

**Sposób realizacji inwestycji:**

Realizacja zadań związanych z budową infrastruktury technicznej i drogowej będzie prowadzona etapowo, w dostosowaniu do rozwoju projektowanego zainwestowania.

**Sposób finansowania inwestycji:**

W/w zadania realizowane będą w zasadniczej mierze ze środków budżetowych:

- z działu 600 – transport i łączność, rozdział 60016 drogi publiczne gminne oraz rozdział 60017 – drogi wewnętrzne,
- z działu 900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska – rozdział 90095 pozostała działalność,

Ponadto gmina podejmie starania o sfinansowanie części inwestycji z budżetu Karkonoskiego Systemu Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o., a także będzie ubiegać się o pozyskanie środków pozabudżetowych na realizację w/w inwestycji.

Wydatki na infrastrukturę techniczną będą częściowo niwelowane poprzez naliczanie i pobranie opłat adiacenckich.

**1941**

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 913/10  
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 16 marca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący    Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca)

Sędziowie            Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk  
                          Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska

Protokolant        Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 16 marca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 13 ust. 2, § 18 ust. 1 we fragmencie „wplata bez ww. numerów będzie uznana jako zaliczka na poczet całkowitych kosztów nieopłaconego postoju wynikającego z egzekucji administracyjnej” § 15 załącznika nr 2 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 14 września 2010 r. nr LI/422/2010 zmieniającej uchwałę tego samego organu z dnia 24 czerwca 2008 r. nr XIX/175/2008 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Głogowa oraz sposobu ich pobierania

- I. stwierdza nieważność § 13 ust. 2, § 18 ust. 1 we fragmencie „wplata bez ww. numerów będzie uznana jako zaliczka na poczet całkowitych kosztów nieopłaconego postoju wynikającego z egzekucji administracyjnej” § 15 załącznika nr 2 uchwały Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 14 września 2010 r. nr LI/422/2010 zmieniającej uchwałę tego samego organu z dnia 24 czerwca 2008 r. nr XIX/175/2008 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Głogowa oraz sposobu ich pobierania;
- II. orzeka, że przepisy zaskarżonej uchwały wymienione w punkcie I wyroku nie podlegają wykonaniu.

## UZASADNIENIE

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 2 § 18 ust. 1 we fragmencie „wpłata, bez ww. numerów będzie uznana jako zaliczka na poczet całkowitych kosztów nieopłaconego postoju wynikających z egzekucji administracyjnej” oraz § 15 załącznika nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 14 września 2010 r. nr LI/422/2010 zmieniającej uchwałę nr XIX 175/2008 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Głogowa oraz sposobu ich pobierania.

Organ nadzoru zarzucił zaskarżonym fragmentom uchwały naruszenie art. 13f ust. 1 i ust. 2 oraz art. 13 b ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115).

W uzasadnieniu skargi przytoczył przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym, „Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania”. Wskazał, że za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową (art. 13f ust. 1 ustawy). Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania (art. 13f ust. 2 ustawy).

W dalszej części skargi Wojewoda wyjaśnił, że według § 13 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rady Miejskiej „umieszczenie dowodu opłaty w miejscu niewidocznym lub w sposób uniemożliwiający bezpośredni odczyt z zewnątrz pojazdu traktuje się jako postój nieopłacony”. Z powyższego wynika zdaniem skarżącego, iż Rada zdecydowała, że opłata dodatkowa, pobierana zgodnie z § 13f ust. 1 ustawy za nieuiszczenie opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania, będzie każdorazowo pobierana także za nieumieszczenie w widocznym miejscu dowodu uiszczenia opłaty parkingowej lub umieszczenie go w sposób uniemożliwiający bezpośredni odczyt z zewnątrz samochodu, a więc w sytuacji, gdy opłata została faktycznie wniesiona.

W ocenie autora skargi, przepis art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi jednoznacznie, iż opłatę dodatkową wnosi się za nieopłacony postój w strefie płatnego parkowania, a nie za niewłaściwy sposób umieszczenia w pojeździe dowodu uiszczenia opłaty. Tymczasem, jak wywodził Wojewoda, kwestionowany przepis uchwały daje podstawę do nałożenia na adresatów uchwały, realnego obciążenia finansowego w sytuacji braku podstaw prawnych w aktach wyższego rzędu do jego nałożenia. Organ nadzoru stwierdził zaś, że brak jest w ustawie o drogach publicznych takiej kompetencji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Z treści przepisu art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika bowiem, że opłatę dodatkową wnosi się za nieopłacony postój w strefie płatnego parkowania, a nie za niewłaściwy sposób umieszczenia w pojeździe dowodu uiszczenia opłaty.

Przepis art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych przyznaje Radzie gminy (miasta) legitymację wyłącznie do ustalenia wysokości opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania. Brak jest natomiast upoważnienia dla Rady Miejskiej do pobierania opłat dodatkowych w razie zaistnienia innych zdarzeń, nie wymienionych w ustawie, tak jak uczyniła to Rada Miejska w § 13 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały.

Skarżący wyjaśniał dalej, powołując się na stosowne orzecznictwo sądowo-administracyjne, że z istoty aktów prawa miejscowego wynika, iż upoważnienie do stanowienia ich i określenia ich granic muszą wynikać wyraźnie i jednoznacznie z ustawy, zaś wszelkie domniemanie kompetencji prawodawczej, czy też rozszerzająca wykładnia upoważnienia jest niedopuszczalna.

Odnosnie § 18 Załącznika nr 2 do przedmiotowej Uchwały we fragmencie „wpłata bez ww. numerów będzie uznana jako zaliczka na poczet całkowitych kosztów nieopłaconego postoju wynikających z egzekucji administracyjnej”, Wojewoda Dolnośląski podniósł, że został on podjęty z istotnym naruszeniem art. 13f ust. 2. ustawy.

Przepis art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych upoważnia Radę Miejską do określenia wysokości opłaty dodatkowej. Wynika z tego, iż zapis § 18 ust. 1 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe regulując skutki braku wskazania w przekazie numeru rejestracyjnego pojazdu i numeru wezwania i zaliczając wymienioną opłatę jako zaliczkę na poczet całkowitych kosztów nieopłaconego postoju wynikających z egzekucji administracyjnej. Skarżący podniósł, że żaden przepis ustawy o drogach publicznych, ani ustawy o samorządzie gminnym nie przyznaje takich kompetencji. Rada miasta (gminy) nie jest bowiem uprawniona do regulowania kwestii dotyczących postępowania egzekucyjnego. Materię tę regulują przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j.: Dz. U. 2005 r. Nr 229, poz. 1954) oraz ustawy o drogach publicznych.

W ocenie Wojewody, podobnie jak w przypadku pierwszego z zaskarżonych fragmentów uchwały, przy podejmowaniu § 18 załącznika nr 2, Rada Miejska Głogowa działała bez upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego w tym zakresie. W zakresie ostatniej skarżonej części załącznika, skarżący podniósł, że w trakcie postępowania nadzorczego ujawniono, iż Rada Miejska podejmując uchwałę po-

stanowiła w § 15 Załącznika nr 2 uchwały że „w razie utraty lub kradzieży abonamentu, duplikaty abonamentów mogą być wydane po wniesieniu opłaty w wysokości 10,00 zł”. Tymczasem, jak wywodził organ nadzoru, zgodnie z treścią art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych: „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 opłat dla niektórych użytkowników drogi;
- 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1”.

Zdaniem organu nadzoru z powyższego wynika, że opłata za wydanie duplikatów abonamentów uprawniających do parkowania w strefie płatnego parkowania nie znajduje uzasadnienia prawnego w treści przepisów ustawy o drogach publicznych uprawniających Radę gminy do wprowadzenia stosownych opłat za parkowanie. Ustawodawca nie przyznał bowiem Radzie kompetencji do ustanowienia opłat za wydanie duplikatu abonamentu. W związku z tym postanowieniem § 15 załącznika nr 2 do uchwały nr LI/422 2010 Rada przekroczyła swoje uprawnienia.

W odpowiedzi na skargę, Gmina Miejska Głogów wniosła o jej oddalenie, w zakresie skarżonych § 13 ust 2 i § 18 ust. 2, podnosząc, że w § 13 ust 2 regulaminu strefy płatnego parkowania nie ma mowy o jakiegokolwiek opłacie za niewłaściwe umieszczenie w pojeździe dowodu uiszczenia opłaty, natomiast skarżony zapis informuje jedynie o obowiązku i sposobie umieszczania dowodów opłaty za parkowanie.

W ocenie Gminy, stwierdzenie, że jeżeli samochód nie będzie miał za szybą dowodu opłaty za parking, traktowane będzie tak, jakby postój był nie opłacony, jest oczywiste i w żaden sposób nie można wysnuć z tego wniosku, że Rada nałożyła za takie postępowanie dodatkową opłatę oprócz normalnej opłaty za parkowanie.

Podniesiono, że jeżeli kierowca w ramach postępowania reklamacyjnego okaże dowód opłaty to opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłaty za parkowanie zostanie anulowana.

W ocenie Gminy, literalna interpretacja art. 13 ust 2 nie pozwala w żaden sposób dopatrywać się w słowach: „traktowane będzie” obowiązku zapłaty. Gdyby Rada Miasta chciała naliczyć drugą opłatę za nie umieszczenie dowodu opłaty użyto by słów np. „skutkować będzie”.

Dodatkowo Rada Gminy podniosła, że na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonują dwie uchwały w tożsamym przedmiocie o identycznych zapisach i nie zostały one zakwestionowane przez organ nadzoru.

W zakresie zakwestionowanego zapisu o pobieraniu opłaty za wydanie duplikatu karty abonamentowej, Gmina uznała zasadność skargi.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął w tej sprawie następujące stanowisko:**

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a, w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Sąd administracyjny oceniając legalność zaskarżonej do niego uchwały rady gminy (miasta) ocenia jej zgodność z prawem na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania tej uchwały. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm.) nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Przestanki nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa.

Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: „Postępowanie sądowo-administracyjne”, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310). Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało

zdefiniowane, jednakże w judykaturze przyjmuje się, że tego rodzaju naruszeniami prawa są w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na zgodność uchwały z prawem.

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną – jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (por. D. Dąbek, op. cit., s. 135) i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Ponadto wypada przy tym zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego powinny być uchwalane zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W myśl § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2–7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Według § 134 – podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle brzmienia § 135 – w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Jako materialnoprawną podstawę uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach oraz art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3–4, art. 13f ust. 1–2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Przepis art. 13 ust.1 stanowi, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Delegacja natomiast do działania dla rady gminy została zamieszczona w art. 13b ust.3 ustawy o drogach publicznych, stanowiąc, że rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania. W świetle ust. 4 zaś – 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.

Stosownie do art. 13 f ust. 2., rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania.

Oceniając legalność zaskarżonych części załącznika do uchwały, Sąd w kontekście cytowanych upoważnień ustawowych do reglamentowania przez radę gminy (miasta) w sprawie stref płatnego parkowania uznał, że skarga jest zasadna, wymienione postanowienia bowiem zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa i wbrew wywodom strony przeciwnej nie mogą być poczytane za podjęte w granicach ustawowego upoważnienia. Granice władztwa organów gminy są określone normami ustawowymi, które w rozpatrywanym przypadku – zdaniem Sądu – przekroczone, o czym mowa poniżej.

W przepisie § 13 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że „umieszczenie dowodu opłaty w miejscu niewidocznym lub w sposób uniemożliwiający bezpośredni odczyt z zewnątrz pojazdu traktuje się jako postój nieopłacony”. Trafnie organ nadzoru wywiódł, że z przytoczonych przepisów kompetencyjnych nie wynika przyznanie Radzie właściwości do ustanowienia regulacji w tej materii. Wedle treści art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych „korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych,

w strefie płatnego parkowania”. Stosownie do art. 13 f ust. 1 ustawy, za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Wysokość tej opłaty, zgodnie z art.13 f ust. 2 ustala rada gminy (rada miasta). Tymczasem, jak wyraźnie wynika z zaskarżonego fragmentu, Rada Miasta Głogów, w zaskarżonym fragmencie załącznika, wykreowała kolejną sytuację, w przypadku zaistnienia której, ziszcza się po stronie adresata normy, obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Zapis ten bowiem wskazuje wyraźnie, wbrew odmiennemu stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, że obejmuje on przypadek, kiedy opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania została uiszczona, jedynie dowód jej uiszczenia, został umieszczony w pojeździe w sposób niezgodny z instrukcją ustaloną przez Radę. Tym samym Rada wykroczyła bezsprzecznie poza zakres delegacji ustawowej. Rada gminy (miasta) nie może wprowadzać aktem prawa miejscowego przesłanek prawnych do przepisów ustawy, które nie zostały w niej przewidziane. Przesłankę ustawową do obciążania podmiotów opłatą dodatkową stanowi stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu parkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej, a nie domniemanie wysnute na podstawie okoliczności umieszczenia, bądź nie, dowodu opłaty.

Odnosnie § 18 załącznika nr 2 do uchwały, we fragmencie: „wpłata bez ww. numerów będzie uznana jako zaliczka na poczet całkowitych kosztów nieopłaconego postoju wynikających z egzekucji administracyjnej”, należy przyjąć, że słusznie organ nadzoru stanął na stanowisku, że stanowi on niedopuszczalną regulację w kwestii postępowania egzekucyjnego w administracji, unormowanego w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. (Dz. U. 2005 r. Nr 229, poz. 1954). Ustawa ta szczegółowo porządkuje postępowanie egzekucyjne, w tym sytuacji wpłat dokonywanych przez dłużnika bez wskazania tytułu na poczet którego zobowiązany ich dokonał. Regulacje te są wystarczające i całościowe i nakładają na organy egzekucyjne obowiązek określonego zachowania w takich przypadkach. Ani ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ani ustawa o drogach publicznych ani nawet ustawa o samorządzie gminnym, nie zawiera upoważnienia dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odmiennego uregulowania takich sytuacji, czynienia wyjątków od przepisów ustawy. Dlatego, wprowadzenie omawianego zapisu do uchwały, poczytać należy za działanie bez ustawowego upoważnienia, a więc nieważne. W aspekcie ostatniego z zarzutów Wojewody, tj. nieważności § 15 załącznika nr 2, we fragmencie „w razie utraty lub kradzieży abonamentu, duplikaty abonamentów mogą być wydane po wniesieniu opłaty w wysokości 10,00 zł”, stwierdzić należy, że na tle art. 13 b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, opłata za wydanie duplikatu kart abonamentowych nie znajduje oparcia w treści przywołanego przepisu ustawy. Opłata za czynność wydania duplikatu abonamentu nie może być uznana za tożsamą z opłatą abonamentową, lub jej składową część, gdyż w pojęciu opłaty abonamentowej chodzi wyłącznie o opłatę w rozumieniu art. 13 ust.1 pkt 1 ustawy, czyli za parkowanie w strefie, z tą różnicą, że ustalanej w formie abonamentu. Brak jest natomiast podstaw prawnych do nakładania odrębnej kategorii opłat niż dopuszczone przez ustawodawcę.

W tym stanie rzeczy, z przyczyn wywiedzionych wyżej, należało uznać, że wymienione zapisy zaskarżonej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie zawarte w punkcie II wyroku znajduje wsparcie w przepisie art. 152 p.p.s.a.