



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2020 r.

Poz. 4765

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.155.29.2020.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 sierpnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XXV/677/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych i zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, sposobu pobierania tych opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej.**

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lipca 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713 ze zm.) w związku z art. 13b ust. 3 i 4 i art. 13f ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 i 471), Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XXV/677/20 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych i zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, sposobu pobierania tych opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 24 lipca 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 3 i 4 w związku z art. 13b ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą”, polegającym na zaniechaniu zastosowania progresywnego narastania opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania oraz śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, a w konsekwencji braku ustalenia wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.**

Zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy, 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. Przepis art. 13b ust. 2 ustawy przewiduje, 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. Z kolei w myśl ust. 2a tego

artykułu, śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska.

Ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania; zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie.

Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania 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 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564),
- b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a.

Ponadto, rada może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, a także określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

W § 3 uchwały, Rada postanowiła w zakresie opłaty za postój, że w strefie płatnego parkowania ustala się stawkę opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w wysokości 3 zł za każdą godzinę postoju (ust. 1). W śródmiejskiej strefie płatnego parkowania w obszarze A ustala się stawkę opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w wysokości 7 zł za każdą godzinę postoju (ust. 2). W śródmiejskiej strefie płatnego parkowania w obszarze B ustala się stawkę opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w wysokości 5 zł za każdą godzinę postoju (ust. 3).

Analiza powyżej przytoczonego zapisu uchwały wskazuje, że Rada ustaliła w sposób generalny stawkę opłat za każdą godzinę postoju w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, bez uwzględnienia progresywnego narastania opłaty przez pierwszy trzy godziny postoju.

Tymczasem, rada gminy ustalając stawki opłaty za parkowanie w strefie w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, musi bezwzględnie wziąć pod uwagę przepisy art. 13b ust. 4, ale także ust. 5, zgodnie z którym stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju. Ponadto, odnośnie śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, rada została przez ustawodawcę zobowiązana do wzięcia pod uwagę wyników analizy, o której mowa w art. 13b ust. 2b ustawy. Mocą powyższych przepisów ustawodawca określił zasady ustalania wysokości opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 13b ust. 5 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że przy ustalaniu stawek obligatoryjnie uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania. Jednocześnie nie wynika z tego przepisu, aby ustawodawca pozostawił radzie gminy jakąkolwiek swobodę w zakresie interpretacji jego treści czy też sposobu jego zrealizowania, a tym samym możliwości innego ukształtowania opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania niż wynika to wprost z treści tego przepisu (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 400/13).

Warto również przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2306/13), zgodnie z którym - *Użycie przez ustawodawcę w cytowanym art. 13b ust. 5*

*zd. 2 ustawy o drogach publicznych pojęcia "uwzględnia się progresywne narastanie opłaty" oznacza obowiązek ustalenia wysokości opłat w stawce progresywnie narastającej.*

Mając na względzie powyższe stanowisko, w ocenie organu nadzoru, nie mogły mieć znaczenia dla oceny legalności uchwały kwestie podnoszone w wyjaśnieniach przedłożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 sierpnia 2020 r. (DIT.0008.1.2020), w których wskazano – (...) *wyniki przeprowadzonych analiz wykazują, że wzrost cen za postój w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania nie wpłynie w sposób znaczący na rotację, zaś sam wzrost rotacji ograniczy się do użytkowników opłacających postoje najtańsze – do jednej godziny. Sam wzrost rotacji parkujących pojazdów nie powinien być głównym założeniem przy tworzeniu śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Równie istotnym, o ile nie ważniejszym, powinno być ustalenie prawidłowych proporcji – relacji kosztów dojazdów wraz z opłatą za postój pojazdów do kosztów dojazdów transportem zbiorowym, w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych i wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. (...) Progresja jest jednym z narzędzi wpływających na rotację pojazdów. Warto jednak zauważyć, że skutkiem nadmiernej rotacji pojazdów jest obciążenie strefy płatnego parkowania ruchem samochodowym. Zatem ciężar działań powinien być przeniesiony z dążenia do zwiększenia rotacji na zachęcenie do korzystania z transportu zbiorowego.*

Po pierwsze należy bowiem wskazać, że Rada Miejska Wrocławia zdaje się nie zauważać, że kwestia ustalonych przez ustawodawcę zasad określania wysokości opłat za postój w strefie płatnego parkowania nie dotyczy tylko śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, ale strefy jako takiej. Zatem przepis art. 13b ust. 5 ustawy odnosi się również do strefy płatnego parkowania, a więc również opłaty ustalonej w § 3 ust. 1 uchwały. Po drugie, odnośnie ustalenia opłaty za postój w śródmiejskiej strefie parkowania, ustawodawca w art. 13b ust. 4a ustawy wskazał wprost dodatkowy wymóg dotyczący wzięcia pod uwagę wyników analizy, o której mowa w art. 13b ust. 2b ustawy, które to analizy dotyczą właśnie kwestii rotacji miejsc w tej strefie w kontekście wysokości ustalonych opłat. Po trzecie, Rada Miejska Wrocławia zdaje się również nie zauważać podstawowych założeń tworzenia strefy płatnego parkowania, a mianowicie w myśl art. 13b ust. 2 ustawy, że to właśnie zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych ma prowadzić do ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Z kolei bezpośrednio spójnym z powyższym przepisem jest przepis art. 13b ust. 5, zgodnie z którym przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju.

Warto w tym kontekście przywołać fragment uzasadnienia do ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. Nr 200 poz. 1953), mocą której wprowadzono obecne brzmienie art. 13b ust. 5 ustawy – (...) *Dzięki tym mechanizmom zostanie zapewniony podstawowy cel wprowadzenia płatnego parkowania tj. zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych.* Progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju stanowi zatem niejako ustawowych mechanizm zwiększający rotację parkujących pojazdów, który zgodnie z wytyczną ustawodawcy zawartą w art. 13b ust. 5 ustawy winien być obligatoryjnie uwzględniany przy ustalaniu wysokości opłaty.

Równocześnie warto zauważyć, że uchylona uchwała nr XLIX/1437/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 kwietnia 2010 r. zawierała prawidłowe zapisy realizujące wymogi ustawodawcy określone w art. 13b ust. 5 ustawy w zakresie uwzględnienia progresywnego narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 5 ustawy. Z kolei stwierdzenie nieważności § 3 uchwały określającego opłaty za postój w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania spowodowałoby pozostawienie w obrocie prawnym uchwały regulującej strefę płatnego parkowania i śródmiejską strefę płatnego parkowania we Wrocławiu, której zapisy nie będą zawierały niezbędnego elementu dla jej funkcjonowania, a więc wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.

**W konsekwencji, brak określenia wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania i śródmiejskiej strefie płatnego parkowania stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 3 i 4 ustawy, uchwała z powyższych względów podlegać musi stwierdzeniu nieważności w całości.**

Jak natomiast stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt II GSK 357/11: „*Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*”

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**