



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.957.2022

Katowice, dnia 2 grudnia 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

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 911.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Częstochowy, dalej jako: „uchwała”, w części określonej w:

- § 10 i § 11 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 13b ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z 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”;
- § 13 ust. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 13f ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 911.LXVIII.2022 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Częstochowy, dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotem niniejszej uchwały jest nadanie nowego brzmienia załącznikom Nr 3 i Nr 4 do uchwały Nr 108/IX/2011 Rady Miasta Częstochowy z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Częstochowy, dalej jako: „uchwała nowelizowana”.

Załącznik Nr 1 do uchwały reguluje wysokość opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych położonych w strefie płatnego, nadając nowe brzmienie Załącznikowi Nr 3 do uchwały nowelizowanej.

Załącznik Nr 2 do uchwały zawiera regulacje dotyczące sposobu pobierania opłat za postój w strefie płatnego parkowania w Częstochowie, nadając nowe brzmienie Załącznikowi Nr 4 do uchwały nowelizowanej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13b ust. 3 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*. Ponadto art. 13b ust. 3 ustawy stanowi, 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 lub śródmiejską strefę płatnego parkowania*. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy Rada gminy (rada miasta) ustalając strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 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);

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 lit. a.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 13b ust. 5 ustawy *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 zgodnie z art. 13f ust. 1 ustawy *Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową*. Z kolei art. 13f ust. 2 stanowi, że *Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania*. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W opinii organu nadzoru Rada przekroczyła granice delegacji ustawowej przyjmując treść § 10 i § 11 Załącznika Nr 2 do uchwały w następującym brzmieniu:

§ 10. Kontroli opłacania czasu postoju pojazdów samochodowych w SPP dokonują pracownicy MZD w Częstochowie lub podmiot działający na zlecenie MZD.

§ 11. Kontrolowanie pojazdów polega w szczególności na:

1) kontroli wnoszenia opłat za czas postoju pojazdów,

2) sprawdzaniu ważności biletów postojowych z parkomatów,

3) sprawdzaniu ważności abonamentów,

4) kontroli opłacenia postoju pojazdu za pomocą elektronicznych form płatności,

5) wystawianiu wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej za nieopłacony postój pojazdu lub postój pojazdu ponad opłacony czas.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w delegacji ustawowej zawartej w art. 13b ust. 3-5 ustawy, a ich ustanowienie przez Radę należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z wyrażonej w tym przepisie zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Jako przekroczenie zakresu delegacji ustawowej należy ocenić również regulację zawartą w § 13 ust. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały w brzmieniu: *Termin na złożenie reklamacji od otrzymanego wezwania wynosi 7 dni kalendarzowych, a w przypadku zamiaru wykorzystania 50% zniżki w opłacie dodatkowej najpóźniej w następnym dniu roboczym po otrzymaniu wezwania. Reklamacje składa się*

poprzez formularz reklamacyjny dostępny na stronie internetowej MZD lub pisemnie do siedziby MZD. Termin rozpatrzenia reklamacji wynosi 30 dni od daty jej złożenia. Jakkolwiek przyznać trzeba, że procedura reklamacyjna mogłaby być niekiedy korzystna, to brak jest podstaw do jej uchwalenia przez Radę na podstawie przepisów ustawy. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z konstrukcji przepisu art. 13f ust. 1 ustawy wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa - ustawy i przepisu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1978/16). Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 40d ust. 2 ustawy opłaty, o których mowa m.in. w art. 13f ust. 1 ustawy podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 88/10, procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa, sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej.

Podsumowując – delegacja ustawowa zawarta w art. 13f ust. 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu jej pobierania. W powyższym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania procedury reklamacyjnej w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada Miasta Częstochowy w pkt 1 Załącznika Nr 1 do uchwały ustaliła stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy w sposób następujący:

1. Bilet postojowy z parkomatu

Bilet postojowy z parkomatu	
1) do pół godziny,	1,50 zł
2) do jednej godziny,	3,00 zł
3) do dwóch godzin,	6,60 zł
4) do trzech godzin,	10,80 zł
5) za każdą rozpoczętą godzinę powyżej trzech godzin	3,00 zł

W opinii organu nadzoru sposób określenia stawek opłat za pierwsze trzy godziny postoju może wprowadzać w błąd adresatów uchwały co do wysokości konkretnej stawki opłaty za drugą lub trzecią godzinę postoju. Z brzmienia art. 13b ust. 5 ustawy wynika, że Rada winna wskazać wysokość stawek za poszczególne godziny parkowania w strefie, a różnice między stawkami opłat ustalonym za pierwsze trzy godziny postoju nie mogą przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Tym samym, jeśli stawka za pierwszą godzinę postoju została ustalona w wysokości 3,00 zł, wówczas stawka za drugą godzinę postoju nie powinna przekraczać 3,60 zł, a stawka za trzecią godzinę mogłaby wynieść maksymalnie 4,72 zł. Tymczasem Rada Miasta Częstochowy ustaliła wysokość opłaty za drugą i trzecią godzinę postoju jako stawkę za poprzednią godzinę zsumowaną z tą stawką powiększoną zgodnie z zasadą progresji, o której mowa w art. 13b ust. 5 ustawy. Na skutek powyższego z treści uchwały wynika, jaką kwotę korzystający z postoju na obszarze strefy płatnego parkowania będzie zobowiązany uiścić z góry za postój trwający do dwóch godzin - 6,60 zł (3,00 zł + 3,60 zł) lub do trzech godzin - 10,80 zł (3,00 zł + 3,60 zł + 4,20 zł). Jednocześnie w uchwale wprost nie wskazano wysokości stawki opłaty za drugą i trzecią godzinę postoju. Powyższe może mieć znaczenie wówczas, gdy po jednej

lub dwóch godzinach postoju korzystający ze strefy płatnego parkowania chciałby przedłużyć swój postój - w takiej sytuacji przepisy uchwały nie stanowią wprost, jaką kwotę należy dopłacić za dalszą (drugą lub trzecią) godzinę postoju. Mając jednak na uwadze, że Rada określając wysokość opłaty za drugą i trzecią godzinę parkowania (ustalając łączną opłatę za odpowiednie okresy parkowania) nie przekroczyła limitu ustanowionego w art. 13b ust. 5 ustawy, opisane naruszenie nie ma charakteru istotnego, którego wystąpienie skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności pkt 1 Załącznika Nr 1 do uchwały.

Reasumując, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr 911.LXVIII.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 października 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Częstochowy – części określonej we wstępie niniejszego pisma, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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