



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr 463.LIII.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, sposobu pobierania opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej.**

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 13b ust. 3 i 4 i art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.) oraz z art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r. uchwałę w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, sposobu pobierania opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 lipca 2018 r.

**W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w związku z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na zamieszczeniu w uchwale norm, które nie znajdowały umocowania w upoważnieniu ustawowym albo przekraczały granice upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji podjęciu uchwały, która nie może funkcjonować w obrocie prawnym.**

Stanowiące podstawę prawną do podjęcia uchwały art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych wskazują, że organ stanowiący gminy, na wniosek organu wykonawczego gminy, zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania, ustalając jednocześnie: 1) wysokość opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, 2) opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi (fakultatywnie), 3) sposób pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, 4) wysokość opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz sposób jej pobierania.

Taki sposób ukształtowania podstawy prawnej do stanowienia aktu prawa miejscowego powoduje, że – zgodnie z art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP – wszystkie regulacje zawarte w uchwale muszą mieścić się w materii opisanej w ww. punktach, tzn. zostać ustanowione na podstawie i w granicach norm wynikających z tych przepisów. Kluczowe jest przy tym to, że akty prawa miejscowego jako akty podstawowe muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Realizacja ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej, czy też celowościowej. W szczególności, przy wykładni kompetencji prawodawczych nie ma możliwości stosowanie reguły instrumentalnego nakazu, czyli rozszerzania materii podlegającej regulacji poprzez uznanie możliwości stanowienia prawa w zakresie celowościowo służącym

realizacji norm, do których ustanowienia ustawa wprost upoważnia. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych.

Tymczasem, w uchwale zamieszczono przepisy, które uchylają tak wyznaczonemu wzorcowi normatywnemu, a w konsekwencji konieczne jest stwierdzenie, że uchwała w całości została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

## I

1. W § 3 ust. 2 uchwały wskazano, że Prezydent Miasta Jeleniej Góry upoważni administratora Strefy Płatnego Parkowania do kontroli uiszczania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, ustalania obowiązku wniesienia opłat dodatkowych oraz do wystawiania wezwań do uiszczenia tych opłat.

Organ stanowiący gminy nie ma zaś kompetencji do tego, by nakazywać Prezydentowi Miasta Jeleniej Góry wydania dla administratora Strefy Płatnego Parkowania upoważnienia do kontroli uiszczania opłat za parkowanie, ustalania obowiązku wnoszenia opłat dodatkowych oraz wystawiania wezwań do uiszczenia tych opłat.

Po pierwsze, brak jest podstawy prawnej do takiej regulacji. Po drugie, to Prezydent Miasta Jeleniej Góry, jako organ wykonawczy gminy, na mocy art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych jest zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, na terenie miasta. Zgodnie z uchwałą 118.XV.2015 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 13 października 2015 r. w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. „Miejski Zarząd Dróg i Mostów” w Jeleniej Górze w celu przekształcenia i utworzenia jednostki budżetowej pn. „Miejski Zarząd Dróg i Mostów” w Jeleniej Górze, Miejski Zarząd Dróg i Mostów jako zarząd dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Jeleniej Góry realizuje wszystkie zadania zarządcy dróg publicznych wynikające z ustawy o drogach publicznych, a ponadto zarządza strefą płatnego parkowania (§ 2 ust. 1 lit. d załącznika do uchwały nr 118.XV.2015), jednak dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Mostów działa jednoosobowo w ramach udzielonych przez Prezydenta Miasta Jelenia Góry pełnomocnictw (§ 3 ust. 3 załącznika do uchwały nr 118.XV.2015).

Nie ulega wątpliwości, że kompetencją organu wykonawczego jest również upoważnianie innych osób i podmiotów do działania w jego imieniu (udzielania pełnomocnictw), to jest do cedowania określonych uprawnień o charakterze wykonawczym (w tym administracyjnym i zarządczym), w szczególności na dyrektora jednostki budżetowej miasta. Taka kompetencja ma jednak podstawy ustawowe i to od organu wykonawczego gminy zależy, czy z kompetencji tej skorzysta, czy też nie. Organ stanowiący nie ma żadnych umocowań do tego, by obligować organ wykonawczy, aby w danej sprawie zrealizował kompetencję do upoważniania podmiotu będącego administratorem strefy płatnego parkowania do określonych czynności. To od organu wykonawczego zależy, czy będzie takie czynności chciał wykonywać osobiście, czy upoważni do ich wykonywania inne osoby, a jeżeli tak, to jakie. Tym samym zamieszczenie w uchwale przepisu wskazującego na taki obowiązek stanowi istotne naruszenie prawa.

2. Na mocy § 4 uchwały ustalono, że obowiązki w zakresie pobierania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania wykonuje administrator Strefy Płatnego Parkowania, podlegający wyłonieniu w drodze przetargu (ust. 1). Całość pobranych opłat administrator Strefy Płatnego Parkowania będzie wpłacać na rachunek Urzędu Miasta Jelenia Góra (ust. 2).

Tymczasem, zgodnie z art. 13b ust. 6 i 7 ustawy o drogach publicznych, czynności organizacyjno-zarządcze w strefie płatnego parkowania realizowane są przez organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi, zaś opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi.

Powyższe oznacza, że to nie organ stanowiący gminy i nie w formie aktu prawa miejscowego upoważniony jest do ustalenia, kto wykonuje czynności administratora strefy płatnego parkowania. Możliwe jest przyjęcie takiego rozwiązania, które doprowadzi do sytuacji, że obowiązki w zakresie pobierania opłat wykonywać będzie administrator tej strefy, który zostanie wyłoniony w drodze przetargu i który całość pobranych opłat będzie wpłacać na rachunek Urzędu Miasta Jelenia Góra. Jednak to od organu wykonawczego zależy, czy zdecyduje się na taką formę zorganizowania zarządu nad strefą płatnego parkowania (czyniąc to w zgodzie z uchwałą 118.XV.2015 Rady Miejskiej Jeleniej Góry). Rada – w uchwale podejmowanej na podstawie art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych – nie uzyskała umocowania do rozstrzygnięcia tej kwestii.

3. W § 15 ust. 1-4 załącznika nr 2 do uchwały dokonano regulacji wprowadzającej obowiązek umieszczania dokumentów potwierdzających uiszczenie opłaty za parkowanie za przednią szybą samochodu. Ustalono, że karty abonamentowe oraz karty parkingowe muszą być wyłożone za przednią szybą wewnątrz pojazdu, w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości co do ich ważności tak, aby opłacenie czasu parkowania było w pełni czytelne dla kontrolera SPP (ust. 1). Bilety parkingowe niezwłocznie po ich wykupieniu w najbliższym parkomacie powinny być umieszczone za przednią szybą pojazdu, w sposób identyczny ze wskazanym w ust. 1, z zastrzeżeniem ust. 3 (ust. 2). Przedłużenie opłaconego czasu parkowania może nastąpić także przy użyciu parkomatu znajdującego się w dowolnym miejscu na obszarze Strefy Płatnego Parkowania, bez konieczności wykładania biletu parkingowego za przednią szybą wewnątrz pojazdu, przy pierwszym i każdym następnym wykupieniu biletu parkingowego. Do skutecznego dokonania przedłużenia opłaconego czasu parkowania konieczne jest podanie numeru rejestracyjnego pojazdu lub zeskanowanie w parkomacie znajdującego się na bilecie parkingowym kodu graficznego QR (ust. 3). W uchwale odniesiono się do zasad jakie obowiązywać mają w przypadku wnoszenia opłat przy użyciu aplikacji mobilnej. Wtedy od wewnątrz na przedniej szybie pojazdu należy umieścić identyfikator parkingowy (ust. 4). Także w § 9 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały przewidziano, że w przypadku braku lub niesprawności urządzenia mobilnego lub aplikacji mobilnej opłata winna być wniesiona przez zakupienie i wyłożenie ważnego biletu parkingowego.

Tymczasem regulowanie sposobu pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania nie obejmuje kompetencji do wykazywania sposobu, w jaki fakt uiszczenia opłaty należy udowodnić. „Sposób” to zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie. Wynika z tego, że ujęcie w uchwale zagadnień związanych z uwidocznianiem w pojeździe dowodu wniesienia opłaty nie mieści się w pojęciu „sposób pobierania opłaty”. Dla osiągnięcia skutku w postaci pobrania przez zarząd drogi opłaty za parkowanie nie jest wymagane wylegitymowanie się przez kierowcę, w ściśle określony sposób, dowodem wniesienia tej opłaty. Innymi słowy, w zakresie proceduralnym regulacją aktu prawa miejscowego ustanawiającego strefę płatnego parkowania można objąć wyłącznie sposób poboru opłaty. Chodzi zatem o czynności, które prowadzą do uiszczenia opłaty. Nie można zaakceptować stanowiska zaliczającego do procedury uiszczania opłaty także tych faktów, które następują po dokonaniu zapłaty. Moment zapłaty kończy bowiem pobór opłaty i tylko czynności go poprzedzające mogą być regulowane w uchwale rady gminy. Bilet parkingowy, karta abonamentowa, czy inny dowód uiszczenia opłaty jest dokumentem dla wnoszącego opłatę, a nie dla osoby kontrolującej pobór opłaty, czy też jej beneficjenta. Regulowanie obowiązku okazania dowodu zapłaty jest zatem określeniem sposobu udowodnienia spełnienia obowiązku wniesienia opłaty, a nie sposobu jej pobierania. Powołane wyżej regulacje (§ 15 ust. 1, 2 i 4 oraz § 9 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały) wykraczają, więc poza zakres upoważnienia ustawowego.

Należy także zauważyć, że istotą przepisów nakazujących okazanie dowodu zapłaty poprzez jego wystawienie za szybą pojazdu jest połączenie ich z sankcją za nieopłacone parkowanie – opłatą dodatkową (zgodnie z § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały). Nałożenie dodatkowego obowiązku, od wykonania którego uzależnione jest uznanie parkowania pojazdu za opłacone, jest równoznaczne z wprowadzeniem nowej, nieprzewidzianej w ustawie opłaty za korzystanie z dróg publicznych, co godzi w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego. Jest to bowiem działanie naruszające podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie prawa fiskalnego (*nullum tributum sine lege*), a ze względu na sankcyjny charakter opłaty dodatkowej także szeroko rozumianego prawa represyjnego (*nulla poena sine lege*).

Na marginesie można zaś zauważyć, że wskazane przepisy – w przypadku niektórych pojazdów samochodowych – mają charakter nierealizowalnych. Nie sposób bowiem skutecznie zrealizować zakreślone przez uchwałę obowiązki, ani w przypadku większości motocykli, ani w przypadku kabrioletów (gdy nie mają zaciągniętego, czy też założonego dachu). Musiałaby się zatem do nich odnosić celusowska zasada *impossibilium nulla obligatio est*.

4. W § 11 ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika nr 2 do uchwały, wskazano, że uprawnienie do wykupienia abonamentu, po wniesieniu opłaty, posiadają: 1) Typu A - Osoby fizyczne zameldowane w lokalach usytuowanych przy ulicach objętych SPP na pobyt stały lub czasowy będące właścicielami pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony; 2) Typu B – Osoby fizyczne zameldowane na pobyt stały lub czasowy na terenie Jeleniej Góry oraz osoby fizyczne, których miejsce pracy lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej zlokalizowane jest na obszarze SPP.

W przepisach tych uzależniono zatem prawo do wykupienia abonamentu typu A i B od zameldowania w strefie płatnego parkowania. Jednocześnie w § 12 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały uzależniono możliwość wykupienia karty abonamentowej od przedstawienia aktualnego na dzień wykupienia karty

abonamentowej dokumentu tożsamości lub innego dokumentu, z którego wynikać będzie fakt zameldowania, miejsca pracy bądź miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Również w § 13 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały, odniesiono się do kryterium zameldowania, wskazując, że osoba zameldowana w lokalach usytuowanych przy ulicach objętych SPP, która nie wykupi abonamentu, uiszcza opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP, na zasadach określonych w § 8 i 9.

Do takiego różnicowania mieszkańców gminy, w tym mieszkańców strefy płatnego parkowania nie upoważnia organu stanowiącego gminy przepis kompetencyjny, ani żadne inne regulacje ustawy o drogach publicznych. Co więcej, taka regulacja sprzeczna jest z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który ustanawia definicję gminy. Gmina jest bowiem wspólnotą samorządową wraz z odpowiednim terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą zaś z mocy prawa mieszkańcy gminy. To fakt bycia mieszkańcem (a nie zameldowania) decyduje o przynależności do wspólnoty. Z tego wynika, że przypisane do gminy zadanie musi być tak realizowane, aby adresatem podejmowanych działań byli wszyscy mieszkańcy gminy znajdujący się w określonej sytuacji faktycznej, bądź prawnej.

Odnosząc to do opisywanej sprawy, gmina ma możliwość ustalania opłat abonamentowych, w tym także odnosić je do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji faktycznej, w związku z zamieszkiwaniem na terenie strefy płatnego parkowania. Niemniej jednak, to właśnie kryterium zamieszkania jest jedynym relewantnym dla wyróżnienia szczególnej sytuacji części członków wspólnoty samorządowej. Nie jest nim natomiast, i być nie może, kryterium zameldowania.

Jako, że zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny i zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie mogą one naruszać istoty wolności i praw, to gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na fakt posiadania lub nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie (co odnosi się także do mieszkańców ograniczonego, a prawnie wyodrębnionego obszaru gminy jakim jest strefa płatnego parkowania). Powyższe dotyczy zatem również prawa do parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania za opłatą abonamentową.

Rada gminy nie ma więc uprawnień do dokonywania regulacji posługujących się kryterium meldunkowym, ograniczając tym samym krąg podmiotów do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 32 Konstytucji RP.

Na marginesie wskazać należy jeszcze, że organy władzy publicznej nie mogą żądać od obywatela dokumentu potwierdzającego fakty, co do których organ ten posiada wiedzę na podstawie prowadzonych rejestrów. Tym samym wprowadzanie obowiązku wykazywania spełniania obowiązku meldunkowego w gminie, w której dana osoba jest zameldowana sam w sobie stanowi naruszenie prawa. W art. 220 § 1 K.p.a. wprost wskazano, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli: 1) znane są one organowi z urzędu; 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

5. W § 11 ust. 1 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały posłużono się również kryterium własności pojazdu samochodowego – stanowiąc, że uprawnienie do wykupienia abonamentu typu A, po wniesieniu opłaty, posiadają osoby fizyczne zameldowane w lokalach usytuowanych przy ulicach objętych SPP na pobyt stały lub czasowy będące właścicielem pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony. Jednocześnie w § 11 ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały przyjęto, że jako właściciela pojazdu przyjmuje się także osobę posiadającą tytuł prawny do korzystania z pojazdu samochodowego, uzależniając przy tym – w § 12 pkt 1 załącznika nr 2 do uchwały – możliwość wykupienia karty abonamentowej od przedstawienia dowodu rejestracyjnego pojazdu samochodowego, w którym ujawnieni są jako właściciele lub posiadające dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z pojazdu.

Tym samym prawo do wykupienia abonamentu typu A uzależnione zostało od ujawnienia danej osoby, jako właściciela lub innej osoby uprawnionej, w dowodzie rejestracyjnym pojazdu, na który abonament ma zostać wykupiony.

Tymczasem nie każdy posiadacz pojazdu, który posiada tytuł prawny do korzystania z niego jest ujawniany w dowodzie rejestracyjnym pojazdu, a nawet nie każdy posiada jakikolwiek dokument potwierdzający jego uprawnienie do dysponowania pojazdem. Prawo do korzystania z pojazdu może bowiem zostać przez właściciela udzielone innej osobie na podstawie umowy ustnej, a taka forma umowy – choć ma tożsamą moc prawną z umową, która przybiera formę pisemną – nie tylko nie znajduje odzwierciedlenia w dowodzie rejestracyjnym, ale również w żadnym innym dokumencie.

Właściciel pojazdu ma prawo swobodnie dysponować swoją rzeczą, zaś osoba umocowana przez właściciela do korzystania z pojazdu ma prawo do korzystania z niego na równych zasadach z innymi użytkownikami ruchu drogowego, w tym również do wykorzystywania wszystkich dostępnych form uiszczania opłaty za parkowanie na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Warto również zaznaczyć, że zgodnie z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.), właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec). Nie oznacza to jednak, że powierzenie pojazdu nie może nastąpić bez ujawniania tego w dokumencie. Przeciwnie, przepis ten wprowadzony jest właśnie po to, aby w przypadku wystąpienia takiej konieczności, właściciel pojazdu ujawnił fakt zawarcia umowy, w tym także umowy ustnej, z inną osobą, na mocy której ktoś inny dysponował pojazdem stanowiącym jego własność. Co jednak istotne, administrator strefy płatnego parkowania nie jest uprawnionym organem, o którym mowa w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

Nie ulega zatem wątpliwości, że powierzenie pojazdu, bez względu na okres tego powierzenia może nastąpić poprzez umowę ustną oraz działania faktyczne polegające na wydaniu kluczyków i dokumentów pojazdu. Skoro tytuł prawny do korzystania z pojazdu, wynikający np. z umowy najmu lub użyczenia, nie wymaga dla swej ważności formy pisemnej (a zatem ujawnienia w dokumencie), to od takiego dokumentu nie można uzależniać prawa do korzystania z pojazdu na zasadach powszechnych, w tym także w granicach uprawnień ustalonych dla strefy płatnego parkowania.

Obowiązkiem osoby ubiegającej się o abonament na parkowanie pojazdu na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na konkretny pojazd, w celu wykazania się uprawnieniem do korzystania z pojazdu mogłoby być zatem – ewentualnie – okazanie dokumentów pojazdu oraz oświadczenie o prawie do korzystania z pojazdu w okresie na jaki ma zostać wykupiony abonament. Zgodnie bowiem z art. 71 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym dowód rejestracyjny albo pozwolenie czasowe jest dokumentem stwierdzającym dopuszczenie do ruchu pojazdu samochodowego. Dysponowanie takim dokumentem pozwala na zgodne z prawem poruszanie się po drogach publicznych, co obejmuje również parkowanie pojazdu na tych drogach w strefie płatnego parkowania, po uiszczeniu stosownej opłaty.

Organicznie w możliwości uiszczenia opłaty za parkowanie w formie wykupienia abonamentu tylko do osób, których tytuł prawny wywodzi się z dokumentu ma charakter dyskryminacyjny, a zatem narusza prawo w sposób istotny.

6. W § 14 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały ustalono, że korzystający z dróg publicznych mogą występować o wyznaczenie na ulicach objętych SPP poza odcinkami wyznaczonymi do parkowania, po wykupieniu abonamentu, zastrzeżonych miejsc postojowych - kopert, zaś w kolejnych jednostkach redakcyjnych § 14 załącznika nr 2 do uchwały ustalono zasady wyznaczania takich kopert.

Należy zatem zauważyć, że zgodnie z art. 13b ust. 6 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi może wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.

Oznacza to, że rada gminy (rada miejska, rada miasta) nie ma kompetencji to tego, aby dokonywać regulacji, której przedmiot znajduje się w kompetencjach organu właściwego do zarządzania ruchem. Tylko upoważniony organ może bowiem zdecydować, czy skorzysta z fakultatywnej kompetencji zawartej w art. 13b ust. 6 pkt 2 ustawy o drogach publicznych i uchwała organu stanowiącego gminy nie może narzucać mu w tym zakresie żadnych rozwiązań. Tym samym § 14 załącznika nr 2 do uchwały jest nie tylko podjęty poza kompetencją prawodawczą organu stanowiącego gminy, ale również wkracza w kompetencje drugiego z jej organów.

7. Uchwała zawiera liczne, nieznajdującego umocowania w przepisach kompetencyjnych oraz godzące w gwarancje konstytucyjne, przepisy ograniczające prawo do rozpatrzenia sprawy wynikającej z umowy, jaką poprzez wniesienie opłaty zawiera z gminą osoba parkująca w strefie płatnego parkowania, która stała się sporna.

W § 13 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały wskazano, że w razie utraty lub kradzieży karty abonamentowej nie przysługuje zwrot kosztów za niewykorzystany okres jej ważności, w § 14 ust. 6 załącznika nr 2 do uchwały ustalono, że zajęcie koperty przez pojazdy samochodowe innych osób lub podmiotów nie upoważnia do wysuwania z tego tytułu roszczeń w stosunku do zarządcy drogi. Z kolei § 15 ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały stanowi, że niepełne wykorzystanie biletu parkingowego nie uprawnia do żądania zwrotu wniesionej opłaty. W § 16 załącznika nr 2 do uchwały wprowadzono zaś regulacje, na mocy których wykupienie karty abonamentowej i umieszczenie jej wewnątrz pojazdu, zgodnie z zasadami określonymi w § 15, upoważnia do parkowania bez wniesienia opłaty jednorazowej w wyznaczonym miejscu w obszarze SPP, lecz nie uprawnia do zastrzegania stałego miejsca parkowania z wyjątkiem karty abonamentowej na kopertę, parkowania w SPP niezgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym i nie stanowi podstawy do roszczeń wobec zarządcy drogi w przypadku braku miejsc parkingowych.

Postanowienia ograniczające roszczenia osób parkujących w strefie, czy też uniemożliwiające ich wnoszenie nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały. Ponadto naruszają one art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Poprzez uiszczenie opłaty dochodzi do nawiązania stosunku prawnego między gminą a osobą uiszczającą opłatę, w którym na skutek uiszczenia opłaty powstaje uprawnienie do parkowania samochodu w strefie płatnego parkowania. W związku z faktem, że przepisy Konstytucji RP, a także normujące postępowanie sądowe (a więc przepisy wyższego rzędu niż uchwała rady gminy) dają każdemu możliwość zwrócenia się do sądu w celu rozstrzygnięcia jego sprawy (w tym dotyczącej sporów wynikających z umów), wprowadzenie wskazanych ograniczeń w formie aktu prawa miejscowego należy uznać za działanie przekraczające uprawnienia organu stanowiącego gminy. Jest to bowiem arbitralne wykluczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez adresata aktu prawa miejscowego.

8. Dodatkowo zauważyć należy, że w § 19 uchwały wskazano, iż nadzór na działalnością Biura Strefy Płatnego Parkowania sprawuje zarządca drogi oraz ustalono procedurę reklamacyjną związaną z naliczeniem opłaty dodatkowej. W 20 i § 21 ustalono zaś zasady kontroli czasu postoju pojazdów.

Tymczasem, w ramach upoważnienia ustawowego do ustanowienia strefy płatnego parkowania znajduje się wyłącznie kompetencja do ustalenia wysokości opłaty, w tym abonamentowej, zryczałtowanej oraz zerowej oraz sposobu pobierania opłaty, natomiast w odniesieniu do opłaty dodatkowej ustalenie jej wysokości. Brak jest natomiast upoważnienia do regulowania nadzoru nad biurem Strefy Płatnego Parkowania, kreowaniem procedury reklamacyjnej dotyczącej naliczenia opłaty dodatkowej oraz wprowadzania regulacji opisujących zasady kontroli czasu postoju pojazdów. Ponadto zauważyć należy, że w ramach regulacji dotyczącej kontroli czasu postoju pojazdów zawarto przepisy, które skierowane zostały do pracowników upoważnionych do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania określając, między innymi, ich obowiązki, co nie stanowi materii podlegającej regulacji prawa powszechnie obowiązującego.

## II

Całość wykazanych naruszeń i konieczność stwierdzenia ich nieważności powoduje, że pozostałe przepisy uchwały stają się niekoherentne. W zaistniałej sytuacji organ nadzoru nie ma możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego „jedynie” tych przepisów, które w sposób istotny naruszają prawo.

Jeżeli bowiem niezgodność z prawem dotyczy poszczególnych przepisów uchwały, ale przepisy te są nierozdzielnie związane z całą uchwałą, konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Dopiero bowiem w wyniku ponowienia procedury prawodawczej możliwe będzie doprowadzenie do wejścia w życie aktu prawa miejscowego, który nie tylko pozbawiony będzie przepisów naruszających prawo, ale również w sposób wewnętrznie harmonijnych, tj. nie zawierając luk i sprzeczności, kształtować będzie stan prawny do regulacji którego organ stanowiący gminy został upoważniony w art. 13b ust. 3 i 4 i art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Wicewojewoda Dolnośląski

**Kamil Krzysztof Zieliński**