanych w ratownictwie lub w przypadku klęski żywiołowej,
- 2) służb komunalnych, w szczególności pogotowia gazowego, energetycznego, wodno-kanalizacyjnego, podczas usuwania awarii,

Należy podkreślić, iż ustawodawca, przewidując obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy) wymienił jednocześnie w art. 13 ust. 3 tych użytkowników dróg, którzy z tego obowiązku są zwolnieni. W katalogu określonym przywołaną regulacją mieszczą się wskazane ww. pojazdy, w konsekwencji stwierdzić należy, iż ustalenie w odniesieniu do tych pojazdów stawki zerowej opłaty nastąpiło wbrew dyspozycji normy zawartej w art. 13 ust. 3 ustawy.

Ponadto Rada, nadając nowe brzmienie w § 2 ust. 2 zmienianej uchwały wskazała dwa razy punkt 2, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Jako przekroczenie zakresu delegacji ustawowej należy ocenić również regulację zawartą w pkt 6 i 7 załącznika do uchwały. Zgodnie z ich treścią:

6. Osoba zobowiązana do zapłaty opłaty dodatkowej może skutecznie zwolnić się z tego obowiązku wykazując w trakcie postępowania reklamacyjnego:

1) fakt uiszczenia opłaty w czasie postoju – warunkiem zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej jest przedłożenie w terminie do 7 dni od wystawienia zawiadomienia o opłacie dodatkowej, oryginału właściwego wydruku z parkometru;

2) fakt niemożności uiszczenia opłaty w czasie postoju spowodowany usterką parkometru - warunkiem zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej jest zgłoszenie usterki parkometru (w szczególności zgłoszenie telefoniczne, w tym w formie SMS) Kontrolerowi lub funkcjonariuszowi Straży Miejskiej ze wskazaniem mu numeru tablicy rejestracyjnej zaparkowanego pojazdu .

7. W przypadku złożenia reklamacji w sytuacji wskazanej w ust. 6:

1) Pisemną reklamację od nałożonej opłaty dodatkowej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty, można wnieść w terminie do 7 dni od dnia wystawienia wezwania o opłacie dodatkowej bezpośrednio do Burmistrza Miasta Wisła.

2) Reklamacja wniesiona po upływie terminu na jej złożenie nie jest rozpatrywana.

3) Z dniem wniesienia reklamacji ulega zawieszeniu termin płatności, o którym mowa w ust. 5.

4) Reklamacja zostanie uwzględniona w przypadku, gdy w chwili kontroli opłata za postój była uiszczona.

5) O wyniku rozpatrzenia reklamacji osoba kwestionująca nałożenie opłaty dodatkowej powiadamiana jest pisemnie.

6) W przypadku uznania reklamacji zawiadomienie o opłacie dodatkowej nie rodzi skutków prawnych.

7) Nieuwzględnienie reklamacji lub wniesienie jej po terminie skutkuje obowiązkiem uiszczenia opłaty dodatkowej wraz z należnymi odsetkami (liczonymi od dnia wskazanego w ust. 6) niezwłocznie, ale nie później niż do 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wyniku rozpatrzenia reklamacji.

Jakkolwiek przyznać trzeba, że procedura reklamacyjna mogłaby być niekiedy korzystna, to brak jest podstaw do jej uchwalenia przez Radę na podstawie przepisów ustawy. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki

samorządu terytorialnego, stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z konstrukcji przepisu art. 13f ust. 1 ustawy wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa – ustawy i przepisu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1978/16). Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 40d ust. 2 ustawy opłaty, o których mowa m.in. w art. 13f ust. 1 ustawy podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 88/10, procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa, sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej.

Podsumowując – delegacja ustawowa zawarta w art. 13f ust. 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu jej pobierania. W powyższym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania procedury reklamacyjnej w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania.

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.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/746/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 24 listopada 2022 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 – w części określonej w *petitum*, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**