



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 15 kwietnia 2021 r.

Poz. 1866

Sygn. akt III SA/Lu 77/20



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Robert Hałabis
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Ibrom
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Małgorzata Olejowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Rady Gminy Firlej

z dnia 12 listopada 2012 r. nr XX/90/12

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 1, § 2, § 4, § 6, § 7 i § 8 oraz § 5 – w części w brzmieniu „za nieuiszczenie opłaty za parkowanie” i w brzmieniu „pobiera się opłatę dodatkową w wysokości 50 zł”.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### Uzasadnienie

W dniu 12 listopada 2012 r. Rada Gminy Firlej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualnie Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej powoływanej także jako „u.s.g.”) w związku z art. 13b ust. 3, ust. 4 pkt 1 i 3 i art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie Dz. U. z 2020 r., poz. 470 z późn. zm.) podjęła uchwałę nr XX/90/12 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z dnia 17 grudnia 2012 r., poz. 4402).

Zgodnie z treścią uchwały:

§ 1. 1. Ustala się strefę płatnego parkowania na terenie miejscowości Firlej na następujących obszarach: 1) ul. Cmentarna – na odcinku od początku starego cmentarza do nowego cmentarza; 2) ul. Willowa – na odcinku od ul. Cmentarnej do końca osiedla mieszkaniowego; 3) droga gminna prowadząca do Stalowni - na odcinku od ul. Cmentarnej do końca osiedla mieszkaniowego.

2. Obszar strefy płatnego parkowania, o którym mowa w ust. 1, przedstawia załącznik graficzny do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty.

2. Opłaty, o których mowa w ust. 1, pobiera się w okresie od 1 maja do 30 września.

§ 3. Stawkę opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania ustala się w wysokości 7 zł za każdą rozpoczętą dobę parkowania.

§ 4. 1. Opłatę za parkowanie uiszcza się z góry za przewidywany okres postoju.

2. Opłatę za parkowanie uiszcza się u inkasentów wyznaczonych przez Wójta Gminy Firlej.

3. Dowód uiszczenia opłaty parkujący zobowiązany jest umieścić w pojeździe za przednią szybą w sposób widoczny z zewnątrz, niezwłocznie po zajęciu miejsca parkingowego.

4. Uiszczona opłata nie podlega zwrotowi.

§ 5. Za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, w tym uiszczenie opłaty w zaniżonej wysokości lub przekroczenie opłaconego czasu parkowania, pobiera się opłatę dodatkową w wysokości 50 zł, niezależnie od obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie.

§ 6. Kontrola uiszczenia opłat za parkowanie, a także nakładanie opłat dodatkowych na parkujących, którzy nie uiszcili opłat za parkowanie należy do Straży Gminnej w Firleju.

§ 7. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Firlej.

§ 8. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 13 grudnia 2012 r., nr NK-II.4131.331.2012 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z dnia 17 grudnia 2012 r., poz. 4403) Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność uchwały nr XX/90/12 Rady Gminy Firlej z dnia 12 listopada 2012 r. w części obejmującej § 3 oraz § 5 w brzmieniu „w tym uiszczenie opłaty w zaniżonej wysokości lub przekroczenie opłaconego czasu parkowania (...) niezależnie od obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie”

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Prokurator Rejonowy w Lubartowie zaskarżył uchwałę nr XX/90/12 Rady Gminy Firlej z dnia 12 listopada 2012 r., zarzucając naruszenie art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, poprzez nieustanowienie w uchwale stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonej strefie płatnego parkowania, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że zakres regulacji zaskarżonej uchwały wynika z art. 13b ustawy o drogach publicznych. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w powołanym przepisie, 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 uwzględniać 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.

Odnosząc te zasady do treści zaskarżonej uchwały Prokurator stwierdził, że brak ustalenia w zaskarżonej uchwale stawek opłat za parkowanie pojazdów w wyznaczonej strefie płatnego parkowania jest sprzeczny z przepisem art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, który nakłada na radę gminy obowiązek ustalenia stawek za parkowanie pojazdów w sytuacji, gdy rada gminy ustala strefę płatnego parkowania. Pierwotnie w § 3 uchwały ustalono stawkę opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, jednakże nastąpiło to

z naruszeniem art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych przewidującego progresywne narastanie opłat za parkowanie w drugiej i trzeciej godzinie parkowania. Od momentu stwierdzenia rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubelskiego nieważności § 3 uchwały organ nie uzupełnił wskazanej uchwały i nie zawiera ona stawek opłat, w oparciu o które można pobierać opłaty za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania. W tej sytuacji Gmina Firlej nie ma podstawy do pobierania opłaty za parkowanie w strefie, którą wyznaczyła podejmując zaskarżoną uchwałę. Zaniechanie ustalenia stawek opłat za parkowanie w strefie płatnego jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym nieważnością przedmiotowej uchwały. Brak ustalenia stawek opłat za parkowanie, w sytuacji gdy opłaty są najistotniejszym elementem wskazanej uchwały, pozbawia tę uchwałę racji bytu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Firlej wniosła o oddalenie skargi,

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

W pierwszej kolejności należy stwierdzić dopuszczalność skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Lubartowie.

Zgodnie z przepisem art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej jako „p.p.s.a.”) prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. W judykaturze ugruntowany jest również pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma on więc obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., I OSK 978/06).

Ponadto, mając na względzie datę podjęcia zaskarżonej uchwały oraz okoliczność, że stanowi ona akt prawa miejscowego, w świetle art. 53 § 3 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r., w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935) zaskarżenie przez Prokuratora uchwały Rady Gminy Firlej nr XX/90/12 z dnia 12 listopada 2012 r. nie było ograniczone żadnym terminem.

Oceniając zasadność skargi wskazać należy na treść art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednocześnie ust. 4 art. 91 u.s.g. przewiduje, że 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. Zatem w świetle powołanych przepisów stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzuty podniesione w skardze oraz sformułowany w niej wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały zasługiwały na podzielenie, gdyż zaskarżona uchwała Rady Gminy Firlej nr XX/90/12 z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania w sposób istotny narusza prawo.

Upoważnienie do wydania przedmiotowej uchwały zawarte zostało w przepisach ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. 12 listopada 2012 r.), korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Przepis art. 13b ustawy o drogach publicznych przewiduje, że:

1. opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo;

2. 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;

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;

4. 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;

5. stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20 % za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny parkowania nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania;

6. organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi:

- 1) 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;
- 2) może wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo;

7. opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 13 grudnia 2012 r., nr NK-II.4131.331.2012 Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 (dotyczący ustalenia stawki opłaty za parkowanie) oraz § 5 w brzmieniu obejmującym „w tym uiszczenie opłaty w zaniżonej wysokości lub przekroczenie opłaconego czasu parkowania (...) niezależnie od obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie”.

Z przepisu art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że ustalenie strefy płatnego parkowania jest uprawnieniem rady gminy, gdyż stosownie do powołanego przepisu rada gminy „może ustalić strefę płatnego parkowania”. Uchwała podejmowana na podstawie art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych powinna zawierać elementy wskazane w art. 13b ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy, jako obligatoryjne. Z brzmienia ostatnio wymienionych przepisów wynika wprost, że ustalając strefę płatnego parkowania, rada gminy ustala wysokości stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz określa sposób pobierania tej opłaty. Spośród elementów uchwały wymienionych w art. 13b ust. 4 ustawy obligatoryjnego charakteru nie ma jedynie element wymieniony w pkt 2, w którym przewidziano wyłącznie możliwość wprowadzenia przez radę gminy opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

Mając na względzie, że istotą ustanowienia, a następnie funkcjonowania strefy płatnego parkowania jest pobieranie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonej strefie, uznać należy, że brak w uchwale ustanawiającej strefę płatnego parkowania obligatoryjnego elementu w postaci wysokości stawek

opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w tej strefie przesądza o wadliwości uchwały podjętej na podstawie art. 13b ustawy o drogach publicznych, stanowiąc istotne naruszenie prawa. Ustalenie wysokości stawek opłaty jest wymienionym w ustawie na pierwszym miejscu i podstawowym elementem uchwały, o której mowa w art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Brak ustalenia wysokości należnych opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania stanowi zaprzeczenie istoty i celu ustanowienia takiej strefy.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie budzi wątpliwości, że po stwierdzeniu przez Wojewodę Lubelskiego nieważności § 3 uchwały, Rada Gminy Firlej nie podjęła stosownej uchwały uzupełniającej, ustalającej stawki opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania na terenie miejscowości Firlej. Tym samym brak ustalenia w zaskarżonej uchwale stawek opłat za parkowanie. Słusznie podniesiono w skardze, że wskazany brak pozbawia uchwałę najważniejszego elementu i w konsekwencji uniemożliwia funkcjonowanie strefy płatnego parkowania. Prawidłowe ustalenie wysokości opłat za parkowanie w strefie płatnego parowania jest niezbędne do wykonywania całej uchwały.

Wymaga podkreślenia, że podejmując uchwałę rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13 oraz z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2605/15). Przyznana organom gminy samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego. Wynika to także wprost z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym wydając akt prawa miejscowego organ gminy zobowiązany jest ściśle przestrzegać upoważnienia ustawowego.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy brak ustalenia stawek opłat, po stwierdzeniu nieważności uchwały w tym zakresie rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubelskiego, należy uznać za równoważny z niewyczerpaniem upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 13b ust. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Niewyczerpanie zaś wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały, jak już wyżej wskazano, skutkuje istotnym naruszeniem prawa, co w świetle art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza nieważność zaskarżonej uchwały. Bez wpływu na powyższą ocenę pozostaje akcentowana w odpowiedzi na skargę okoliczność niestwierdzenia nieważności całości uchwały przez Wojewodę Lubelskiego działającego jako organ nadzoru.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała dotknięta jest wadą, która stanowi istotne naruszenie prawa i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność wszystkich postanowień uchwały, których nie dotyczyło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2012 r., to jest: § 1, § 2, § 4, § 5 w brzmieniu wynikającym z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2012 r., nr NK-II.4131.331.2012, § 6, § 7 i § 8 zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*