



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7515

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1000.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 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 LX/939/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, w części określonej w:

- § 3 oraz § 4 ust. 1 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), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: „Konstytucja RP”;

- § 4 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym”, § 4 ust. 3 uchwały w zakresie wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym” oraz § 4 ust. 4 uchwały w zakresie wyrazów „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym”, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LX/939/2023 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 wysokości opłat za korzystanie z określonych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Wisła.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 sierpnia 2023 roku.

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

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).

W § 3 i § 4 uchwały Rada postanowiła, że:

§ 3. 1. Ustala się, z zastrzeżeniem § 4, opłatę za skorzystanie przez pojazd z miejsca postojowego w wysokości 200,00 PLN każdorazowo, płatną z dołu w terminie 14 dni od skorzystania przez pojazd z miejsca postojowego.

2. Opłatę wnosi się w formie przelewu bankowego na rachunek Gminy Wisła lub w formie wpłaty w kasie Urzędu Miejskiego.

3. Konieczność wniesienia opłaty potwierdza się w szczególności wystawieniem wezwania do jej wniesienia.

4. Wniesienie opłaty stwierdza się w szczególności na podstawie potwierdzenia wpłaty w kasie Urzędu Miejskiego w Wiśle lub uznania rachunku bankowego Gminy Wisła.

§ 4. 1. W przypadku wniesienia opłaty, o której mowa w § 3, w terminie 7 dni od skorzystania przez pojazd z miejsca postojowego, jej należna wysokość ulega obniżeniu do 100,00 PLN.

2. W przypadku posiadania biletu abonamentowego nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym:

1) opłata za bilet abonamentowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wynosi:

a) dla samochodów osobowych i motocykli, z zastrzeżeniem lit b: miesięcznie 300,00 PLN,

b) dla oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca, za wyjątkiem sobót i niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy: miesięcznie 100,00 PLN;

2) opłatę za bilet abonamentowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wnosi się z góry i odrębnie dla każdego miesiąca;

3) bilet abonamentowy jest wydawany przez Urząd Miejski w Wiśle lub inny podmiot, któremu Gmina Wisła oddała w dysponowanie nieruchomość komunalną, przy czym:

a) minimalny okres objęty biletami abonamentowymi wynosi jeden miesiąc,

b) okres ważności biletu abonamentowego rozpoczyna się pierwszego dnia miesiąca;

c) bilet abonamentowy obowiązuje wyłącznie na wskazanej w jego treści jednej lokalizacji;

4) bilet abonamentowy wydaje się w pierwszej kolejności osobom zamieszkującym w Gminie Wisła, przy czym:

a) ilość wydanych biletów abonamentowych nie przekracza 30% ilości wyznaczonych miejsc postojowych w jednej lokalizacji,

b) priorytet przyznania biletów abonamentowych przysługuje użytkownikom obiektów użyteczności publicznej i budynków komunalnych zlokalizowanych w pobliżu miejsc postojowych;

5) wniesienie opłaty za bilet abonamentowy stwierdza się w szczególności na podstawie potwierdzenia wpłaty w kasie Urzędu Miejskiego w Wiśle lub uznania rachunku bankowego Gminy Wisła.

3. W przypadku posiadania biletu parkometrowego umieszczonego w miejscu widocznym z zewnątrz pojazdu (korzystającego z miejsca postojowego) nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym:

1) opłata za bilet parkometrowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wynosi:

a) dla samochodów osobowych i motocykli, z zastrzeżeniem lit. b:

- za pierwszą rozpoczętą godzinę postoju: 5,00 PLN,

- za drugą godzinę postoju: 5,50 PLN,

- za trzecią godzinę postoju: 6,00 PLN,

- za każdą kolejną godzinę postoju: 5,00 zł;

b) dla oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca:

- za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin na nieruchomości wskazanej w § 1 ust. 1 pkt 4, za wyjątkiem niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy: 1,00 PLN,

- za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin na pozostałych nieruchomościach wskazanych w § 1 ust. 1, za wyjątkiem sobót i niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy: 1,00 PLN;

2) opłatę za bilet parkometrowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wnosi się z góry i odrębnie dla każdej doby ze wskazaniem czasu rozpoczęcia i zakończenia korzystania z miejsca postojowego przez pojazd, niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu;

3) wniesienie opłaty za bilet parkometrowy stwierdza się w szczególności na podstawie treści biletu parkometrowego.

4. W przypadku posiadania elektronicznego biletu parkometrowego oraz widocznego oznakowania pojazdu (korzystającego z miejsca postojowego) przynależnością do systemu płatności mobilnych nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym:

1) opłata za elektroniczny bilet parkometrowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wynosi:

a) dla samochodów osobowych i motocykli, z zastrzeżeniem lit. b):

- za pierwszą rozpoczętą godzinę postoju: 5,00 PLN,

- za drugą godzinę postoju: 5,50 PLN,

- za trzecią godzinę postoju: 6,00 PLN,

- za każdą kolejną godzinę postoju: 5,00 zł;

b) dla oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca:

- za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin na nieruchomości wskazanej w § 1 ust. 1 pkt 4, za wyjątkiem niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy: 1,00 PLN,

- za pierwszy rozpoczęty postój do 3 godzin na pozostałych nieruchomościach wskazanych w § 1 ust. 1, za wyjątkiem sobót i niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy: 1,00 PLN.

2) opłatę za elektroniczny bilet parkometrowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wnosi się z góry i odrębnie dla każdej doby ze wskazaniem czasu rozpoczęcia i zakończenia korzystania z miejsca postojowego przez pojazd, niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu;

3) wniesienie opłaty za elektroniczny bilet parkometrowy stwierdza się w szczególności na podstawie treści elektronicznego biletu parkometrowego.

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 zakwestionowanych § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 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. Bez znaczenia dla oceny zgodności z prawem tej opłaty jest fakt, iż opłacie tej nadano pozornie charakter opłaty podstawowej za korzystanie z miejsca postojowego. Opłata w wysokości 200 zł skorzystanie z miejsca postojowego ustalona została za jednorazowe skorzystanie z miejsca postojowego niezależnie od czasu tego korzystania, więc nawet przez 5 minut. Już proste zestawienie wysokości opłaty określonej w § 3 ust. 1 uchwały z wysokością opłatą za miesięczny bilet abonamentowy (a więc za korzystanie z miejsca postojowego przez cały miesiąc – § 4 ust. 2 uchwały), pozwala na stwierdzenie, iż wysokość opłaty określonej w § 3 ust. 1 uchwały w żaden sposób nie jest powiązana z wynagrodzeniem za usługę.

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). Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie także w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 81/23.

Jeszcze wyraźniej sankcyjny charakter opłaty widoczny jest w zestawieniu z wysokością opłat za bilet parkometrowy (§ 4 ust. 3 uchwały) oraz za elektroniczny bilet parkometrowy (§ 4 ust. 4 uchwały).

Wreszcie, wspomniany charakter uchwały potwierdza także treść § 3 ust. 3 uchwały stanowiącego, że: „Konieczność wniesienia opłaty potwierdza się w szczególności wystawieniem wezwania do jej wniesienia.” Skoro bowiem o konieczności wniesienia opłaty korzystający z miejsca postojowego informowany jest dopiero poprzez wezwanie do jej uiszczenia, nie sposób uznać, iż opłata ta ma charakter opłaty „podstawowej” za korzystanie z miejsca postojowego, nie zaś sankcji, za nieuiszczenie opłaty w wysokości i w sposób określony w § 4 ust. 2-4 uchwały.

W ocenie organu nadzoru wbrew literalnemu brzmieniu § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 uchwały opłaty za korzystanie z miejsc postojowych określone zostały w § 4 ust. 2 uchwały (abonament) i § 4 ust. 3 i 4 uchwały (postój jednorazowy), zaś opłaty z § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 stanowią kary (opłaty dodatkowe).

Stanowisko co do niedopuszczalności opłat za korzystanie z miejsc postojowych o charakterze sankcyjnym (karnym) Wojewoda Śląski wskazywał 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., NPII.4131.1.887.2023 z 17 sierpnia br., wydawanych w stosunku do aktów organów gminy Wisła.

Wobec niezgodności z prawem § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 uchwały, koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego także przepisów § 3 ust. 2-4 uchwały powiązanych treściowo z § 3 ust. 1 uchwały oraz § 4 ust. 2-4 uchwały, w zakresie w jakim odsyłają one do § 3.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/939/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła - we wskazanej części, 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