



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6186

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.818.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/697/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 30 sierpnia 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 2 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów „lub postój poza wskazanym czasem rozpoczęcia i zakończenia”, jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako „ustawa”), w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2022 roku Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr XLVI/697/2022 zmieniającą uchwałę nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła.

Jako podstawę prawną do podjęcia tej uchwały Rada wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 września 2022 roku.

Przepisem § 1 pkt 1 uchwały Rada Miasta nadała nowe brzmienie § 2 ust. 1 uchwały nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła sprowadzające się do następującej treści:

1. Ustala się następujące rodzaje opłat za korzystanie z miejsc postojowych, obowiązujące odrębnie dla każdej doby:

1) ryczałtową, tj. za postój bez wskazania czasu rozpoczęcia i zakończenia postoju lub postój poza wskazanym czasem rozpoczęcia i zakończenia,

2) wymiarową, tj. za postój ze wskazaniem czasu rozpoczęcia i zakończenia postoju:

a) minimalną,

b) za pierwszą godzinę parkowania,

c) za każdą kolejną godzinę parkowania.

Podnieść należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że wykorzystywanie nieruchomości gminnych na parkingi oraz zarządzanie tymi terenami stanowi realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. II S/Wr 245/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. II SA/GL 800/14).

Rada Miasta Wisła zrealizowała udzieloną jej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy kompetencję do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uszczegółowieniem tego upoważnienia jest norma art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, która stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) 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. Natomiast według art. 4 ust. 2 ustawy uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach sygn. akt. III SA/Gl 290/22 zauważył, że *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując kompetencję z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy może samodzielnie ustalić wysokość cen i opłat bądź określić sposób ich ustalania, ale może także, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, powierzyć uprawnienia w tym zakresie organowi wykonawczemu.*

W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że *Ustawodawca w regulacjach ustawy nie zamieścił definicji legalnej ceny i opłaty za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Według poglądów doktryny muszą być one powiązane z wynagrodzeniem za usługę (także polegającej na udostępnieniu obiektu lub urządzenia) i mają charakter rynkowy. Nie należy dopatrywać się w treści przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nawiązania do opłat administracyjnych ani też żadnej formy danin publicznych (por. C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 4). Także według NSA, mimo iż w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy mówi się o cenach i opłatach nie wydaje się uprawnione wyprowadzenie z tego wniosku, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi „urzędowo” 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 (wyrok NSA z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt I FSK 954/16). Jednocześnie NSA zaznacza, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, upoważniający organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia 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”, nie przyznaje tym organom kompetencji do wprowadzania kar pieniężnych za niedozwolone sposoby korzystania z obiektu użyteczności publicznej (wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt I FSK 954/16).*

W ocenie organu nadzoru § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały w nowym brzmieniu w zakresie wyrazów *lub postój poza wskazanym czasem rozpoczęcia i zakończenia* został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru nie można z unormowania art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej wyprowadzać upoważnienia organu stanowiącego gminy do wprowadzania zasad ustalenia opłaty ryczałtowej za postój „poza wskazanym czasem rozpoczęcia i zakończenia”, *de facto* „opłaty dodatkowej” za parkowanie pojazdów z przekroczeniem opłaconego czasu parkowania.

Upoważnienia rady gminy do określenia tak rozumianej „opłaty dodatkowej” nie można również domniemywać. Organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego mogą zatem sięgnąć po taki instrument tylko wtedy, gdy ustawodawca wprost upoważni je (bez posługiwania się przez organy domniemaniem kompetencji) do wprowadzania unormowań o charakterze represyjnym. Zatem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, upoważniający organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia 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, nie przyznaje tym organom kompetencji do wprowadzania „opłat dodatkowych” mających charakter kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku zapłaty ustanowionych przez te organy opłat.

Rada Miasta uprawniona jest do określenia m.in. sposobu pobierania opłat za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej, a nie wprowadzania zasad pobierania dodatkowych opłat o charakterze represyjnym.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Wisła przekroczyła w ww. zakresie upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLVI/697/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 30 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy