



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3720

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.374.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IV/1/2024 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze Gminy Bieruń, ustalenia wysokości stawek opłat za postój pojazdów samochodowych oraz określenia sposobu ich pobierania, w części określonej w § 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 5 i 6 załącznika Nr 2 do 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Bieruniu przyjęła uchwałę Nr IV/1/2024 w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze Gminy Bieruń, ustalenia wysokości stawek opłat za postój pojazdów samochodowych oraz określenia sposobu pobierania, dalej jako „uchwała”.

Załącznikiem Nr 1 do uchwały ustalono w sposób graficzny obszar strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych. Natomiast Załącznik Nr 2 do uchwały określa Regulamin poboru opłat w Strefie Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze Gminy Bieruń.

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 2 kwietnia 2024 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 ust. 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 ust. 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 regulacja § 2 ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały określająca, że *Kwota opłaty za niewykorzystany czas postoju nie podlega zwrotowi* – została podjęta 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 Miejskiej do regulowania kwestii dotyczących zasad zwrotu ww. opłat. 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 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.* Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Bieruniu 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.

Przepisem § 3 ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały Rada Miejska w Bieruniu postanowiła, że *Nieuiszczona opłata dodatkowa podlega wyegzekwowaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.*

Zgodnie z art. 40d ust. 2 ustawy, opłaty, o których mowa w art. 39 ust. 7ab pkt 5 i art. 40 ust. 3, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1, oraz kary pieniężne, o których mowa 13k ust. 1-2d, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zatem Rada przepisem § 3 ust. 5 załącznika Nr 2 do uchwały istotnie naruszyła prawo, modyfikując przepis wyższej rangi, co może prowadzić do jego odmiennej interpretacji na tle stosowania uchwały. Poza tym powtarzanie w uchwale uregulowania ustawowego pozostaje także w sprzeczności § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz narusza zasady z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądowe, z którego wynika, że nie jest dopuszczalne powtórzenie w akcie wydanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych, bowiem takie powtórzenie „powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania sytuacji gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, zaś organ samorządowy nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy”. Ponadto komentowane powtórzenie może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (tak: WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 15/11 i powołane tam orzecznictwo, publ.).

Jako przekroczenie zakresu delegacji ustawowej należy ocenić również regulację zawartą w § 3 ust. 6 załącznika Nr 2 do uchwały. Zgodnie z jego treścią:

*6. Od otrzymanego wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej przysługuje możliwość wniesienia reklamacji*

*– w terminie 14 dni, od daty wystawienia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej. Reklamacje można złożyć:*

- 1) pocztą, na adres korespondencyjny: Urząd Miejski w Bieruniu, ul. Rynek 14, 43-150 Bieruń,*
- 2) za pośrednictwem poczty elektronicznej, na adres e-mail: [urząd@um.bierun.pl](mailto:urząd@um.bierun.pl),*
- 3) osobiście, w Kancelarii Urzędu Miejskiego w Bieruniu przy ul. Rynek 14, w godzinach pracy urzędu.*

Jakkolwiek przyznać trzeba, że procedura reklamacyjna mogłaby być niekiedy korzystna, to brak jest podstaw do jej uchwalenia przez Radę na podstawie przepisów ustawy. 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 w zakresie delegacji ustawowej nie mieści się 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).

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).

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IV/1/2024 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze Gminy Bieruń, ustalenia wysokości stawek opłat za postój pojazdów samochodowych oraz określenia sposobu ich pobierania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie 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**