



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 15 maja 2024 r.

Poz. 2503

### WYROK NR II SA/RZ1811/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 marca 2024 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2024 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przeworsku na uchwałę Rady Miasta Przeworska z dnia 26 listopada 2021 r. nr XXXVII/489/2021 w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za postój pojazdu I. stwierdza nieważność § 3 ust. 5 i § 7 zaskarżonej uchwały oraz § 5 ust. 7 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały, § 8 ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały oraz § 9 i 10 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miasta Przeworska (dalej: "Rada", "Organ") z 26 listopada 2021 r. nr XXXVII/489/2021 w sprawie ustalenia na drogach publicznych miasta Przeworska Strefy Płatnego Parkowania, wysokości stawek opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie oraz wysokości opłaty dodatkowej i określenia sposobu pobierania tych opłat. W podstawie prawnej powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.; dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 13b ust. 3 i 4, art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm.; dalej: "u.d.p."). Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie złożył Prokurator Rejonowy w Przeworsku (dalej: "Strona skarżąca", "Prokurator"), zaskarżając ww. uchwałę oraz stanowiący do niej Załącznik nr 2 w części, tj. w zakresie § 3 ust. 5 i 7 uchwały oraz § 3, § 5 ust. 5 i 7, § 8 ust. 1, 2 i 3, § 9 ust. 1 i 2 i § 10 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku i wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i Załącznika nr 2 zaskarżonej części. W swej skardze Prokurator zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, a mianowicie: 1. w zakresie § 3 ust. 5 uchwały istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 13b ust. 4 i art. 13f ust. 1 i 2 u.d.p., poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, polegające na wprowadzeniu pozaustawowej przesłanki, w przypadku zaistnienia której, ziszcza się obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, poprzez wskazanie, że użycie nieważnego dowodu wniesienia opłaty za postój jest równoznaczne z jej nieuiszczeniem, podczas gdy art. 13f ust. 2 u.d.p. przyznaje radzie miasta wyłącznie kompetencję do określenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu jej pobierania; 2. w zakresie § 7 uchwały istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p., poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, polegające na dopuszczeniu możliwości zaniechania poboru opłat i kontroli w strefie w określone dni, podczas gdy ustawa o drogach publicznych nie przewiduje instytucji czasowego zaniechania poboru opłat i nie daje radzie miasta uprawnienia do jej wprowadzenia na terenie miasta; 3. w zakresie § 3 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 do uchwały istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p. oraz § 118, § 137 w zw. z art. 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), poprzez przekroczenie granic upoważnienia

ustawowego, polegające na powtórzeniu przez Radę Miasta Przeworska treści przepisu § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2310) w zakresie oznakowania strefy parkowania; 4. w zakresie § 5 ust. 7 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 do uchwały istotne naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP polegające na wykluczeniu możliwości dochodzenia roszczeń przez osobę, która wykupiła kartę abonamentową w przypadku braku miejsc postojowych, które to uregulowanie stoi w sprzeczności z wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawem do sądu, bowiem o zasadności roszczeń określonych podmiotów winny rozstrzygać sądy powszechne; 5. w zakresie § 5 ust. 5 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 do Uchwały istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 13b ust. 4 u.d.p., poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, polegające na uregulowaniu, że karty abonamentowe stanowią dowód wniesienia opłaty za parkowanie wyłącznie w odniesieniu do pojazdu, którego numer rejestracyjny został w niej zamieszczony, podczas gdy zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 13b ust. 4 u.d.p. kartę abonamentową jako zapłatę za korzystanie z drogi wykupuje jej użytkownik i podmiot ten uprawniony jest do tego, aby z karty tej korzystać niezależnie od tego, jakim pojazdem się porusza; 6. w zakresie § 8 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 do Uchwały istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 13b ust. 3 i 4, art. 13f ust. 2 u.d.p. oraz § 118, § 137 w zw. z art. 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, polegające na uregulowaniu przez Radę Miasta Przeworska, że uiszczenie opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania jest obowiązkowe, a za jej nieuiszczenie pobiera się opłatę dodatkową, która podlega egzekucji w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co stanowi niedopuszczalne powtórzenie w akcie podustawowym regulacji zawartych w art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13f ust. 1 oraz art. 40d u.d.p.; 7. w zakresie § 9 ust. 1 i 2 oraz 10 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 do Uchwały istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p., poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, polegające na uregulowaniu sposobu kontroli obowiązku wnoszenia opłat i zakresu zadań kontrolerów strefy płatnego parkowania, podczas gdy art. 13b ust. 3 i 4 powołanej ustawy upoważnia radę miasta wyłączenie do określenia wysokości i sposobu pobierania opłaty za postój. W uzasadnieniu skargi Prokurator doprecyzował zarzuty sformułowane w petitum skargi, a mianowicie wskazał, że w § 3 ust. 5 zaskarżonej uchwały postanowiono, że parkowanie przy użyciu nieważnego dowodu wniesienia opłaty jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty. Opisane uregulowanie wprowadzone w uchwale Rady Miasta Przeworska stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13b ust. 4 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 i 2 u.d.p., a w konsekwencji narusza art. 7 i 94 Konstytucji RP. W związku z powyższym podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w akcie wyższego rzędu, jakim jest ustawa, co przesądza o ich zależnej, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. 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. Z kolei w § 3 ust. 5 zaskarżonej uchwały stwierdzono, że parkowanie przy użyciu nieważnego dowodu wniesienia opłaty jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty. Tym samym, zdaniem Prokuratora Rada Miasta Przeworska stworzyła nową, pozaustawową przesłankę, powodującą powstanie u adresata normy obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 u.d.p. Tymczasem powołany przepis ustawy stanowi, że opłata dodatkowa pobierana jest za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, nie zaś za niewłaściwe udokumentowanie dopełnienia tego obowiązku, wynikające m.in. z posłużenia się nieważnym dowodem uiszczenia opłaty. Powyższe oznacza, że podstawą do obciążania adresatów normy opłatą dodatkową jest stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu zaparkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej. Tym samym Rada Miasta w istocie dokonała zdefiniowania zawartego w art. 13f ust. 1 u.d.p. pojęcia nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania, z którym wiąże się obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, poprzez nieuprawnione rozszerzenie tego pojęcia, podczas gdy ani art. 13b ust. 4, ani art. 13f ust. 2 u.d.p. nie upoważnia rady gminy (rady miasta) do ustalenia definicji pojęcia nieuiszczenia opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Wobec powyższego Rada Miasta Przeworska przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikający z art. 13b ust. 4 oraz z art. 13f ust. 2 u.d.p., a tym samym naruszyła obowiązki płynące z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Następnie w § 7 uchwały uregulowano, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zaniechania poboru opłat i kontroli w strefie w określone dni. Zarządzenie w tym względzie wydaje Burmistrz

Miasta Przeworska i podaje je do publicznej wiadomości. Zarządzenie może dotyczyć całej strefy lub określonych ulic objętych strefą. W ocenie Prokuratora przytoczona regulacja również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie miasta na mocy art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p., które to przepisy nie przewidują instytucji czasowego zaniechania poboru opłat i nie dają radzie miasta uprawnienia do jej wprowadzenia na terenie miasta. Wobec powyższego, w ocenie Prokuratora również i w tym zapisie Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p., czym naruszyła wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu oraz płynącą z art. 94 Konstytucji RP obowiązek stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach poważnienia ustawowego. Z kolei w § 3 ust. 1 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego załącznik do uchwały wskazano, że wjazd do SPP oznakowany jest znakami D-44 "Strefa Płatnego Parkowania", wyjazd z SPP oznakowany jest znakami D-45 "Koniec Strefy Płatnego Parkowania". Zdaniem Prokuratora opisana regulacja istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, polegające na niedopuszczalnym powtórzeniu przez organ gminy treści przepisu § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych w zakresie oznakowania strefy parkowania. Następnie Prokurator podniósł, że w § 5 ust. 7 Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik nr 2 do uchwały postanowiono, że wykupienie karty abonamentowej upoważnia do ograniczonego w czasie (okres ważności karty), zgodnego z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 450; dalej: "p.r.d.") parkowania w SPP, lecz nie uprawnia do zastrzegania stałego miejsca postoju i nie stanowi podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych. Zdaniem Prokuratora opisane arbitralne pozbawienie adresatów normy uprawnienia do dochodzenia roszczeń stanowi istotne naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz wynikającego z niego prawa do sądu. Prokurator powołał się także na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 24 września 2015 r. sygn. akt II SA/Go 425/15, w którym wskazano, że takie zastrzeżenie stoi w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, bowiem o tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne. Nie można a priori ograniczyć obywatelowi możliwości dochodzenia jego praw, nawet jeżeli roszczenie okaże się nieuzasadnione. Następnie w ocenie Prokuratora za istotnie naruszające prawo należy również uznać zawarte w § 5 ust. 5 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 Uchwały uregulowanie przewidujące, że karty abonamentowe określają numer rejestracyjny pojazdu samochodowego oraz stanowią dowód wniesienia opłaty za parkowanie wyłącznie w odniesieniu do pojazdu, którego numer rejestracyjny został w niej zamieszczony. Regulacja ogranicza posiadaczowi abonamentu możliwość korzystania z niego, poprzez ograniczenie jego zastosowania w strefie płatnego parkowania wyłącznie jednego, zindywidualizowanego za pomocą numerów rejestracyjnych pojazdu, co w konsekwencji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej art. 13b ust. 4 u.d.p., a tym samym zachodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności. Prokurator podniósł również, że w § 8 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku Rada Miasta Przeworska wprowadziła regulację, zgodnie z którą uiszczenie opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania jest obowiązkowe, a jej za jej nieuiszczenie pobiera się opłatę dodatkową, która podlega egzekucji w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, poprzez niedopuszczalne powtórzenie w akcie podustawowym regulacji zawartych w art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13f ust. 1 oraz art. 40d ust. 2 u.d.p. Prokurator wyjaśnił, że obowiązek uiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania został bowiem nałożony na użytkowników drogi na mocy art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a u.d.p., natomiast ustawodawca w art. 13f ust. 1 u.d.p. przewidział również, że za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową, upoważniając w art. 13f ust. 2 radę miasta wyłącznie do określenia wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu jej pobierania. Natomiast kwestia egzekucji opłat dodatkowych została uregulowana w art. 40d ust. 2 u.d.p., zgodnie z którym, 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. Wobec powyższego, w ocenie Prokuratora analiza treści § 8 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku, prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Przeworska nie sprostала wymogom dopuszczalności powtórzenia w zaskarżonej uchwale przepisów rangi ustawowej. Zdaniem Prokuratora Rada Miasta Przeworska wykroczyła również poza zakres kompetencji uchwałodawczych przyznanых jej w ustawie o drogach publicznych, poprzez określenie w § 9 i 10 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego Załącznik Nr 2 do uchwały sposobu prowadzenia przez upoważnionych kontrolerów weryfikacji wywiązywania się użytkowników drogi

z obowiązku wnoszenia opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania oraz uregulowanie zakresu zadań przyznanych tymże kontrolerom, podczas gdy przepisy powołanej ustawy wyraźnie upoważniają radę miasta wyłącznie do ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie, wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, określenia sposobu pobierania opłat oraz wysokości opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój. We wskazanym zakresie nie mieści się natomiast uprawnienie do określenia kompetencji kontrolerów stref płatnego parkowania. W odpowiedzi na skargę Organ wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 3 ust. 5 zaskarżonej uchwały, Organ wyjaśnił, że jest on bezzasadny, gdyż zaskarżony zapis jest zgodny z prawem. Organ wyjaśnił, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Rada miasta, ustalając SPP lub ŚSPP, określa sposób pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych (art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p.). Za ich nieuiszczenie pobiera się opłatę dodatkową (art. 13f ust. 1 u.d.p.). Rada miasta określa sposób pobierania opłaty dodatkowej (art. 13f ust. 2 u.d.p.). W ocenie Organu, Rada Miasta Przeworska określając sposób pobierania opłaty dodatkowej właściwie przyjęła, że jest ona zasadna w przypadku parkowania z użyciem nieważnego dowodu wniesienia opłaty. Jest tak dlatego, że skoro Rada Miasta Przeworska jest uprawniona do określenia sposobu pobierania opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie w SPP bez uiszczenia opłaty, to jest również uprawniona do określenia, kiedy następuje nieuiszczenie opłaty. Zastosowane w zakwestionowanym przepisie § 3 ust. 5 uchwały kryterium określenia braku uiszczenia opłaty w postaci nieważnego dowodu wniesienia opłaty jest w pełni uzasadnione, gdyż aby stwierdzić, że za dany zaparkowany pojazd wniesiono opłatę za parkowanie, należy posługiwać się ważnym dowodem jej uiszczenia. Zdaniem Organu wbrew zarzutom skargi przyjęcie, że opłata dodatkowa pobierana jest za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, nie zaś za właściwe udokumentowanie dopełnienia obowiązku poprzez posłużenie się ważnym dowodem opłaty jest bezpodstawna. Kontrolujący winien mieć możliwość sprawdzenia, że za pojazd w danym czasie i miejscu dokonano opłaty na podstawie ważnego dowodu jej wniesienia. Określenie w zaskarżonej uchwale wymogu posiadania przez korzystającego z pojazdu w SPP z ważnego dowodu wniesienia opłaty nie wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe i nie narusza powołanych w skardze art. 94 Konstytucji RP ani art. 13b ust. 4 pkt 3 i art. 13f ust. 1 u.d.p. Z kolei odnosząc się do zarzutu w zakresie § 7 zaskarżonej uchwały, Organ wskazał, że uregulowania dotyczące zaniechania poboru opłat, określone w treści § 7 uchwały, służy realizacji nadrzędnej zasady wynikającej z art. 166 Konstytucji RP polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Gmina ma przede wszystkim zaspokajać potrzeby wspólnoty lokalnej, podejmując przy tym działania korzystne dla mieszkańców. Niewątpliwie zapis § 7 uchwały służy realizacji tej zasady. Ponadto ustawa o drogach publicznych w żadnym ze swoich zapisów dotyczących strefy płatnego parkowania nie określa sztywnych zasad, co winna normować uchwała rady miasta regulująca przedmiotową kwestię. W ocenie Organu, ustawodawca zostawił pewien luz decyzyjny organom uchwałodawczym w tym zakresie. Natomiast organy te powinny unormować ten zakres w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Zatem należy uznać, że zapisy ww. ustawy nakreślają tylko pewne ramy unormowań uchwał rady miasta. Uwzględniając włącznie zapisy ustawowe w zakresie strefy płatnego parkowania organy wykonawcze byłyby pozbawione możliwości działania w zakresie obsługi strefy płatnego parkowania. Zdaniem Rady podjęcie stosownego zarządzenia w zakresie zaniechania poboru opłat w strefie płatnego parkowania dotyczy więc zakresu nieuregulowanego w ustawie, co oznacza, że w sprawie zachodzi tzw. przesłanka obiektywna do uznania legalności skarżonego zapisu. Niemniej jednak zarzut postawiony przez Prokuratora dotyczy argumentacji części zapisu uchwały w zakresie upoważnienia Burmistrza do zaniechania poboru opłat, zatem żądanie stwierdzenia nieważności całego przepisy jest nieuzasadnione. Odnosząc się do zarzutu w zakresie § 3 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania Rada wskazała, że powielenie w Regulaminie treści ustawowych stanowi w pewnym stopniu zbędne z prawnego punktu widzenia superfluum, jednak podyktowane jest to przede wszystkim względami przejrzystości oraz dbałością o to, aby osoby zainteresowane zagadnieniem mogły znaleźć w jednym akcie prawnym możliwie pełny zakres informacji. W ten sposób dochodzi niewątpliwie do realizacji postulatu przeciwdziałania przez organy administracji publicznej negatywnym skutkom nieznamości przepisów prawa przez obywateli. Zdaniem Organu w niniejszej sprawie, nie sposób natomiast wskazać na negatywne skutki, uchwalenia Regulaminu transponującego pewne postanowienia rangi ustawowej, w szczególności brak jest naruszenia interesu potencjalnych adresatów wymienionej normy prawnej. W ocenie Organu również zarzut w zakresie § 5 ust. 7 Regulaminu należy uznać za bezzasadny, gdyż nie stoi on w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym. Osoba korzystająca ze strefy płatnego parkowania poprzez wykupienie karty abonamentowej nie nabywa prawa do zastrzeżenia dla niej stałego miejsca parkingowego, a jedynie daje uprawnienia do korzystania z obszaru strefy w okresie ważności tej karty bez

konieczności nabywania każdorazowo ważnego biletu. To rozwiązanie nie narusza porządku prawnego. Ponadto w ocenie Rady, § 5 ust. 7 załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały nie stanowi przeszkody do dochodzenia przez taką osobę swoich roszczeń na drodze sądowej. Tym samym załącznik zaskarżonej uchwały nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 13b ust. 4 u.d.p. Odnosząc się z kolei do zarzutu dotyczącego § 5 ust. 5 Regulaminu, Rada wskazała, że regulacje określające abonament jako dokument zawierający numer rejestracyjny pojazdu, potwierdzający wniesienie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania w okresie na nim oznaczonym, nie wykraczają poza upoważnienie ustawowe, gdyż art. 13b ust. 4 u.d.p. nie wskazuje bowiem radzie miasta czym powinna się kierować przy ustalaniu podmiotów objętych przywilejem stawki zerowej, jak i wprowadzając opłaty abonamentowe. Ustawodawca zamieszczając w ustawie o drogach publicznych powyższe upoważnienie nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada miasta przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie miasta. Swoboda rady miasta przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej nie jest nieograniczona. Z kolei ograniczenie swobody działania w tym zakresie zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakim generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Organ podał, że w jego ocenie za bezpodstawny należy uznać zarzut § 8 ust. 1, 2, 3 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego załącznik nr 2 do uchwał, gdyż w odniesieniu do zapisów ustawowych należy bezspornie stwierdzić, że Rada w żaden sposób nie naruszyła dyspozycji § 118, § 137 w zw. art. 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad Techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. Działanie Organu jedynie realizuje postulat przeciwdziałania przez organy administracji publicznej negatywnym skutkom nieznamości przepisów prawa przez obywateli. W ocenie Rady naruszenie przepisu prawa, a w tym przypadku Zasad Techniki prawodawczej, ma miejsce gdy owo naruszenie koliduje z zasadą praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym oraz gdy wywołuje skutki, których nie sposób zaakceptować. Chodzi tu zarówno o skutki dla jednostki lub grupy podmiotów, ich zakres, intensywność i poziom ingerencji w dobra chronione prawem. W niniejszej sprawie, nie sposób natomiast wskazać na negatywne skutki, uchwalenia Regulaminu transponującego pewne postanowienia rangi ustawowej, w szczególności brak jest naruszenia interesu potencjalnych adresatów wymienionej normy prawnej. W ocenie Organu powtarzanie w aktach prawa miejscowego regulacji ustawowych ma na celu zwiększenie przejrzystości danego aktu, tak by dla adresata akt ten był czytelny i zrozumiały. Często zaś brak tych powtórzeń prowadziłyby do odwrotnych skutków, a więc żeby móc zdekodować poszczególne zapisy Regulaminu należałoby go czytać łącznie z ustawą, co w praktyce nie dla wszystkich adresatów tych norm byłoby proste. Odnosząc się do zarzutu Prokuratora w zakresie § 9 ust. 1 i 2 oraz § 10 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Przeworsku stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, Organ stwierdził, że jest on bezpodstawny. Zdaniem Rady, ustawa o drogach publicznych w żadnym ze swoich zapisów dotyczących strefy płatnego parkowania nie określa sztywnych zasad co winna normować uchwała rady miasta regulująca tą materię. W ocenie Organu ustawodawca zostawił pewien luz decyzyjny organom uchwałodawczym w tym zakresie. Natomiast organy te winne są do unormowania tego zakresu w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Zdaniem Organu zapisy ww. ustawy nakreślają tylko pewne ramy unormowań uchwał rady miasta. Uwzględniając włącznie zapisy ustawowe w zakresie strefy płatnego parkowania organy wykonawcze byłyby pozbawione możliwości działania w zakresie obsługi strefy płatnego parkowania. Końcowo Organ wyjaśnił, że w jego ocenie, za nieuzasadniony należy również uznać zarzut przekroczenia delegacji ustawowej, poprzez uregulowanie obowiązków kontrolerów Strefy Płatnego Parkowania, gdyż brak jest w tym zakresie innych uregulowań ustawowych, a dyspozycja art. 13 u.d.p. czyni Radę Miasta odpowiedzialną za ustalenie sposobu pobierania opłaty dodatkowej, to tym samym regulacja obowiązków kontrolerów mieści się w zakresie pojęcia zasad pobierania opłat. Kontrola obowiązku wnoszenia opłat zwarta w § 9 Regulaminu jest nierozzerwalnie związana z uiszczaniem opłat w strefie płatnego parkowania i w ocenie Organu nie narusza przepisów ustawowych. Podczas rozprawy przed Sądem Administracyjnym pełnomocnik Rady wniósł o jej oddalenie podkreślając przyznanie Radzie Miejskiej kompetencji prawotwórczych z uwagi na brak kompletnej regulacji ustawowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miasta Przeworska z 26 listopada 2021 r., Nr XXXVII/489/2021 w sprawie ustalania na drogach publicznych miasta Przeworska Strefy Płatnego Parkowania, wysokości stawek opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie oraz wysokości opłaty dodatkowej i określenia sposobu pobierania tych opłat. Kontrola uchwał stanowiących akty prawa miejscowego poddana została kognicji Sądu na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2022 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych ( Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. z 2023 r., poz. 1634; dalej: "p.p.s.a").

Rozstrzygając w tym przedmiocie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Wobec powyższego konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.; dalej: "u.s.g."), gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń: istotne i nieistotne ( art. 91 u.s.g.). Przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych oraz stanowiskiem doktryny, do istotnych wad uchwały, które skutkować będą stwierdzeniem jej nieważności należy: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd terytorialny" 2001, z. 1-2, s. 101-102). 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. Ponadto zgodnie z art. 94 u.s.g.: 1. Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W sprawie nie ulega wątpliwości i nie było również kwestionowane, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym sankcja nieważności nie jest zakreślona terminem. Uchwały podlegają podobnej kontroli jak decyzje czy postanowienia. W stosunku do nich również przeprowadzana jest weryfikacja zgodności z przepisami prawa procesowego ( prawidłowość podjęcia uchwały), jak również przepisami prawa materialnego. Ponadto z uwagi na to, że jest to akt podrzędny w stosunku do aktów ustawowych obowiązuje zasada nieprzekraczania delegacji ustawowej. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Zatem regulacja uchwały poza zgodnością procesową i materialną musi mieścić się w zakresie upoważnienia ustawowego. Celem jest stworzenie jednolitego systemu norm prawnych, które wzajemnie się uzupełniają. Sprzeczne z tym założeniem jest tworzenie norm, które pozostają w sprzeczności z normami ustawowymi, powtarzają regulacje ustawowe, w sposób który może wywoływać wątpliwości co do ich interpretacji, bądź też regulują materię pomimo braku ustawowego upoważnienia. W sytuacji gdy organ wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji. Podkreślić należy, że kompetencji do stanowienia prawa miejscowego nie można domniemywać. Wynika to z art. 7 Konstytucji RP, na podstawie którego organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując swoje kompetencje, organ stanowiący zobowiązany jest do dokładnego wypełnienia wytycznych zawartych w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem prawnym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W świetle powyższego w przypadku podejmowania uchwał na podstawie upoważnienia ustawowego nie może być mowy o luzie decyzyjnym, na który powołuje się Rada Gminy. Poddając uchwałę kontroli zainicjowanej skargą Prokuratora Sąd stwierdził, że w większości skarga okazała się uzasadniona. Wyjaśnienia przy tym wymaga, że pomimo wskazania przez Prokuratora, że skarży uchwałę, co wskazywałoby na zaskarżenie wszystkich jej przepisów, w treści skargi, jak również w jej uzasadnieniu enumeratywnie wymieniono przepisy, którym postawiono zarzut nieważności, w związku z czym Sąd przyjął, że skarga dotyczy wymienionych w niej przepisów. Uchwała została wydana na podstawie m.in. art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13 f u.d.p., które stanowią dla niej pewnego rodzaju wzorzec kontroli. Zgodnie z art. 13 b 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. Na podstawie 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. 3. Opłatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi. 4. W związku z poborem opłaty dodatkowej zarząd drogi albo zarządca drogi wykonują obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do osoby, której dane dotyczą, chyba że posiada ona te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie. 5. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na obowiązek wniesienia opłaty dodatkowej. W zaskarżonym przez Prokuratora § 3 ust. 5 uchwały zamieszczono zapis: "Parkowanie przy użyciu nieważnego dowodu wniesienia opłaty jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty". Kwestie opłaty dodatkowej reguluje cytowany wyżej art. 13 f u.d.p. Nie ma w nim mowy o nieważności dowodu opłaty. Tak w ustawie, jak i w uchwale brak jest definicji tego pojęcia. Wprowadzenie uchwałą nieznaną ustawie przesłanki ustalenia opłaty dodatkowej stanowi przekroczenie granic ustawowego upoważnienia. Posłużenie się pojęciem nieznanym ustawie może powodować trudności interpretacyjne, co dodatkowo wpływa na ocenę zasadności wniosku Prokuratora. Nie można zgodzić się z Radą Miasta, że zamieszczenie takiego zapisu związane było z zapewnieniem możliwości sprawdzenia prawidłowości uiszczenia opłaty. Przepis art. 13b ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. nie uprawnia Rady Miasta do definiowania ustawowych pojęć zwłaszcza tych, z którymi ustawodawca związał pobieranie dodatkowej opłaty, jako świadczenia mającego charakter ustawowej represji za niewykonanie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej. Rada Miasta bez wyraźnego w tym zakresie upoważnienia nie mogła ustalić definicji pojęcia użytego w art. 13f ust. 1 u.d.p. wyrok NSA z 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1979/16 (por. wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1674/13). Słuszne okazały się również zarzuty Prokuratora, że ustawa upoważnienia jedynie do wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej oraz stawki zerowej- art. 13 b ust. 4 pkt 2 u.d.p., natomiast nie upoważnia do uchwalenia czasowego zaniechania poboru opłat za parkowanie. Tymczasem w §7 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: "w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zaniechania poboru opłat i kontroli w strefie w określone dni. Zarządzenie w tym względzie wydaje Burmistrz Miasta Przeworska i podaje je do publicznej wiadomości. Zarządzenie może dotyczyć całej strefy lub określonych ulic objętych strefą". Zgodzić należy się z Prokuratorem, że ustawa nie przewiduje instytucji czasowego wyłączenia z obowiązywania opłat ("zaniechania ich poboru") i nie daje radzie uprawnienia do jej wprowadzenia na terenie gminy. Tym bardziej - w niniejszej sprawie - uprawnienia takiego nie posiadał Burmistrz Miasta Przeworska. Dlatego trafnie zarzuca Prokurator, że spornych postanowień uchwały nie podjęto w granicach ustawowego upoważnienia. Kolejne zarzuty zostały skierowane do Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania stanowiącego Załącznik nr 2 do zaskarżonej uchwały. Poddany kontroli Sądu §3 ust.1 Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania stanowi, że: "Wjazd do SPP oznakowany jest znakami D-44 "Strefa Płatnego Parkowania", wyjazd z SPP oznakowany jest znakami D-45 "Koniec Strefy Płatnego Parkowania" i stanowi powtórzenie treści § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych w zakresie oznakowania strefy parkowania, zgodnie z kolej z którym: "Znak D-44 "strefa płatnego parkowania" oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu samochodowego jest pobierana opłata. Znak D-45 "koniec strefy płatnego parkowania" oznacza wyjazd ze strefy płatnego parkowania". Podstawę formułowanego zarzutu stanowią: § 118, 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" ( Dz.U. z 2016 r., poz. 283) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. W opozycji do tego zarzutu Organ podał, że zamieścił ten zapis kierując się względami przejrzystości i dbałości o to aby osoby zainteresowane mogły w jednym akcie znaleźć możliwie pełny zakres informacji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom nieznaności przepisów. Podkreślił, że powtórzono ale nie zmodyfikowano treść przepisu ustawy. O ile należy zgodzić się z Prokuratorem, że w zasadach techniki prawodawczej postuluje się o niepowtarzanie treści przepisów ustawy w aktach rangi podstawowej, to jednak nie zawsze naruszenie tej zasady musi prowadzić do stwierdzenia nieważności. Wypowiadając się w podobnym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny sformułował tezę, że odwoływanie się do traktowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), jako wzorca przy badaniu legalności aktu prawa miejscowego nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż nie jest to akt normatywny, ale zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Zasady określone w tym rozporządzeniu tylko wyjątkowo mogą być

przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego. Nie służą one natomiast do oceny ich ważności z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania. Powoływanie się na te zasady może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw (vide: T. Bąkowski "Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka", pod red. M. Stahl, Z. Duniewskiej, Warszawa 2012, s. 37-46; G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej", w: T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński "Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej", pod red. T. Bąkowskiego, Gdańsk 2011, s. 86-87). Naruszenie wspomnianych zasad nie wywołuje z mocy prawa żadnych ujemnych skutków. ( wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2017 r., I OSK 1055/17). W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego. Dokonując weryfikacji zastosowanego przez uchwałodawcę powtórzenia zapisu ustawowego w treści zaskarżonej uchwały, Sąd stwierdził, że w istocie wskazana część uchwały stanowi odwzorowanie treści § 58 wskazanego rozporządzenia, co jednak ważne nie zmienia jego istoty ani też znaczenia. Zdaniem Sądu nie ma więc podstaw do stwierdzenia, że w takim zakresie uchwała w sposób istotny narusza zapisy ustawy w związku z czym wprowadzenie takiego zapisu nie powoduje konieczności stwierdzenia jego nieważności. W świetle powyższego skarga w tym zakresie okazała się nieuzasadniona. Przechodząc do kontroli kolejnego zapisu Regulaminu tj. §5 ust 7, na podstawie którego: wykupienie karty abonamentowej upoważnia do ograniczonego w czasie (okres ważności karty), zgodnego z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 450) parkowania w SPP, lecz nie uprawnia do zastrzegania stałego miejsca postojowego i nie stanowi podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych, Sąd stwierdził, że w tym przypadku doszło do naruszenie prawa materialnego poprzez przekroczenie delegacji ustawowej. Rada miasta może wprowadzać opłaty abonamentowe o czym stanowi powołany już art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, lecz nie ma podstawy prawnej do regulacji zasad odpowiedzialności, czy wręcz wyłączenia roszczeń za brak wolnych miejsc postojowych. Tego rodzaju materia nie mieści się w pojęciu opłaty abonamentowej ( wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2020 r. II SA/Gl 1604/19). Żaden z przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów prawa, a w szczególności art. 13b ust. 3 pkt 5 ustawy nie upoważnia organów gminy (miasta) do wyłączenia odpowiedzialności za brak miejsca postojowego. Organ gminy ustalając strefę płatnego parkowania władny jest jedynie do określenia opłat, ich wysokości oraz sposobu poboru tych opłat (art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 1-5 i art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, wyżej powołanej – w brzmieniu z daty podjęcia uchwały). Wyłączenie odpowiedzialności za brak miejsc postojowych wobec osób, które wykupiły karty abonamentowe, nie mieści się w żadnym wypadku w delegacji ustawowej. Kolejno kwestionowany zapis uchwały to §5 ust. 5 Regulaminu załącznik nr 2, zgodnie z którym: 5. Karty abonamentowe określają numer rejestracyjny pojazdu samochodowego i termin ważności oraz stanowią dowód wniesienia opłaty za parkowanie wyłącznie w odniesieniu do pojazdu, którego numer rejestracyjny został w niej zamieszczony. Ten zarzut okazał się bezzasadny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 14449/17 wskazał, że artykuł 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie wskazuje radzie gminy (radzie miasta), czym powinna się kierować przy ustalaniu podmiotów objętych przywilejem stawki zerowej, jak i wprowadzając opłaty abonamentowe. Zamieszczając w ustawie o drogach publicznych powyższe upoważnienie nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy (rada miasta) przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (radzie miasta). Podkreślił przy tym, że ograniczenie swobody działania w tym zakresie zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakim generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. W przeciwieństwie zatem do wcześniej analizowanych przepisów w przypadku opłaty abonamentowej ustawodawca nie przewidział szczegółowych regulacji. Przyjął zatem należy, że wprowadzając tego rodzaju opłatę bez wskazania jej wymogów można stwierdzić, że w przypadku opłaty abonamentowej przekazał jej regulację radzie gminy/miasta. W związku z powyższym zapis uchwały polegający na zamieszczeniu na karcie abonamentowej numeru rejestracyjnego pojazdu, którego dotyczy pozostaje w zgodzie z celem jakim służyło wprowadzenie tych opłat, tj. ograniczenie strefy ruchu. Sąd nie zgadza się z zarzutem naruszenia § 8 ust. 1 regulaminu w zakresie w jakim Prokurator zarzucił powtórzenie w treści przepisu treści ustawowej. W pozostałym zakresie zarzuty dotyczące pozostałych jednostek redakcyjnych przepisu okazały się skuteczne.



Co do §8 ust. 1 aktualne pozostają uwagi poczynione na tle § 3 ust. 1 regulaminu. Powtórzenie treści art. 13f ust. 1 u.d.p. podobnie jak w przypadku §3 nie powoduje żadnych trudności interpretacyjnych i nie budzi obaw co do jego zastosowania. Inaczej jest w przypadku pozostałej części przepisu, zgodnie z którym: 2. Uiszczenie opłaty za parkowanie w SPP jest obowiązkowe. Po stwierdzeniu nieuiszczenia należnej opłaty za parkowanie wystawiane jest wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej. Wezwanie umieszcza się na przedniej szybie samochodu pod wycieraczką. 3. Opłata dodatkowa nieuiszczona w terminie, o którym mowa w § 5 ust. 2 Uchwały Nr.... Rady Miasta Przeworska, podlega egzekucji w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym przypadku doszło do nieuprawnionego przeniesienia regulacji dotyczących egzekucji należności. W myśl art. 40d ust. 2 u.d.p. opłaty dodatkowe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawą do prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu wykonania obowiązku zapłaty kary pieniężnej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest przepis art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm., dalej u.p.e.a.). Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu wystawiony został tytuł wykonawczy, kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej przez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, to organ egzekucyjny rozpatruje ten środek zaskarżenia. Na postanowienie wierzyciela co do zasadności zarzutów przysługuje zażalenie (art. 34 § 2 u.p.e.a.) do organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 23 u.p.e.a., którym dla organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze. Na postanowienie wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zaskarżalne zażaleniem przysługuje natomiast skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.). Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd zawarty w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 88/10, w której stwierdzono, że 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. Organ egzekucyjny jest więc zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przy zastosowaniu k.p.a. W sytuacji bowiem, kiedy obowiązek powstaje z mocy prawa, jest to jedyna możliwość obrony swoich praw przez dłużnika. (Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego niezbędne jest ustalenie istotnych elementów stanu faktycznego sprawy, oczywiście w sytuacji, gdy zobowiązany podnosi zarzut nieistnienia obowiązku - por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., II GSK 1684/13). Swoista konkretyzacja obowiązku następuje w tytule wykonawczym wszczynającym postępowanie egzekucyjne, zaś ochrona praw uczestników tego postępowania jest możliwa w drodze zaskarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 postanowień, wydanych w tym postępowaniu (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, str. 61). Możliwość obrony swych interesów przez zobowiązanego powstaje więc dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego. Należy zatem stwierdzić, że artykuł 13f ust. 2 u.d.p. upoważnia radę gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu i sposobu jej pobierania (zasady, formy i ogół czynności technicznych, pozwalających na dokonanie opłaty); w tym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego, ani kompetencja do odstąpienia w wyniku przeprowadzonego postępowania reklamacyjnego od zastosowania przepisu art. 13f ust. 1 u.d.p. (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r. I OSK 1979/16). Słuszne okazały się również zarzuty odnośnie naruszenia § 9 ust. 1 i 2 oraz § 10 regulaminu Strefy Płatnego Parkowania Załącznik nr 2 dotyczące sposobu przeprowadzenia kontroli przez upoważnionych kontrolerów. Sąd zgadza się ze stanowiskiem Prokuratora, że w przywołanych powyżej przepisach kompetencyjnych brak jest uprawnienia do regulowania w uchwale ustalającej strefę płatnego parkowania obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, co Rada Miejska uczyniła w § 9 i 10 załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały. Zagadnienia dotyczące obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania nie mieszczą się w zakresie ustawowej delegacji zawartej w art. 13b ust. 4 i art. 13f ust. 2 u.d.p. Określenie obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania jest sprawą wyłącznie organizacyjną, która w żaden sposób nie reguluje praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat. Tego rodzaju materia nie ma zatem charakteru zewnętrznego, co jest istotą aktu prawa miejscowego, podejmowanego w omawianym trybie. Adresatem tych norm mogą być wyłącznie podmioty korzystające ze strefy płatnego parkowania, a nie pracownicy takich stref (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 7 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Gl 1252/12, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 września 2015 r. sygn. akt II SA/Go 424/15, WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r. sygn. akt II SA/Op 145/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2016 r. IV SA/Po 712/16). Mając to wszystko na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji stosując przy tym zarówno art. 147 § 1, jak i 151 p.p.s.a.