



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.34.2.2025.KP

Wrocław, 8 stycznia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/64/24 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ujednolicenia stref płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie całego miasta w Gryfowie Śląskim.

Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/64/24 w sprawie ujednolicenia stref płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie całego miasta w Gryfowie Śląskim.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- uchwały z istotnym naruszeniem art. 13b ust. 4 pkt 1 w związku z art. 13b ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), polegającym na nieprawidłowym ustaleniu opłaty za parkowanie, a tym samym niezrealizowaniu w całości normy kompetencyjnej do ustalenia strefy płatnego parkowania;
- §8 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r.” z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na określeniu krótszego niż 14 dni okresu wejścia aktu prawa miejscowego w życie, w sytuacji braku zaistnienia uzasadnionego przypadku dla skrócenia tego terminu.

I.

W analizowanej uchwale Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski ustaliła płatną strefę parkowania w mieście Gryfów Śląski (§1 uchwały). Z kolei na podstawie §2 ust. 1 przedmiotowej uchwały uregulowano kwestię wysokości opłat za parkowanie w strefie. Zgodnie z tym przepisem: „Ustala się stawki opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w wysokości:

- 1) 1,00 zł za pierwsze pół godziny parkowania;
- 2) 3,00 zł za pierwszą godzinę parkowania;
- 3) 3,50 zł za drugą rozpoczętą godzinę parkowania;
- 4) 4,00 zł za trzecią rozpoczętą godzinę parkowania;
- 5) 5,00 zł za czwartą rozpoczętą godzinę parkowania i każdą następną godzinę parkowania;
- 6) Karta abonamentowa na okres 1 miesiąca w kwocie 300 zł”.

Podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej m.in. z art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym 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 oraz z 2023 r. poz. 1667), 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. Z kolei zgodnie z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych: „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”.

Z przytoczonych regulacji wynika, że ustalając opłaty za postój w strefie płatnego parkowania rada gminy musi wziąć pod uwagę, że stawka opłaty za czwartą i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju. Natomiast w analizowanej uchwale Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski ustaliła opłatę za czwartą rozpoczętą godzinę parkowania i każdą następną godzinę parkowania w kwocie 5,00 zł, mimo że opłata za pierwszą godzinę parkowania wynosi 3,00 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, ustalająca różne stawki opłat za pierwszą oraz za czwartą i kolejne godziny parkowania, stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 5 zd. 3 ustawy o drogach publicznych i konieczne jest stwierdzenie jej nieważności. Jednocześnie stwierdzenie nieważności przepisów uchwały dotyczących opłaty za postój w strefie płatnego parkowania powoduje, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 13b ust. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Na podstawie tego przepisu organ stanowiący gminy ustalając strefę płatnego parkowania musi bowiem określić również opłaty za postój w tej strefie parkowania.

Jeżeli organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W konsekwencji nieprawidłowe uregulowanie przez radę obligatoryjnego elementu upoważnienia ustawowego skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

II.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski wprowadziła strefę płatnego parkowania i ustaliła opłaty za parkowanie w tej strefie. Na podstawie §6 uchwały postanowiono, że traci moc uchwała Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski nr XXXVII/207/21 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ujednolicenia stref płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie całego miasta w Gryfowie Śląskim. Oznacza to, że analizowana uchwała nr VIII/64/24 z dnia 17 grudnia 2024 r. zastąpiła uchwałę nr XXXVII/207/21 z dnia 30 listopada 2021 r.

W tym miejscu wskazać należy, że w uchwale nr VIII/64/24 ustalono wyższe opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania, niż opłaty wynikające z uchwały nr XXXVII/207/21. Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec adresatów postanowienia zwiększającego koszt postoju w strefie płatnego parkowania. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższany jest ów koszt, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa lub nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z §8 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dnia od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2025 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 24 grudnia 2024 r. (poz. 6576), a zatem od dnia jej publikacji do dnia wejścia w życie upłynęło 7 dni.

W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesadzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: „1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy lokalnego należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku skrócenia okresu *vacatio legis* i wykazał w nim argumenty umożliwiające takie działanie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszty postoju w strefie płatnego parkowania powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia.

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla skrócenia ustawowego 14-dniowego *vacatio legis*. Zwiększenie obowiązków adresatów uchwały przepisami prawa miejscowego, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

III.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na niejasne zapisy przedmiotowej uchwały, które mogą wprowadzać w błąd jej adresatów.

Zgodnie z §5 ust. 1 uchwały: „W przypadku nie wniesienia opłaty, o której mowa w §2 pobiera się opłatę dodatkową w wysokości 70 zł, po upływie dalszych 7 dni opłata ta wzrasta do kwoty 100 zł”. Z tak skonstruowanego przepisu nie wynika precyzyjnie, w jakim terminie należy wnieść opłatę wynoszącą 70 zł oraz po upływie jakiego terminu od wystawienia wezwania opłata wzrasta do 100 zł.

Na podstawie §5 ust. 6 uchwały: „W przypadku uiszczenia opłaty dodatkowej w terminie 14 dni od dnia jej wystawienia, w sposób wskazany na wezwaniu, ściągnięcie jej nastąpi od właściciela pojazdu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W ocenie organu nadzoru w przytoczonym przepisie powinien znaleźć się zwrot dotyczący nieuiszczenia opłaty.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska