



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.260.2022

Katowice, dnia 8 kwietnia 2022 r.

### Rada Miasta Katowice

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/994/22 Rady Miasta Katowice z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie wyrażenia woli ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13b ust. 2 – 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 marca 2022 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLIV/994/22 w sprawie wyrażenia woli ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta wyraziła wolę ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania (ŚSPP) oraz zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania (SPP) dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice.

Przepisem § 2 uchwały Rada postanowiła: *Proponowane granice Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania przedstawia w formie graficznej załącznik do uchwały.*

W załączniku do uchwały Rada Miasta zawarła mapę Miasta Katowice, na której kolorem czerwonym oznaczono proponowane granice Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania, kolorem zielonym natomiast granice Strefy Płatnego Parkowania.

Przepisem § 3 uchwały Rada Miasta Katowice wykonanie uchwały powierzyła Prezydentowi Miasta Katowice.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 9 marca 2022 roku.

Uchwała ta w sposób istotny narusza prawo, albowiem w ocenie organu nadzoru została ona podjęta bez podstawy prawnej.

Kompetencję do podjęcia powyższej uchwały Rada Miasta Katowice wywiodła z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej”. Wskazuje on zatem na podstawowy charakter rady w systemie organów gminy oraz ustanawia domniemanie jej właściwości we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Należy w pierwszym rzędzie podkreślić, że zastrzeżenie wynikające z treści art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza zatem, że wszędzie tam, gdzie przepis ustawy nie określa jako kompetentnego innego organu, zostaje przyznana kompetencja rady. Oznacza to, że Rada Miasta może podejmować aktywności wyłącznie w sprawach nie przekazanych do regulacji innym podmiotom. Tym samym Rada Miasta Katowice, podejmując kwestionowaną uchwałę, winna była uprzednio zweryfikować, czy jej działanie nie stanowi naruszenie przepisów kompetencyjnych.

Kwestie ustanawiania stref płatnego parkowania, w tym również śródmiejskiej strefy parkowania, na terenie gminy regulują przepisy ustawy o drogach publicznych, dalej jako "ustawa".

Przepis art. 13b ustawy zawiera między innymi następujące regulacje prawne: *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 (ust. 2). 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 (ust. 2a). Ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi:*

1) rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;

2) zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie (ust. 2b).

*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 (ust. 3). 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 (...),*

*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 (ust. 4).*

*Ustalając wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, rada gminy (rada miasta) bierze pod uwagę wyniki analizy, o której mowa w ust. 2b (ust. 4a).*

Z powyższych uregulowań prawnych wynika przebieg procesu ustanawiania strefy płatnego parkowania na terenie gminy. W unormowaniach art. 13b ustawy zostały określone zasady tego procesu, jak również zostały wskazane podmioty w nim uczestniczące oraz zakres ich kompetencji. Dla oceny kompetencji Rady Miasta Katowice do podjęcia kwestionowanej uchwały, kluczowe znaczenie ma przepis art. 13b ust. 3 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *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.* Ustawodawca powyższym przepisem rolę rozstrzygającą i stanowiącą w ustanowieniu strefy płatnego parkowania, wyraźnie przypisał radzie gminy, natomiast kompetencje inicjujące ten proces zostały przydzielone organowi wykonawczemu. Tym samym to Prezydent Miasta Katowice jest organem odpowiedzialnym za zapoczątkowanie tego procesu (on też został przez ustawodawcę zobowiązany do przeprowadzenia określonych czynności poprzedzających ustanowienie przez radę śródmiejskiej strefy parkowania - art. 13b ust. 2b ustawy), a nie Rada Miasta Katowice. Wobec wyraźnego podziału kompetencji w art. 13b ust. 3 ustawy oraz przyznania w nim kompetencji inicjujących Prezydentowi Miasta, Rada Miasta Katowice nie mogła dla podjęcia kwestionowanej uchwały, swych kompetencji wywodzić z ogólnej normy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ten bowiem dla legalności podejmowanych przez organ stanowiący działań wprost wymaga, aby ustawy nie stanowiły inaczej.

Ponadto należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest jednak pogląd, że ogólna norma kompetencyjna zawarta w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić wyłącznej i jedynej podstawy do podjęcia przez radę gminy uchwały. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej i nie może stanowić podstawy do działań niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni - i to niezależnie od nazwy wydanego aktu bądź jego normatywnego czy pozanormatywnego charakteru. Uprawnienie to musi wynikać dodatkowo z przepisów szczególnych, zwłaszcza, gdy – tak jak w przedmiotowej sprawie – uchwała zawiera konkretne rozwiązania prawne (określa granice strefy płatnego parkowania), a wykonanie tej uchwały zostaje powierzone Prezydentowi Miasta.

Uchwała, zależnie od swojej treści, może być przy tym jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym (por. R. Hauser, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 3, s. 39). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt: II OSK 1262/08). Sama nazwa uchwały nie świadczy jeszcze o jej charakterze prawnym. O tym, jakie ona skutki wywołuje, a tym samym, czy jest ona aktem władczym czy nie władczym – a w konsekwencji na jakiej podstawie prawnej może być wydana - przesądza jej treść.

Należy stwierdzić, że uchwała w sprawie wyrażenia woli ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice mimo swojego tytułu, nie jest jedynie aktem intencyjnym, wyrażającym stanowisko w sprawie. Odnosi się ona do przyszłych, skonkretyzowanych działań – polegających na utworzeniu strefy płatnego parkowania – w konkretnych granicach obszarowych. Treść tej uchwały nakazuje innym podmiotom (Prezydentowi Miasta) określony sposób działania, albowiem treścią § 3 uchwały, zobowiązuje go do „wykonania” uchwały. Uchwała ma zatem charakter zobowiązujący i władczy, wykonanie uchwały bowiem to nic innego, jak realizacja wszystkich jej postanowień. Prezydent „wykonujący” uchwałę, zobowiązany jest bezwzględnie do przeprowadzenia stosownej analizy (art. 13b ust. 2b ustawy) w *planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania* (a więc w strefie o granicach wyznaczonych przez Radę Miasta), a następnie do złożenia wniosku do Rady Miasta o ustanowienie strefy o kształcie zaproponowanym przez Radę. Należy bowiem zauważyć, że kategoryczne sformułowanie § 3 uchwały, nie pozwala mu się od tego obowiązku uchylić. W konsekwencji należy stwierdzić, że podjęcie kwestionowanej uchwały doprowadziło do naruszenia art. 13b ust. 3 ustawy, którym uprawnienia inicjujące utworzenie strefy płatnego parkowanie powierzono wyłącznie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W działaniach tych natomiast organ wykonawczy jest samodzielny i nie potrzebuje on szczególnego umocowania rady gminy w tym zakresie.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest natomiast wyraźnego przepisu upoważniającego jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w powyższym brzmieniu. Nie istnieje w obowiązującym systemie prawnym – a w szczególności w ustawie o drogach publicznych - żadna szczególna norma pozwalająca radzie gminy stanowić o wyrażeniu woli ustanowienia - ze skutkiem zobowiązującym dla prezydenta - strefy płatnego parkowania. Wychodząc z założenia racjonalizmu ustawodawcy należy stwierdzić, że gdyby jego wolą byłoby przyznanie radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwał zamiarowych w ww. zakresie, to wyraziłby to wprost w przepisie ustawy – tak jak uczynił to w art. 13 ust. 2 ustawy o bibliotekach czy w art. 89 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Tymczasem w całej swej konstrukcji przepis art. 13b ustawy o drogach publicznych takich przepisów nie zawiera.

Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki zakres samodzielności, to jednak w dziedzinie wykonywania zadań własnych mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych

konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień. Ten pogląd został już utrwalony w doktrynie i orzecznictwie. Zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że również konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 (publ. OSNKW 2005/3/29): *Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.* Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*

Jak wcześniej podniesiono, kwestionowana uchwała dotyczy materii administracyjno-prawna, wobec której wszelkie czynności organów są ściśle limitowane przez prawo. Uchwały tego typu nie mogą być podejmowane w oderwaniu od obowiązującego stanu prawnego i bez podstawy prawnej. Powinny one być podejmowane jedynie dla wykonania konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji organu stanowiącego. Samodzielność zaś w stanowieniu treści takich uchwał zawsze musi znajdować swe oparcie w istniejącej normie prawnej, mieścić się w granicach konstytucji oraz ustaw i nie może tych granic przekraczać.

Tak więc czynności organów w tym zakresie mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawne, organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania, a w tym działaniu nie może naruszać kompetencji innych organów. Zważywszy na to, że żaden z przepisów prawa nie przewiduje dla rady gminy kompetencji stanowiących – w zakresie zainicjowania działań dla ustanowienia strefy płatnego parkowania – a co więcej kompetencje takie zostały przyznane organowi wykonawczemu, tym samym podejmowanie przez Radę takiej uchwały jest niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/994/22 Rady Miasta Katowice z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie wyrażenia woli ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego