



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 grudnia 2014 r.

Poz. 5305

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 389/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński  
Sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 11 września 2014 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie  
na § 1 ust. 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 18 grudnia 2012 r.,  
nr XXXVII/238/12 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie  
pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Głogowa oraz  
sposobu ich pobierania; pkt 3 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały; § 4, § 6 ust. 1,  
ust. 2 pkt 1, § 17 ust. 3 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały; pkt 3 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały; § 4, § 6 ust. 1, ust. 2 pkt 1, § 17 ust. 3 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały**
- II orzeka, że przepisy określone w punkcie I nie podlegają wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Głogowie powołując się na art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej także p.p.s.a.) oraz na art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 18 grudnia 2012 r. nr XXXVII/238/12 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Głogowa oraz sposobu ich pobierania. Skarga dotyczy § 1 ust. 1, 2; punktu 3 załącznika nr 1; § 4, § 6 ust. 1, ust. 2 pkt 1, § 17 ust. 3 załącznika nr 2 uchwały. Przepisy te według prokuratora naruszają istotnie: art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej także u.s.g.), art. 13b ust. 1–3, 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260, dalej także u.d.p.), oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, dalej także p.r.d.), poprzez:

- powtórzenie w § 1 ust. 1 uchwały zapisu ustawowego o celu wprowadzenia opłat, podczas gdy celowość wyznaczenia strefy określona jest w art. 13 b ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- powtórzenie w § 6 ust. 1 załącznika nr 2 uchwały zapisu zawartego w ust. 13 ust. 3 ustawy o drogach publicznych odnośnie pojazdów zwolnionych z opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania;
- bezzasadne ustalenie w § 1 ust. 2 uchwały, iż opłata za parkowanie pojazdów samochodowych obowiązuje w każdym miejscu SPP, w całym pasie drogowym danej ulicy, gdy art. 13 b ust. 1 cyt. ustawy stanowi, że opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu (...), a organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi wyznacza w strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na parkowanie, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie oznakowanych pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej lub pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 13 b ust. 6 ustawy);
- ustalenie w pkt. 3 załącznika nr 1 do uchwały, iż strefa płatnego parkowania obejmuje wszystkie inne ulice wymagające czasowego udroźnienia po wcześniejszym uzgodnieniu z Prezydentem Miasta, np. w okolicach placów targowych czy podczas organizacji imprez; stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego, przepisy ustawy o drogach publicznych nie upoważniają bowiem organu wykonawczego gminy do swobodnego ustalania strefy płatnego parkowania, ponieważ zadanie to należy do organu stanowiącego;
- wskazanie w § 6 ust. 2 pkt 1 zał. nr 2 uchwały we fragmencie stanowiącym o ustaleniu zerowej stawki opłaty dla innych jednostek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Głogowie i Gminy Miejskiej Głogów wyposażonych w identyfikatory, które wydają go na podstawie wykazu zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta Głogowa; jest to przekroczenie upoważnienia ustawowego, bowiem przepisy ustawy o drogach publicznych nie upoważniają organu wykonawczego gminy do ustalenia podmiotów korzystających z zerowej stawki opłaty parkingowej;
- wskazanie w § 17 ust. 3 załącznika nr 2, że nieuiszczenie opłaty dodatkowej pomimo wystawienia wezwania podlega egzekucji administracyjnej wraz z należnymi kosztami, podczas gdy rodzaj sankcji administracyjnej za uchylanie się od uiszczenia opłaty przewidzianej za parkowanie przewiduje przepis art. 13 f ust. 1 ustawy o drogach publicznych;
- odmienne zdefiniowanie w § 4 uchwały znaczenia znaku drogowego o symbolu D-18a jako D-18a „płatny” oraz D-18a „płatny” „koniec”, podczas gdy znaczenie tego znaku drogowego zostało określone w § 52 ust. 4 Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z dnia 12 października 2002 r.) jako „parking – miejsce zastrzeżone” oznaczające miejsce przeznaczone na postój pojazdu uprawnionej osoby;
- błędne ustalenie w § 4 uchwały, że wjazd do strefy płatnego parkowania ma być oznakowany znakiem D-18a „płatny”, podczas gdy wjazd do strefy winien być oznakowany znakiem o symbolu D-44 „strefa parkowania”, którego znaczenie zostało określone w § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z dnia 12 października 2002 r.);
- błędne ustalenie w § 4 uchwały, iż wyjazd ze strefy płatnego parkowania ma być oznaczony znakiem D-18a „płatny”, „koniec” podczas gdy wyjazd ze strefy winien być oznakowany znakiem D-45 „koniec strefy parkowania”, którego znaczenie zostało określone w § 58 ust. 4 Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury, oraz

Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z dnia 12 października 2002 r.).

Z uwagi na wskazane naruszenia prawa prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Głogowa nie podzielił zarzutów odniesionych do powtarzania w uchwale przepisów ustawowych. Wyraził stanowisko, że przepisy ustawy nie są w uchwale cytowane dosłownie i nie mają żadnego wpływu na merytoryczną ocenę działania stref parkowania, a organ nadzoru nie zarzucił tym przepisom naruszenia prawa. Co do pozostałych przepisów organ uznał zasadność postawionych zarzutów i zobowiązał się do zainicjowania stosownych zmian. Rada Miejska nie podjęła jednak żadnych działań w tym zakresie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Według art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Ani ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.) nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że przesłanką stwierdzenia nieważności takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Kompetencja prokuratora do zaskarżenia powołanej uchwały wynika z art. 50 § 1, 53 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 5 ustawy o prokuraturze. Artykuł art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowi, że uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest m.in. prokurator. Zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. może on wnieść skargę na akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Według art. 5 ustawy o prokuraturze jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie jej nieważności. Zaskarżona przez prokuratora uchwała jest aktem prawa miejscowego. Prokurator badając legalność wskazanych przepisów tej uchwały stwierdził, że wykraczają poza materię wyznaczoną przez przepisy ustawy. Stąd brak jest umocowania ustawowego do uchwalenia tych przepisów. Brak jest także podstaw prawnych do powtarzania w uchwale przepisów ustawowych. Skarga jest więc zasadna.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

W niniejszej sprawie Sąd ocenia legalność zaskarżonych przez prokuratora przepisów uchwały mającej wykonawczy charakter do ustawy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego na podstawie w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb ich wydawania określa ustawa. Według art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym regulującym tę kwestię, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast art. 41 ust. 1 tej ustawy przyjmuje, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Rada Miejska w Głogowie jako organ prawotwórczy powołując się na upoważnienie z art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, podjęła w dniu 18 grudnia 2012 r. uchwałę nr XXXVII/238/12 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Głogowa oraz sposobu ich pobierania.

Prokurator w skardze trafnie podniósł, że wskazane przez niego przepisy uchwały, to znaczy: § 1 ust. 1, 2; punktu 3 Załącznika nr 1; § 4, § 6 ust. 1, ust. 2 pkt 1, § 17 ust. 3 załącznika nr 2 uchwały. Przepisy te według prokuratora naruszają istotnie: art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 13b ust. 1–3, 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym; naruszają w sposób istotny prawo.

Według § 1 ust. 1 uchwały strefa płatnego parkowania jest wydzielona w celu zwiększenia rotacji pojazdów na obszarze charakteryzującym się znacznym deficytem miejsc postojowych. Kwestia ta jest uregulowana w art. 13b ust. 2 u.d.p., który stanowi, 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. Nie może to zatem stanowić przedmiotu regulacji uchwały jako materia uregulowana ustawowo.

W § 6 ust. 1 zał. nr 2 uchwały powtórzono natomiast przepis art. 13 ust. 3 u.d.p., zawierający wyliczenie pojazdów zwolnionych z opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania.

Prokurator zakwestionował także trafnie przepis § 17 ust. 3 zał. nr 2 uchwały, według którego nieuiszczenie opłaty dodatkowej pomimo wystawienia wezwania podlega egzekucji administracyjnej wraz z należnymi kosztami. Sankcje za uchylanie się od uiszczenia opłaty za parkowanie reguluje art. 13f ust. 1 u.d.p., według którego za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową.

W § 6 ust. 2 pkt 1 zał. nr 2 uchwały w części ustalającej stawkę zerową opłaty dla innych jednostek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Głogowie i Gminy Miejskiej Głogów wyposażonych w identyfikatory, wydawane na podstawie wykazu zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta Głogowa, Rada Miejska Głogowa wykroczyła natomiast poza zakres delegacji ustawowej. Przekazała bowiem Prezydentowi Miasta Głogowa kompetencję do ustalania podmiotów korzystających z zerowej stawki opłaty parkingowej. Stanowi to naruszenie jasno sformułowanego przepisu art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., według którego jedynie rada gminy może wprowadzić zerową stawkę dla niektórych użytkowników drogi.

Artykuł 13f ust. 2 u.d.p. upoważnia radę gminy jedynie do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu, a także sposobu jej pobierania. W tym zakresie nie mieści się kompetencja do uregulowania trybu postępowania w przypadku niewykonania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, czyli do wskazania metody, czynności prowadzących do uiszczenia przez parkującego należnej opłaty. Regulacja ta, określająca tryb egzekucji opłat dodatkowych stanowi więc przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 13f ust. 2. Tryb egzekucji opłaty uregulowano natomiast w art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który odsyła do przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Punkt 3 zał. nr 1 uchwały stanowi, że strefa płatnego parkowania obejmuje także ulice wymagające czasowego udrożnienia po wcześniejszym uzgodnieniu z Prezydentem Miasta, np. w okolicach placów targowych, czy podczas organizacji imprez. Jest to przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż ustawa o drogach publicznych nie upoważnia organu wykonawczego gminy do ustalania strefy płatnego parkowania. Należy to wyłącznie do organu stanowiącego, który nie posiada uprawnień do subdelegacji kompetencji na rzecz organu wykonawczy gminy.

W § 1 ust. 2 uchwały przyjęto, że opłata za parkowanie pojazdów samochodowych obowiązuje w każdym miejscu strefy, czyli w całym pasie drogowym danej ulicy. Miejsca płatnego parkowania powinny być natomiast oznaczone przez organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi. Przepis art. 13b ust. 6 pkt 1 ustawy o drogach publicznych wskazuje bowiem, że organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi wyznacza w strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na parkowanie, w tym miejsca na parkowanie oznakowanych pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej lub pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 13 b ust. 6). Jak trafnie zauważył prokurator, powołany przepis uchwały może prowadzić do błędnej interpretacji uchwały polegającej na tym, że opłata za postój w strefie będzie pobierana także w miejscach niewyznaczonych jako miejsca postojowe.

Prokurator także trafnie zarzucił błędy dotyczące określenia zastosowanych znaków drogowych. Mianowicie w § 4 zał. nr 2 uchwały błędnie zdefiniowano znaczenie znaku drogowego o symbolu D-18a, jako D-18 „płatny” oraz D-18a „płatny koniec”. Prawidłowe znaczenie tego znaku drogowego określone w § 52 ust. 4 Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych jako „parking – miejsce zastrzeżone” oznaczające miejsce przeznaczone na postój pojazdu uprawnionej osoby. Paragraf 4 uchwały określa także błędnie oznaczenie wjazdu do strefy płatnego parkowania, wbrew w przepisom § 58 ust. 4 powołanego rozporządzenia, jako znak informujący o wjeździe do strefy wskazała znak D-18a. Wjazd powinien być natomiast oznakowany znakiem o symbolu D-44 „strefa parkowania”. Podobnie wjazd ze strefy został błędnie oznaczony, jako alternatywnie znak D-18a

„płatny koniec” lub D-45, podczas gdy jedynie ten ostatni oznacza koniec strefy płatnego parkowania. Zatem i w tym zakresie uchwała w sposób istotny narusza prawo.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów uchwały.