



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2025 r.

Poz. 634

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.70.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 118.XII.2024 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 grudnia 2024 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, w części określonej w § 8 ust. 2 pkt 3 i § 9 załącznika Nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę Nr 118.XII.2024 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”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 13b ust. 3 i art. 13f ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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*. Natomiast na podstawie art. 13b ust. 1 ustawy *Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo*.

W art. 13b ust. 2 ustawy postanowiono, że *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*.

Z kolei przepisy art. 13b ust. 3 i ust. 4 pkt 1-pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy:

Art. 13b. 3. 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.

4. 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 postoją pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania – 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu 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.

Art. 13f. 1. Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową.

2. 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 ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Rada gminy zatem może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z zasady tej 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. Odstąpienie od ww. zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacje § 8 ust. 2 pkt 3 i § 9 załącznika Nr 2 do uchwały określające, że:

§ 8 ust. 2 pkt 3 w razie utraty lub kradzieży abonamentu mieszkańca, nie zwraca się opłaty abonamentowej za niewykorzystany okres ważności, oraz nie wydaje duplikatów;

§ 9. Zwrot abonamentów postojowych:

1) zwrot abonamentu i opłat z tym związanych może nastąpić przed upływem terminu ich ważności na pisemny wniosek właściciela abonamentu lub osoby upoważnionej,

2) właścicielowi abonamentu lub osobie upoważnionej zwraca się opłatę za pełne niewykorzystane miesiące licząc od dnia wpływu wniosku do siedziby Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie. Z dniem wpływu ww. wniosku abonament traci ważność.

zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta na podstawie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy został upoważniony wyłącznie do ustalenia wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b ustawy; wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi; określenia sposobu pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz określenia wysokości opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 i sposobu jej pobierania. Z treści ww. przepisów ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miasta do regulowania kwestii dotyczących zasad zwrotu ww. opłat. Należy zaznaczyć, że w przypadku, gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie Radzie Miasta również ww. kompetencji, to zostałyby to wyartykułowane w omawianych przepisach ustawy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 119/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, iż: (...) *zastrzeżenia, że w przypadku krótszego czasu postoju niż opłacony, niewykorzystana opłata nie podlega zwrotowi, a także postanowienia zawarte w § 12 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu zgodnie z którymi koszt abonamentu lub identyfikatora za niewykorzystany jego okres ważności w przypadku jego utraty lub utraty pojazdu samochodowego nie podlega zwrotowi, Prokurator słusznie podnosi, iż takie postanowienia nie znajdują oparcia w przepisach ustawy o drogach publicznych.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Częstochowy w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 ustawy.

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika Nr 2 do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 118.XII.2024 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 grudnia 2024 zmieniająca 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, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz