



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 grudnia 2020 r.

Poz. 6506

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 563/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Anetta Chołuj
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Barbara Ciołek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku
na § 6 ust. 3 i 4 uchwały Rady Miejskiej w Radkowie
z dnia 22 czerwca 2017 r. nr XLI/271/17

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie wsi Wambierzyce oraz
wysokości stawek opłaty za parkowanie, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu ich
pobierania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6 ust. 3 i 4

Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kłodzku (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Radkowie (dalej: Rada Miasta) nr XLI/271/17, podjętą 22 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie wsi Wambierzyce oraz wysokości stawek opłaty za parkowanie, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu ich pobierania.

Wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 6 ust. 3 i ust. 4 i zarzucił naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 13b ust. 3 i 4 pkt 2 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 - dalej: u.d.p.), polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu delegacji ustawowej, poprzez wprowadzenie procedury reklamacyjnej od nałożenia opłaty dodatkowej.

Wnoszący skargę Prokurator uzasadnił swoje stanowisko.

Odpowiadając na skargę, Rada Miejska wniosła o uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest § 6 ust. 3 i ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Radkowie w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie wsi Wambierzyce oraz wysokości stawek opłaty za parkowanie, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu ich pobierania. W § 6 ust. 3 uchwały postanowiono, że kierujący lub właściciel pojazdu samochodowego kwestionujący zasadność wystawienia dokumentu opłaty dodatkowej może wnieść reklamację w terminie 7 dni od dnia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej, którą składa się w Urzędzie Miasta Gminy w Radkowie. Zgodnie z § 6 ust. 4 uchwały kierujący lub właściciel pojazdu samochodowego ma obowiązek uiszczyć opłatę dodatkową w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia o nieuwzględnieniu reklamacji.

Skarżona uchwała została wydana na podstawie art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 u.d.p.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm. - dalej: u.s.g.), do wyłącznej właściwości rady gminy (odpowiednio rady miasta) należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei, zgodnie z art. 13b ust. 3 u.d.p., rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania.

Oceniana uchwała Rady Miejskiej stanowi akt prawa miejscowego.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu. Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r., poz. 283 ze zm.), w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie

sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Należy wskazać, że zakres regulacji zaskarżonej uchwały wynika z art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p., który przewiduje, że rada gminy (rada miasta) może ustalić strefę płatnego parkowania. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoj u 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.

Zgodnie natomiast z art. 13f ust. 1 i 2 u.d.p., za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.

Przepis art. 40d ust. 2 u.d.p. stanowi, że opłaty, o których mowa w 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 w art. 13k ust. 1 i 2, 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.

Rada gminy (rada miasta) nie posiada uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w ustawie, w tym w art. 13b ust. 4 u.d.p., ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co - z reguły - stanowi istotne naruszenie prawa.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Rada Miejska - w § 6 ust. 3 i ust. 4 uchwały określiła tryb reklamacji opłat dodatkowych.

W ocenie Sądu, określenie w skarżonej uchwale trybu reklamacyjnego opłat dodatkowych nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego do określenia sposobu pobierania tych opłat i stanowi istotne naruszenie prawa. Procedura reklamacyjna, mimo że niekiedy korzystna, nie posiada umocowania do jej uchwalania przez Radę Miasta. Określenie procedury reklamacyjnej w uchwale Rady Miasta zostało także uznane w orzecznictwie sądowo-administracyjnym za istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z 18 listopada 2016 r., I OSK 1978/16; LEX nr 2169791).

Powyższe stanowi, że zapis § 6 ust. 3 i ust. 4 uchwały istotnie narusza § 135 rozporządzenia oraz art. 13f ust. 1 i 2 i art. 40d ust. 2 u.d.p.

Reasumując - działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 119 pkt 2 - Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.