



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2022 r.

Poz. 7621

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.886.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 listopada 2022 r.

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 XLVII/625/2022 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 25 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego, w części określonej w § 1 pkt 3 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XLIII/603/2018 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego – jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2022 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XLVII/625/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego.

Przepisem § 1 pkt 3 uchwały Rada Miejska nadała nowe brzmienie § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XLIII/603/2018 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie opłat za korzystanie z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2018 r. poz. 4927) sprowadzające się do następującej treści: „opłata za pozostawienie roweru poza strefą określoną jako granice administracyjne Miasta Jaworzna – 200,00 zł.”

Uchwała została doręczona do organu nadzoru 26 października 2022 r.

Przedmiotowa uchwała w części określonej wyżej, w ocenie organu nadzoru, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną do podjęcia tejże uchwały Rada wskazała 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy: *1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 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.*

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Charakter prawny uchwały wynika również z mocy wiążącej regulacji uchwały. Wyżej wskazanym aktem związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej jednostek samorządu

terytorialnego. Należy podkreślić, 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 wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską przy wydaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w nowym brzmieniu jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przepisem tym Rada Miejska ustaliła opłatę dodatkową za korzystanie z systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego w wysokości 200,00 zł za pozostawienie roweru poza strefą określoną jako granice administracyjne Miasta Jaworzna. Tymczasem, na podstawie wskazanego wyżej przepisu Rada Miejska jest upoważniona wyłącznie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do ustalania opłaty dodatkowej (w wysokości 200,00 zł) za pozostawienie roweru poza określoną strefą.

W tym miejscu należy wskazać, iż 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 NSA w swoich orzeczeniach wypowiadał się, że 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).

Niewątpliwie opłata za korzystanie z roweru w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego stanowi opłatę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. stanowi opłatę za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże wskazana przepisem § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w nowym brzmieniu opłata za pozostawienie roweru poza granicami Miasta nie może być zaliczona do opłat, o jakich mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru bowiem opłata komunalna jest uiszczana za uzyskiwanie przez stronę określonej korzyści płynącej z korzystania z danej usługi gminnej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 491/10 (publikowany w bazie orzeczeń sądów administracyjnych): „Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej dotyczy opłat, które mają charakter wynagrodzenia (ceny) za usługę świadczoną przez gminę czy za korzystanie z urządzeń, obiektów itp. będących własnością gminy, a więc dotyczy opłaty za zaangażowanie środków publicznych (środków gminnych) w dane urządzenie bądź usługę”. Istotą zatem opłaty komunalnej jest zatem być skorelowanie jej z daną usługą gminną i „wartością” oferowanej usługi.

Tymczasem opłata, o której mowa w zakwestionowanym § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w nowym brzmieniu, takich wymogów nie spełnia. W ocenie organu nadzoru nie jest ona zapłatą za czerpanie z danego dobra materialnego, ale po prostu swego rodzaju sankcją. Jest ona elementem dyscyplinującym osoby korzystające z rowerów do właściwego wywiązania się z narzuconych przez Radę Miasta norm postępowania, przez co zyskuje charakter represyjny. Takiego charakteru opłat nie przewiduje natomiast przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nie kreuje on bowiem uprawnienia w zakresie wprowadzania nowych, dowolnych opłat, określa

jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat lub sposobu ich ustalania za konkretne czynności, to jest tylko za usługi komunalne i korzystanie z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej (szerzej por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko: Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999r. s. 14, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, Lex 49520). A, że kompetencje te mieszczą się w zakresie dominium a nie imperium gminy, opłaty komunalne nie mogą przybierać cech jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej. Stąd też niedopuszczalne jest ustalanie przymusowych opłat sankcyjnych w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Uznanie bowiem za prawidłową tezę odwrotnej, nie tylko nie mieściłoby się w zakresie delegacji ustawowej (z racji charakteru czynności, zdarzeń prawnych, za które opłaty dodatkowe są ustalane), ale i byłoby zbyt głęboką ingerencją w stosunki umowne i równoznaczne z tym, że gmina z pozycji równorzędnego partnera stosunku cywilnoprawnego stałaby się jego regulatorem, ku czemu brak podstaw prawnych. Gmina bowiem, jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego, nie może bez stosownego ustawowego upoważnienia i w dowolnej formie prawnej, stosować środków administracyjnych, które w jakikolwiek sposób godziłyby w zasadę równorzędności podmiotów stosunku cywilnego.

Opłata za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej powinna posiadać cechę ekwiwalentności świadczenia, tj. jednostka samorządu terytorialnego udostępnia mieszkańcom do korzystania dane urządzenie użyteczności publicznej, a mieszkańcy w zamian za korzystanie z ww. urządzenia uiszczają opłatę ustaloną przez Radę Miejską w Jaworznie. W przedmiotowej sprawie ww. cechę ekwiwalentności świadczenia posiada wyłącznie opłata za korzystanie z roweru w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego. Natomiast opłacie, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w nowym brzmieniu nie można przypisać omawianej cechy ekwiwalentności świadczenia, gdyż jest ona uiszczana nie za korzystanie z roweru, ale za jego pozostawienie poza określoną strefą. Ponadto wysokość tej opłaty – 200,00 złotych – znacznie przewyższa ustaloną w zmienianej uchwale opłatę za korzystanie jednorazowe z roweru, która wynosi do 20 minut – bezpłatnie, każde następne 20 minut – 1,00 zł, każda następna godzina po upływie 120 minut – 6,00 zł. Przewyższa nawet ustaloną w § 1 pkt 2 uchwały pierwotnej opłatę roczną wynoszącą 150 zł. Powyższa dysproporcja w wysokości tych opłat wskazuje, że opłata, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w nowym brzmieniu nie jest świadczeniem ekwiwalentnym, a więc nie posiada cechy cen i opłat, o których mowa w art. 4 ustawy, a jest jedynie ukrytą pod tą opłatą „karą pieniężną” – nałożenie której zawsze powinno znajdować umocowanie w przepisie ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż wyjaśnienia złożone w tym zakresie przez Pełnomocnika ds. koordynacji inwestycji w piśmie z dnia 22 listopada 2022 r. nie mogą być uwzględnione z przyczyn szczegółowo opisanych wyżej. Kwestionowana opłata nie stanowi opłaty za korzystanie z urządzenia użyteczności publicznej Miasta. A okoliczności jej pobierania wskazują jednoznacznie, że opłatę ta należy traktować jako swoistego rodzaju karę pieniężną „za pozostawienie roweru poza strefą Miasta” i ma ona dyscyplinować osoby do oddawania rowerów w wyznaczonym miejscu na terenie Miasta.

Wobec powyższego należy uznać, iż Rada Miejska w Jaworznie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy nie ma umocowania do ustalenia opłaty innej niż za korzystanie z urządzeń; tu: z rowerów w ramach systemu Jaworznickiego Roweru Miejskiego użyteczności publicznej. Rada ustalając w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w nowym brzmieniu dodatkową opłatę za pozostawienie roweru poza strefą określoną jako granice administracyjne Miasta Jaworzna działając bez należytego umocowania, przekroczyła zatem w ww. zakresie upoważnienie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2022 r. sygn. akt III SA/GI 290/22).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz