



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 4506

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.625.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/722/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na parkingu gminnym w Pszczynie przy ulicy Żorskiej, w części określonej w:

- § 9 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania *oraz w § 11 ust. 2 oraz w § 11 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: w wysokości 100,00 zł. Jeżeli właściciel lub użytkownik pojazdu samochodowego uiszczy tę opłatę w terminie 10 dni kalendarzowych od daty wystawienia wezwania lub negatywnego rozstrzygnięcia reklamacji/odwołania (wrazie ich złożenia), opłata ta ulega zmniejszeniu do wysokości 50,00 zł, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679) 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”;*

- § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr LVII/722/23 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na parkingu gminnym w Pszczynie przy ulicy Żorskiej, dalej jako „uchwała”. Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi „Regulamin korzystania z miejsc postojowych na parkingu gminnym w Pszczynie przy ulicy Żorskiej”, dalej jako „Regulamin”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 kwietnia 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Z kolei jak stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej: *jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, 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.*

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, w której połączono materię delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie lub niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub 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.*

Przechodząc do treści przedmiotowej uchwały, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na § 11 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym:

2. Po stwierdzeniu niewniesienia opłaty za parkowanie, o której mowa w § 5 wystawiane jest wezwanie do uiszczenia opłaty w wysokości 100,00 zł. Jeżeli właściciel lub użytkownik pojazdu samochodowego uiszcza tę opłatę w terminie 10 dni kalendarzowych od daty wystawienia wezwania lub negatywnego rozstrzygnięcia reklamacji/odwołania (w razie ich złożenia), opłata ta ulega zmniejszeniu do wysokości 50,00 zł.

W § 11 ust. 2 Regulaminu Rada uregulowała opłatę za niewniesienie opłaty za parkowanie. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska na podstawie tego przepisu jest upoważniona wyłącznie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do ustalania opłaty za niewniesienie opłaty za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, tj. opłaty o charakterze sankcyjnym.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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.

Niewątpliwie opłaty za postój pojazdu na parkingu miejskim (poza strefą płatnego parkowania na drogach publicznych), stanowią opłaty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. stanowią opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego. Rada gminy na podstawie tego przepisu może określić wysokość opłat, bądź sposób ich ustalenia jedynie za:

- usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, bądź
- korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Wskazane jednakże przepisem § 11 ust. 2 Regulaminu czynności polegające na niedopełnieniu obowiązków, za które ma być pobierana opłata dodatkowa, nie sposób rozpatrywać w kontekście usług komunalnych. Przypadki te nie mieszczą się również w pojęciu „korzystania z obiektów i urządzeń gminnych”, w pewnym sensie też rozumianym – jako usługa – polegająca na udostępnieniu do korzystania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru opłata komunalna bowiem 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 (publ. CBOSA): *Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. 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, więc dotyczy opłaty za zaangażowanie środków publicznych (środków gminnych) w dane urządzenie bądź usługę. Istotą opłaty komunalnej jest zatem skorelowanie jej z daną usługą gminną i „wartością” oferowanej usługi.*

Tymczasem opłata, o której mowa w zakwestionowanym § 11 ust. 2 Regulaminu, 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 negatywnym następstwem niewywiązania się z narzuconych przez Radę Miejską norm postępowania, przez co zyskuje charakter represyjny. Takiego charakteru opłat zaś nie przewiduje przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. 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 2000r., sygn. akt II SA 2320/00, Lex 49520).

Jeżeli chodzi o możliwość wprowadzenia regulacji dotyczących wysokości opłat sankcyjnych za niedopełnienie obowiązku uiszczenia opłaty, upoważnienie do takiego działania z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w żaden sposób nie wynika. W ustawie tej brak analogicznego przepisu do zawartego w ustawie o drogach publicznych – przepisu art. 13f ust. 1 i 2. Zgodnie z jego treścią za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 (za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych), pobiera się opłatę dodatkową (ust. 1). 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. Uregulowania powyższego przepisu zawierają wyraźne upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia opłaty o charakterze represyjnym, dla zabezpieczenia interesów użytkownika drogi publicznej dodatkowo określając zasady ustalenia jej wysokości – określając górną granicę tej wysokości.

Podobnego upoważnienia w ustawie o gospodarce komunalnej brak. Mimo, iż art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej posługuje się pojęciem opłaty, nie można wyprowadzić z tego przepisu wniosku, iż opłaty te mogą być czymś więcej niż 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 organu gminy do określenia „opłaty sankcyjnej” nie można domniemywać.

Wobec powyższego, z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, nie można wywieść kompetencji do ustalania opłaty za niewniesienie opłaty za parkowanie, tj. opłaty mającej charakter kary pieniężnej.

Opłata za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej powinna posiadać cechę ekwiwalentności świadczenia, tj. jednostka samorządu terytorialnego udostępnia mieszkańcom do korzystania obiekt użyteczności publicznej, a mieszkańcy w zamian za korzystanie z ww. obiektu uiszczają opłatę ustaloną przez Radę Miejską. W przedmiotowej sprawie ww. cechę ekwiwalentności świadczenia posiada wyłącznie opłata za korzystanie z postoju pojazdu na parkingu, o której mowa w § 5 Regulaminu. Natomiast opłacie, o której mowa w § 11 ust. 2 Regulaminu nie można przypisać omawianej cechy ekwiwalentności świadczenia, gdyż jest ona uiszczana nie za korzystanie z miejsca parkingowego, ale za brak uiszczenia opłaty parkingowej, a więc nie posiada cechy cen i opłat, o których mowa w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, a jest jedynie ukrytą pod tą opłatą „karą pieniężną” – nałożenie której zawsze powinno znajdować umocowanie w przepisie ustawy.

Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecnictwem sądów administracyjnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 218/20, LEX nr 3033860, Sąd wprost wskazał: *Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. lub też art. 4 ust. 2 u.g.k. mogą stanowić podstawę prawną do określenia przez Radę lub Burmistrza 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 za parkowanie pojazdu bez wniesienia opłaty parkingowej.*

Reasumując, § 11 ust. 2 Regulaminu w zakresie sformowania: *w wysokości 100,00 zł. Jeżeli właściciel lub użytkownik pojazdu samochodowego uiszcza tę opłatę w terminie 10 dni kalendarzowych od daty wystawienia wezwania lub negatywnego rozstrzygnięcia reklamacji/odwołania (w razie ich złożenia), opłata ta ulega zmniejszeniu do wysokości 50,00 zł* stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie wskazanej części § 11 ust. 2 Regulaminu – części ustanawiającej opłatę sankcyjną, do której uchwalenia nie ma podstaw prawnych.

Oznacza to, że na podstawie § 11 ust. 2 Regulaminu wystawiane będzie wezwanie do uiszczenia opłaty podstawowej za parkowanie, o której mowa w § 5 Regulaminu, tj. jedynej dopuszczalnej w świetle art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

Powyższe pociąga za sobą stwierdzenie nieważności § 9 Regulaminu w zakresie sformułowania *oraz w § 11 ust. 2*. Po wyeliminowaniu z treści § 11 ust. 2 Regulaminu opłaty sankcyjnej, przepis ten odwołuje się do opłaty podstawowej, o której mowa w § 5 Regulaminu. Wystarczające i konieczne jest zatem jedynie odwołanie się w § 9 Regulaminu do opłaty, o której mowa w § 5 Regulaminu. Pozostawienie w tym przepisie odwołania zarówno do § 5, jak i do § 11 ust. 2 sugeruje, że za parkowanie uiścić należy dwie opłaty.

Podsumowując, § 9 Regulaminu w zakresie sformułowania *oraz w § 11 ust. 2 oraz § 11 ust. 2* Regulaminu w zakresie sformułowania: *w wysokości 100,00 zł. Jeżeli właściciel lub użytkownik pojazdu samochodowego uiści tę opłatę w terminie 10 dni kalendarzowych od daty wystawienia wezwania lub negatywnego rozstrzygnięcia reklamacji/odwołania (w razie ich złożenia), opłata ta ulega zmniejszeniu do wysokości 50,00 zł* zostały podjęte z naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Przechodząc do oceny wypełnienia dyspozycji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, tj. przyjęcie zasad i trybu korzystania z parkingu, wskazać należy, że część regulacji uchwały wykracza poza przyznane Radzie Miejskiej w tym przepisie upoważnienie. Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie obiektów, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18, publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada przyjęła: *Miejsca postojowe na PP stanowią własność Gminy Pszczyna i są zarządzane przez Administrację Zasobów Komunalnych w Pszczynie, zwaną dalej „AZK Pszczyna”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa treść, nie stanowi norm prawokształtujących, a tym samym nie może być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. W opinii organu nadzoru ww. przepis Regulaminu ma charakter jedynie informacyjny, a w związku z tym nie mieści się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie ma charakteru normatywnego, nie określa też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z parkingu, a zatem nie sposób ich uznać go za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Za przekraczającą delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy również uznać regulację § 4 ust. 3 Regulaminu: *Na terenie Parkingu obowiązują zasady ruchu drogowego wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*. Przepis ten nie zawiera zasad korzystania z parkingu, do których przyjęcia uprawniona jest Rada, zatem stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym obowiązują na terenie parkingu, jeżeli stanowi on sferę ruchu lub zamieszkania. Rada nie jest uprawniona do decydowania o powyższym, bowiem organizacja ruchu należy do właściwości zarządcy drogi.

Reasumując powyższe, § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 3 Regulaminu podjęte zostały z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/722/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 kwietnia 2023 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na parkingu gminnym w Pszczynie przy ulicy Żorskiej – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy