



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 25 sierpnia 2023 r.

Poz. 6319

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.887.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 sierpnia 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 LIX/921/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, w części określonej w:

1) § 2 ust. 1 pkt 3, § 3 ust. 3 oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: Konstytucja RP;

2) § 2 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 lipca 2023 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LIX/921/2023 w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Wisła:

1) określiła zasady i tryb korzystania z określonych gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła;

2) postanowiła o sposobie ustalania opłat za korzystanie z określonych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła;

3) postanowiła o powierzeniu Burmistrzowi Miasta Wisła uprawnienia do określenia wysokości opłat za korzystanie z określonych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 18 lipca 2023 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała zawiera szereg regulacji naruszających prawo w sposób istotny.

Istotne naruszenie prawa w uchwale (zarządzeniu) 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).

W § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że:

„1. Wprowadza się odpłatność za korzystanie z miejsc postojowych i ustala się opłaty za korzystanie przez pojazd z miejsca postojowego:

3) opłata dodatkowa – w przypadku braku wniesienia opłaty abonamentowej i opłaty jednostkowej, płatna z dołu i obowiązująca odrębnie dla każdej doby”.

Zgodnie z przepisami art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, dalej jako „ustawa”:

1. 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.

2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy 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 opłaty komunalnej powinno być zatem skorelowanie jej z daną usługą gminną i "wartością" oferowanej usług.

Tymczasem opłata, o której mowa w zakwestionowanym § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, 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, które nie wniosły opłaty abonamentowej lub jednostkowej za korzystanie miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła wskazanych w uchwale, przez co zyskuje charakter represyjny. Takiego charakteru opłat nie przewiduje natomiast przepis ustawy. Przepis ten nie kreuje 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. 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 „urzędow” 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). Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie także w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2023 r. III SA/GI 81/23.

Stanowisko co do niedopuszczalności wprowadzenia tego typu opłaty Wojewoda Śląski prezentował już uprzednio w rozstrzygnięciach nadzorczych: NPII.4131.1.440.2023 z dnia 21 kwietnia br., NPII.4131.1.586.2023 z dnia 7 czerwca br. wydawanych w stosunku do aktów organów gminy Wisła.

Wobec niezgodności z prawem § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego także przepisów § 3 ust. 3 i § 4 uchwały regulujących zasady wnoszenia ww. niedopuszczalnej „opłaty dodatkowej” i informację o przepisach dotyczących jej egzekucji.

Dalej wskazać należy, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż *Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715)* podniósł, iż: „(...) przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.”

W § 2 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że:

*3. Bilety abonamentowe, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą zostać wydane osobom zamieszkującym w Gminie Wisła, a w uzasadnionych przypadkach również innym osobom, przy czym:*

*1) ilość wydanych biletów abonamentowych nie może przekraczać 30% ilości wyznaczonych miejsc postojowych w jednej lokalizacji,*

*2) pierwszeństwo przyznania biletów abonamentowych przysługuje użytkownikom obiektów użyteczności publicznej i budynków komunalnych zlokalizowanych w pobliżu miejsc postojowych.*

W oparciu o treść powyższego przepisu nie sposób ustalić, w jakich konkretnie przypadkach mieszkańcom Wisły, jak i osobom niezamieszkującym w Wiśle mogą być wydane bilety abonamentowe. Użycie zwrotu „w uzasadnionych przypadkach” oraz „może” skutkuje całkowitą dowolnością działania w tym zakresie przez Burmistrza Wisły lub osoby przez niego upoważnione. Oznacza to, iż kwestie zasad korzystania z ww. miejsc postojowych zostaną określone nie w uchwale, lecz pozostawione zostały swobodnemu uznaniu organu wykonawczego, co jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do organów Państwa. Brak zdefiniowania pojęcia „uzasadnione przypadki” pozostawia pole do dowolnej interpretacji tegoż pojęcia, co również jest nie do pogodzenia z powyższą zasadą. A zatem § 2 ust. 3 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

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, 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**