



nia 31-07-2012

WPLYNĘŁO 1692/3  
dz. ....  
(policznik pocztowy 5)

WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 27 lipca 2012 r.

NK-4.4131.259/2012.WE

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281),

### stwierdzam nieważność

**§ 3 ust. 2 oraz § 6 ust. 3 w zakresie wyrazów „opłata za kartę strefową wynosi 5 zł” uchwały Nr XX/564/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Szczecin oraz sposobu ich pobierania.**

### Uzasadnienie

Tytułem wstępu wskazać należy, że w ustawie o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 cyt. ustawy).

Badając zatem uchwałę Nr XX/564/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Szczecin oraz sposobu ich pobierania Wojewoda uwzględnił przytoczone powyżej zasady oceny przepisów prawnych i stwierdził, iż § 3 ust. 2 oraz § 6 ust. 3 w zakresie wyrazów „opłata za kartę strefową wynosi 5 zł” naruszają obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności podkreślić trzeba, że uchwała rady gminy w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz sposobu ich pobierania należy aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Odnosi się ona bowiem do wszystkich mieszkańców Gminy – Miasto Szczecin znajdujących się w określonej sytuacji - parkujących pojazdy samochodowe w strefie płatnego parkowania. Jako normatywny akt wykonawczy, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów. I tak, przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego przez organy gminy określa z kolei ustawa o samorządzie gminnym, w której Rozdziale 4 prawodawca dokonał podziału tych aktów na dwie kategorie - wykonawcze (art. 40 ust. 2) i porządkowe (art. 40 ust. 3). Uchwała Nr XX/564/12 Rady Miasta Szczecin należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Stanowisko to uzasadnia fakt, iż została ona wydana w realizacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.), zgodnie z którym *rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania*. Na taki charakter przepisów gminnych wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt OPS 8/96 oraz Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 czerwca 1993 r., sygn. akt I PZP 2/93. W orzeczeniach tych składy orzekające zwróciły szczególną uwagę na fakt, że przepisy wykonawcze ze swej istoty mogą jedynie uzupełniać ustawę. Nie mogą natomiast w żadnym razie regulować materii, która przedmiotem ustawy nie była.

Z kolei, analiza przepisów ustawy o drogach publicznych prowadzi do wniosku, iż wolą prawodawcy, kwestia dotycząca ustalania strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie oraz opłat dodatkowych, a także sposobu ich pobierania winna zostać uregulowana przez radę gminy (art. 13b i 13f) i jednocześnie brak jest przepisów przewidujących możliwość delegowania tej kompetencji na wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Tymczasem Rada Miasta Szczecin w § 3 ust. 2 uchwały Nr XX/564/12 stanowiącym, że *upoważnia się Prezydenta Miasta Szczecin do ustalenia okresów, o których mowa w ust. 1 w drodze Zarządzenia, które zostanie podane do publicznej wiadomości*, przeniosła *de facto* na organ wykonawczy Gminy – Miasto Szczecin uprawnienie do określania dni roboczych innych niż wymienionych w § 3 ust. 1 uchwały (2 maja, 24 i 31 grudnia), w których nie

będzie pobierana opłata za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. W konsekwencji stwierdzić należy, że Rada Miasta Szczecin przekroczyła zawarte w art. 13b ust. 3 cyt. ustawy upoważnienie. Taki stan rzeczy musi być uznany za istotnie naruszający prawo. Rada Miasta Szczecin – jak wskazano powyżej - nie może upoważniać Prezydenta Miasta do regulowania zgadnień dotyczących opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Ustalanie tych kwestii stanowi bowiem akt generalny, który musi być wyrażony w postaci przepisów powszechnie obowiązujących ustanowionych przez organ, umocowany przez ustawodawcę do ich wydania.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Zachodniopomorski uznał również, iż przepis **§ 6 ust. 3 w zakresie wyrazów „opłata za kartę strefową wynosi 5 zł”** uchwały Nr XX/564/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Szczecin oraz sposobu ich pobierania, narusza obowiązujące prawo w sposób istotny.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazać należy, że stosownie do art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych *rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:*

- 1) *ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;*
- 2) *może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;*
- 3) *określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.*

Z kolei, na mocy art. 13f ust. 2 ww. ustawy organ stanowiący gminy został upoważniony do ustalenia wysokości i sposobu pobierania opłaty dodatkowej (należności za nieuiszczenie opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1).

Jak wynika z powyższego, ustawodawca dokonał ścisłego sprecyzowania kwestii, które organ stanowiący gminy, ustalając strefę płatnego parkowania, winien uregulować obligatoryjnie oraz elementów fakultatywnych podejmowanej uchwały. Do obowiązków rady gminy należy zatem ustalenie wysokości oraz sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz opłaty dodatkowej, zaś od decyzji organu stanowiącego zależy to, czy w obrębie strefy wprowadzone zostaną opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerowa stawka opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

W § 6 ust. 3 Rada Miasta Szczecin postanowiła, że *opłata za kartę strefową wynosi 5 zł. Najniższe doładowanie karty strefowej wynosi 20 zł, a najwyższe 500 zł.*

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie ceny za wydanie dokumentu (karty strefowej), która ma zaświadczać o dokonaniu przez posiadacza pojazdu opłaty za parkowanie, nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa. Jak bowiem wskazano powyżej, kompetencje rady gminy przysługujące przy ustalaniu strefy płatnego parkowania zawarte zostały w art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Mocą tychże przepisów ustawodawca nie przewidział możliwości nakładania na użytkowników dróg jakichkolwiek innych ciężarów poza opłatami za parkowanie (jej różnych rodzajów – zwykłej, abonamentowej, zryczałtowanej, zerowej) oraz opłaty dodatkowej. W tym miejscu podkreślić należy, iż bezspornie brak jest podstaw do kwestionowania legalności wprowadzenia przez Radę samego dokumentu (karty strefowej zdefiniowanej w § 1 pkt 5 uchwały), który poświadcza uprawnienie do parkowania w obrębie strefy, to jednak nałożenie na posiadaczy pojazdów obowiązku odpłatnego nabywania takich dokumentów (urządzeń) nie znajduje oparcia w kompetencjach rady gminy - uiszczenie kwoty 5 zł nie następuje bowiem tytułem

opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania (ta określona została w § 5 uchwały Nr XX/564/12).

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że § 3 ust. 2 oraz § 6 ust. 3 w zakresie wyrazów „opłata za kartę strefową wynosi 5 zł” uchwały Nr XX/564/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Szczecin oraz sposobu ich pobierania, naruszają obowiązujący porządek prawny w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż w § 1 kwestionowanej uchwały Rada Miasta Szczecin zawarła definicje pojęć występujących w tymże akcie. I tak, w punktach 7 - 10 ww. regulacji znajdują się definicje pojęć „opłat zryczałtowanych dla poszczególnych użytkowników dróg”, dla których opłata ta została przez organ stanowiący Gminy – Miasto Szczecin przewidziana. Analiza ww. przepisów prowadzi do wniosku, iż zawierają one podstawowy błąd logiczny w definiowaniu pojęć, a mianowicie błąd pn. „idem per idem” (to samo przez to samo). Definiują bowiem pojęcie za pomocą tego samego wyrażenia (np. § 1 pkt 7 uchwały stanowi, iż *ilekroć w uchwale jest mowa o opłacie zryczałtowanej dla osoby niepełnosprawnej - rozumie się przez to dokument (nalepka) zawierający numer rejestracyjny pojazdu, potwierdzający wniesienie opłaty zryczałtowanej, uprawniający do parkowania w całym obszarze strefy, bez konieczności wnoszenia opłaty jednorazowej*). Błąd logiczny w zdefiniowaniu „zryczałtowanej opłaty” polega na tym, że wśród terminów użytych do jego zdefiniowania, występuje pojęcie „zryczałtowanej opłaty”, czyli termin definiowany.

Ponadto, stwierdzenie, iż przez opłatę rozumie się dokument (nalepkę, zegar) leży w sprzeczności z ugruntowanym orzecnictwem sądowo – administracyjnym, zgodnie z którym „opłatę” należy zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Stanowi ona zatem swoistą zapłatę (nie zaś dowód jej uiszczenia) za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 503/10). Tymczasem rozwiązanie przyjęte w kwestionowanej uchwale sprowadza się do tego, że opłata jest dokumentem (nalepką, zegarem), podczas gdy dokument ten jest dowodem wniesienia owej opłaty.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Szczecin,
- 2) a/a.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

*[Handwritten signature]*  
Ryszard Miśko  
WICEWOJEWODA