



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 5 listopada 2025 r.

Poz. 3979

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.186.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XXXVIII/190/2025 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie wyznaczenia płatnych parkingów, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów i opłaty podwyższonej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej, w części obejmującej:

- § 1 ust. 2 Załącznika nr 2 do uchwały
- § 1 ust. 3 pkt 2) Załącznika nr 2 do uchwały
- § 1 ust. 3 pkt 4) Załącznika nr 2 do uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „będący jednocześnie dowodem zawarcia umowy”
- § 1 ust. 3 pkt 6) i pkt 7) Załącznika nr 2 do uchwały
- § 2 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 Załącznika nr 2 do uchwały
- § 4 ust. 1 Załącznika nr 2 do uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „jednakże nie później niż 5 minut od zaparkowania”
- § 4 ust. 3 zdanie drugie Załącznika nr 2 do uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „dla kontrolera PP”
- § 4 ust. 8 Załącznika nr 2 do uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „jak również opłaty podwyższonej za nieuiszczenie opłaty za postój pojazdu mechanicznego w PP”
- § 4 ust. 9 i ust. 10 Załącznika nr 2 do uchwały
- § 6 - § 8 Załącznika nr 2 do uchwały
- § 2 Załącznika nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 października 2025 r., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, wyznaczyła płatne miejsca postojowe na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Gołdapi (działka o nr ewidencyjnym 968 przy ul. Partyzantów 28 w Gołdapi, o nr ewidencyjnych 970/20, 970/21 przy ul. Partyzantów 31 w Gołdapi), ustaliła szczegółowe zasady funkcjonowania i pobierania opłat za postój pojazdów, a także - opłaty za postój pojazdów wraz z opłatą podwyższoną (za brak biletu parkingowego). Wskazane wyżej kwestie unormowane zostały w Załączniku nr 2 do uchwały, stanowiącym Regulamin płatnych parkingów przy ul. Partyzantów 28 oraz 31 w Gołdapi. W Załączniku nr 3 do uchwały ustalono stawki opłat za parkowanie, stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia z opłat.

Materialną podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 40 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej zgodnie z którym rada gminy władna jest ustanowić akt prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu

korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a także – art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazujący, iż organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy podjęte zostały bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje – na podstawie upoważnień ustawowych – prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei w myśl upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast „tryb” zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się natomiast, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, CBOSA). Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

W związku z tym, ww. warunki i zasady korzystania z obiektów i urządzeń nie mogą być całkowicie dowolnie kreowane. Rada ma obowiązek ściśle trzymać się ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Mając powyższe na uwadze, należy zakwestionować:

- § 1 ust. 2 i § 8 ust. 4 Regulaminu, w których postanowiono, że na obszarze płatnych parkingów kierujący pojazdami zobowiązani są do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, a w sprawach nieuregulowanych w Regulaminie stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego
- § 2 ust. 1 Regulaminu wskazujący, że z chwilą wjazdu na teren PP dochodzi do zawarcia umowy o korzystanie z miejsca postojowego na warunkach określonych w regulaminie, pomiędzy użytkownikiem parkingu a Gminą Gołdap, a w konsekwencji - także § 1 ust. 3 pkt 4 Regulaminu, w zakresie w jakim definiując termin „bilet parkingowy” ustalono, że stanowi on dowód zawarcia umowy

- § 2 ust. 5 i ust. 6 Regulaminu, stanowiące, że Gmina Gołdap nie ponosi odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie znajdujących się na terenie płatnych parkingów pojazdów, jak również nie odpowiada za pozostawione w tych pojazdach wyposażenie i mienie, że użytkownik parkingu odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone Gminie Gołdap i osobom trzecim oraz ponosi pełną i samodzielną odpowiedzialność za szkody wynikające z niezachowania ostrożności podczas korzystania z PP
- § 4 ust. 10 Regulaminu, wedle którego użytkownik parkingu ponosi odpowiedzialność za brak umieszczenia biletu parkingowego lub karty abonamentowej w pojeździe, w miejscu widocznym dla kontrolera

Wskazać dodatkowo należy, że zakres stosowania ustawy Prawo o ruchu drogowym określa przepis art. 1 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy. Rozstrzyganie o stosowaniu przepisów rangi ustawowej nie stanowi materii regulaminowej. Nie znajduje zatem uzasadnienia także odesłanie do stosowania Kodeksu cywilnego w sprawach nieuregulowanych w akcie prawa miejscowego. Nie bez znaczenia pozostaje, iż zawarte w treści kwestionowanej uchwały sformułowanie w swej istocie oznacza, że uchwała miałaby mieć zastosowanie w pierwszej kolejności, przed przepisami uchwały, które miałyby znaleźć zastosowanie jedynie w sprawach nieuregulowanych. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn.: IV SA/Wr 176/07 - zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące” jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Nieuprawnione jest także formułowanie przepisów, z których wynikałoby, że z chwilą wjazdu na parking dochodzi do zawarcia cywilnoprawnej umowy dwustronnej, której treść regulują postanowienia Regulaminu. Regulamin korzystania z parkingu przyjmowany w formie uchwały organu stanowiącego gminy jest aktem prawa miejscowego i po wejściu w życie, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP obowiązuje na obszarze działania organu który go ustanowił. Użytkownik parkingu zobowiązany jest do przestrzegania obowiązujących tam zasad de facto „z mocy prawa”, nie wskutek dobrowolnego przyjęcia na siebie zobowiązania w drodze czynności cywilnoprawnej.

Akt prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym na terenie gminy, adresowany do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązków podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w załączniku do uchwały obowiązuje każdego użytkownika parkingu. Do jego obowiązywania nie jest wymagana żadna odrębna forma akceptacji. Ustanowienie regulaminu parkingu w tym trybie zasadniczo różni się od sytuacji, w których regulaminy i opłaty parkingowe wprowadzane są na terenach stanowiących własność podmiotów prywatnych.

Wskazać należy, że nawet przy przyjęciu zapatrywania, że z chwilą wjazdu na teren parkingu dochodzi do zawarcia umowy cywilno-prawnej, to sposób zawierania umów (w tym - w sposób dorozumiany) i konsekwencje ich zawarcia regulują przepisy Kodeksu cywilnego, które (jak wskazywano już wyżej) mają zastosowanie w sposób niezależny od regulacji aktu prawa miejscowego i w pierwszej kolejności. Normowanie stosunków cywilno-prawnych w tym zakresie, nie mieści się w kompetencjach rady gminy.

Z analogicznych powodów zakwestionować należy regulacje badanej uchwały dotyczące zasad odpowiedzialności cywilno-prawnej użytkowników parkingu i właściciela (administratora, zarządcy) gruntu. Przepisy dotyczące odpowiedzialności prawnej, a w konsekwencji – obowiązków i roszczeń z tym związanych nie mogą być elementem aktu prawa miejscowego, który nadto nie może też regulować żadnych potencjalnych istotnych postanowień umownych lub treści czynności cywilno-prawnych. Regulacje tego rodzaju mogą mieć swe źródło jedynie w ustawie. Podstawowe zasady w tym zakresie określa Kodeks cywilny.

Zastrzeżenia co do legalności budzą także przepisy uchwały dotyczące opłaty podwyższonej – wprowadzonej na podstawie przytoczonego na wstępie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Pomimo pojawiających się w przeszłości w tym zakresie rozbieżności jakie dostrzec można w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, aktualnie za wiodącą uznać należy wykładnię przyjmowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 6 sierpnia 2025 r., sygn.: II GSK 267/25 (LEX 3900591) Sąd ten wyjaśnił, że ceny i opłaty ustalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter rynkowy, nie są zaś należnościami urzędowymi albo regulowanymi. Na tej podstawie można powiedzieć, że jedynie w opłatach „podstawowych” np. abonamentowej i jednostkowej, pobieranej w parkometrze można dopatrzeć się świadczenia ekwiwalentnego w stosunku do wartości (kosztów) tych usług, nie zaś w znacząco zwielokrotnionej co do wysokości opłacie „dodatkowej” za parkowanie z naruszeniem obowiązku opłacenia parkowania w parkometrze.

Stanowisko powyższe pozostaje zbieżne z argumentacją przedstawioną także przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., sygn.: II SA/Ol 218/20 (LEX 3033860).

W treści § 6 Regulaminu przewidziana została możliwość pobierania opłaty podwyższonej, w stawce wynikającej z § 2 Załącznika nr 3 do uchwały. O ile stawka podstawowa za każdą rozpoczętą godzinę przekraczającą czas darmowego postoju (pierwsze 2 godziny) ustalono w kwocie 4,50 zł., to opłata dodatkowa, przewidziana na wypadek stwierdzenia postoju pojazdu bez wniesienia opłaty miałyby wynieść 250,00 zł (50,00 zł – w przypadku wniesienia opłaty podwyższonej w ciągu 7 dni).

Podnieść niniejszym należy, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej może stanowić podstawę prawną do określenia przez radę gminy opłat za korzystanie z parkingów i miejsc postojowych znajdujących się nieruchomościach stanowiących własność gminy, ale brak jest podstaw, aby z tego unormowania wyprowadzać upoważnienie organu stanowiącego gminy do ustalania opłaty dodatkowej – opłaty podwyższonej za parkowanie pojazdu bez wniesienia opłaty parkingowej. Opłata taka nie stanowi formy odpłatności za korzystanie z miejsca parkowania pojazdu, lecz realizuje funkcję represyjną. Nieuprawnione jest na gruncie powołanego przepisu ustalanie opłat, które miałyby być czymś więcej niż tylko ustalonymi przez organ samorządu terytorialnego należnościami, stanowiącymi jedynie ekwiwalent za „usługę” ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Upoważnienia rady gminy do określenia sankcyjnej opłaty podwyższonej nie można również wywodzić z kompetencji do określenia opłat za korzystanie z parkingu. Ustanowienie odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa należy do materii ustawowej. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą zatem sięgnąć po taki instrument wtedy i tylko wtedy, gdy ustawodawca wprost upoważni je (bez posługiwania się przez organy domniemaniem kompetencji) do wprowadzania unormowań o charakterze represyjnym (tak też m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn.: III SA/Wr 563/12, WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn.: III SA/Łd 924/19, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., sygn.: II SA/Ol 218/20).

Na marginesie wskazać należy, że istnieją przepisy prawne, które pozwalają gminie na wprowadzenie opłaty dodatkowej, sankcyjnej, znacząco wyżej od opłaty podstawowej, za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty podstawowej (art. 13f ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Dotyczą one jedynie parkowania na drogach publicznych. Taka sytuacja nie występuje w analizowanym przypadku.

Jak wskazywano w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 czerwca 2020 r., znak: PN.4131.234.2020, dotyczącym uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi nr XXIII/188/2020 z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad korzystania ze skweru i parkingu miejskiego na Placu Zwycięstwa w Gołdapi, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przy zastosowaniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, Rada Miejska w Gołdapi, mogła wyznaczyć na terenie Miasta Gołdap obszar, który wykorzystywany będzie jako parking, na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miasta Gołdap, mogła ustalić zasady korzystania z tego parkingu – jako normy adresowane do osób przebywających na terenie parkingu i korzystających z niego, a także – postanowić o odpłatności lub nieodpłatności korzystania oraz ustalić konkretne opłaty za korzystanie.

Brak było natomiast podstaw do ustanawiania regulacji zaczerpniętych bezpośrednio z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych lub wzorowanych na niej, a także - regulacji wykraczających poza delegację ustawową, w tym - zastrzeżonych dla organu wykonawczego.

Poza delegacją ustawową pozostają także przepisy § 7 i § 8 Regulaminu, które nie stanowią zasad ani trybu korzystania z obiektów w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Postanowienia takie stanowić mają bowiem normy adresowane do użytkowników parkingu. Nie mogą przewidywać praw lub obowiązków podmiotów trzecich, takich jak właściciele (zarządcy, administratorzy) gruntu lub osoby działające z ich gestii (kontrolerzy). Z powołanych przyczyn wyeliminować należało ww. przepisy, a także dalsze postanowienia dotyczące lub odwołujące się (nawiązujące) do kontroli uiszczania opłat (§ 1 ust. 1 pkt 2, pkt 6 i pkt 7 Regulaminu, § 4 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu w odniesieniu do sformułowania „dla kontrolera PP”), uprawnień i obowiązków kontrolerów, przebieg postępowania reklamacyjnego wraz z warunkami formalnymi koniecznymi do spełnienia przy jego wdrażaniu (termin, formularz) oraz pozostałe kwestie regulujące w swej istocie materię cywilno-prawną, która winna być oceniana na gruncie postanowień Kodeksu cywilnego (§ 4 ust. 9 § 8 ust. 3 Regulaminu).

Ostatecznie też w wyeliminować należy postanowienie § 4 ust. 1 Regulaminu w zakwestionowanej części. W przepisie tym wskazano, że obowiązkiem użytkownika parkingu jest wniesienie opłaty za postój niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu za cały przewidziany czas postoju, jednakże nie później niż 5 minut od zaparkowania pojazdu.

Zdaniem organu nadzoru ograniczenie czasu na uiszczenie opłaty do 5 minut nie znajduje uzasadnienia, a każdy konkretny przypadek winien być rozpatrywany indywidualnie, z uwzględnieniem wykładni wedle której termin „niezwłocznie” oznacza bez uzasadnionej zwłoki. W tym zakresie istotne pozostają wszelkie okoliczności towarzyszące uiszczeniu opłaty przez danego użytkownika parkingu, w tym kolejki i awarie parkometru, zwłaszcza, że w treści ust. 7 analizowanego paragrafu postanowiono, że uszkodzenie lub awaria parkometru nie zwalnia z obowiązku wniesienia opłaty, a użytkownik parkingu ma obowiązek przejścia do najbliższego działającego parkometru i uiszczenia opłaty za postój pojazdu.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski