



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2024 r.

Poz. 6623

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.777.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 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 VI/34/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/282/2021 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na terenie Żywca, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie oraz określenia sposobu pobierania opłat, zmienionej uchwałą nr LXV/450/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Żywcu nr XXXVII/282/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na terenie Żywca, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie oraz określenia sposobu pobierania opłat, w części określonej w § 11 ust. 1 i 2, § 19 ust. 1, 2, 3, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25 załącznika Nr 4 do uchwały, jako sprzecznej z art. 13b ust. 4 pkt 1-3 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 28 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr VI/34/2024 w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/282/2021 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na terenie Żywca, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie oraz określenia sposobu pobierania opłat, zmienionej uchwałą nr LXV/450/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Żywcu nr XXXVII/282/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na terenie Żywca, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie oraz określenia sposobu pobierania opłat, dalej jako „uchwała”.

Paragrafem 2 uchwały nadano nową treść załącznikom nr 1, 2, 3 i 4 do zmienianej uchwały. Załącznikiem Nr 1 do uchwały ustalono w sposób graficzny obszar strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (SPPN), załącznikiem Nr 2 do uchwały określono wykaz ulic wchodzących w skład SPPN w Żywcu, zaś w załączniku nr 3 do uchwały zawarto wysokość opłat za czas parkowania pojazdu samochodowego w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Żywcu. Załącznik nr 4 do uchwały zawiera zaś Regulamin Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Żywcu.

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

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 *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, 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 stanowią:

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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacja § 11 ust. 1 i 2 załącznika Nr 4 do uchwały określająca, że:

1. Zakupiony abonament nie podlega zwrotowi.

2. Zakupiony abonament można wymienić na abonament tego samego typu za niewykorzystany okres ważności abonamentu bez wnoszenia opłaty, na inny pojazd samochodowy.

– 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 lit. 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 lub wymiany na inny abonament. Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie Radzie Miejskiej 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 Żywcu 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 § 19 załącznika Nr 4 do uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

1. Windykacja nieuregulowanych opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty parkingowej należy do Urzędu Miejskiego w Żywcu.

2. Opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zgodnie z art. 40d ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

3. Obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone. (zgodnie z art. 40d ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

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. Zgodnie z art. 40d ust. 3 ustawy Obowiązek uiszczenia opłat, o których mowa w art. 13f ust. 1, art. 39 ust. 7ab pkt 5 i art. 40 ust. 3, oraz kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ust. 1-2f, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone.*

Zatem § 19 załącznika nr 4 do uchwały Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 13b ust. 4 pkt 1-3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy. Rada Miejska nie była uprawniona do rozstrzygania o sposobie egzekwowania opłaty przymusowej ani o terminach przedawniania się obowiązku jej uiszczenia. Delegacja ustawowa zawarta w art. 13b ust. 4 pkt 1-3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy zezwala jedynie na podjęcie aktu prawa miejscowego tylko w zakresie dotyczącym ustalenia opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania i określenia sposobu pobierania tych opłat, określenia opłat abonamentowych oraz zerowej opłaty dla niektórych użytkowników drogi oraz określenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu jej pobierania. Rada Miejska nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową. Jednocześnie wskazać należy, że § 19 ust. 3 załącznika Nr 4 do uchwały

modyfikuje przepis wyższej rangi (art. 40d ust. 2 i 3 ustawy), co może prowadzić do jego odmiennej interpretacji na tle stosowania uchwały. Modyfikacja (powtórzenie, bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego) jest niezgodna z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W opinii organu nadzoru Rada Miejska przekroczyła granice delegacji ustawowej, przyjmując treść § 21 i § 22 Załącznika Nr 4 do uchwały w następującym brzmieniu:

§ 21. Kontroli opłacenia czasu postoju pojazdów w SPPN mogą dokonywać wyłącznie kontrolerzy upoważnieni przez Operatora SPPN, którzy działają na podstawie niniejszego Regulaminu SPPN.

§ 22. 1. Do obowiązków kontrolera SPPN należy w szczególności należy:

- kontrolowanie wniesienia opłat za czas postoju pojazdów,*
- sprawdzanie ważności biletów parkingowych,*
- sprawdzanie ważności abonamentów,*
- wystawianiu zawiadomień o konieczności uiszczenia opłaty dodatkowej po stwierdzeniu niewniesienia należnej opłaty za parkowanie,*
- wykonywanie dokumentacji fotograficznej na okoliczność wystawienia zawiadomienia o nałożeniu opłaty dodatkowej*
- zgłaszaniu Policji lub Straży Miejskiej wszelkich nieprawidłowości związanych z parkowaniem pojazdów oraz zajmowaniem pasa drogowego,*
- kontrolowaniu stanu oznakowania poziomego i pionowego oraz zgłaszaniu nieprawidłowości w tym zakresie do zarządcy dróg,*
- informowanie użytkowników SPPN o obowiązujących w Strefie zasadach parkowania i opłacania postoju.*

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) 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. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie

realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Regulacje § 21 i § 22 załącznika nr 4 do uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 13b ust. 4 pkt 1-3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o obowiązkach pracowników jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie parkingiem płatnym.

Jako przekroczenie zakresu delegacji ustawowej należy ocenić również regulację zawartą w § 23-25 Załącznika Nr 4 do uchwały, stanowiącą o regułach postępowania odwoławczego i anulowania wystawionych zaświadczeń. 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 postępowania odwoławczego i postępowania dotyczącego anulowania zawiadomień do zapłaty opłaty dodatkowej.

Wymaga podkreślenia, że przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego.

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.

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 VI/34/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/282/2021 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na terenie Żywca, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie oraz określenia sposobu pobierania opłat, zmienionej uchwałą nr LXV/450/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Żywcu nr XXXVII/282/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na terenie Żywca, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie oraz określenia sposobu pobierania opłat – 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