



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 2572

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.237.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr BOB.0050.42.2025.STM Burmistrza Miasta Żywca z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z parkingu przy Galerii Lider zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych, stanowiącego własność Miasta Żywca, w części określonej w § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2025 r. Burmistrz Miasta Żywca wydał zarządzenie Nr BOB.0050.42.2025.STM w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z parkingu przy Galerii Lider zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych, stanowiącego własność Miasta Żywca.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano m.in. przepisy art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz powołano się na upoważnienie udzielone Burmistrzowi przez Radę Miejską w Żywcu uchwałą Nr LX/418/2022 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie upoważnienia Burmistrza Miasta Żywca do ustalania stawek opłat za korzystanie z parkingów stanowiących własność Miasta Żywca zlokalizowanych poza pasami drogowymi dróg publicznych.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 marca 2025 r. wskutek pisma Nr NPII.4100.51.2025 z dnia 3 marca 2025 r. Pismem tym organ nadzoru zwrócił się o przekazanie przedmiotowego zarządzenia.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż jest ono w części niezgodne z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej:

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.

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

Wyrazem woli Rady Miejskiej w Żywcu do przekazania powyższych uprawnień Burmistrzowi jest przywołana wyżej uchwała nr LX/418/2022 z dnia 23 czerwca 2022 r. W akcie tym organ stanowiący Gminy upoważnił Burmistrza Miasta Żywca do ustalania stawek opłat za korzystanie z parkingów stanowiących własność Miasta Żywca, zlokalizowanych poza pasami drogowymi dróg publicznych wraz z prawem do całkowitego lub częściowego zwolnienia z tych opłat.

Przechodząc do treści przedmiotowego zarządzenia, należy zwrócić uwagę na § 1 ust. 1-3 zarządzenia, zgodnie z którym:

1. Ustala się następujące wysokości stawek opłat za korzystanie z parkingu przy Galerii Lider w Żywcu, zlokalizowanego na działkach ewidencyjnych o numerach 385/6, 399/1, 395/16 i 407/1, znajdującego się poza pasem dróg publicznych, stanowiącego własność i użytkowanie wieczyste Miasta Żywca:

1) 0,00 zł – za pierwszą godzinę korzystania z parkingu – raz na dobę;

2) 3,00 zł brutto – za drugą godzinę korzystania z parkingu;

3) 3,50 zł brutto – za trzecią godzinę korzystania z parkingu;

4) 4,50 zł brutto – za czwartą godzinę korzystania z parkingu;

5) 3,00 zł brutto – za każdą kolejną godzinę korzystania z parkingu.

2. Stawka opłaty dodatkowej za korzystanie z parkingu bez uiszczenia jednej z opłat, wymienionych w ust. 1 wynosi 200,00 zł brutto, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Stawka opłaty dodatkowej za korzystanie z parkingu bez uiszczenia jednej z opłat, wymienionych w ust. 1 wynosi 100,00 zł brutto w przypadku jej uiszczenia w terminie 7 dni kalendarzowych liczonych od dnia wystawienia wezwania do jej zapłaty.

Zatem w § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia Burmistrz Miasta ustalił stawki opłaty dodatkowej za korzystanie z parkingu bez uiszczenia stosownej opłaty. 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. Organ jednostki samorządu terytorialnego (w tym wypadku Burmistrz Miasta) jest upoważniony 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 o gospodarce komunalnej, tj. stanowią opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący gminy bądź organ wykonawczy gminy, na podstawie uchwały powierzającej te uprawnienia, 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 § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia 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 § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia, 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 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 uprawnień w zakresie wprowadzania nowych, dowolnych opłat, określa jedynie kompetencje organu gminy 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-Peszek: Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999 r. s. 14, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000 r., 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 o gospodarce komunalnej w żaden sposób nie wynika. W ustawie tej brak analogicznego przepisu do zawartego w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.) – 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, a dla zabezpieczenia interesów użytkownika drogi publicznej dodatkowo określają 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 organ gminy. W przedmiotowej sprawie ww. cechę ekwiwalentności świadczenia posiada wyłącznie opłata za korzystanie z parkingu, o której mowa w § 1 ust. 1 zarządzenia. Natomiast opłacie, o której mowa w § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia nie można przypisać omawianej cechy ekwiwalentności świadczenia, gdyż jest ona uiszczana nie za korzystanie z parkingu, 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 orzecznictwem sądów administracyjnych, w tym z wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 6 marca 2024 r. sygn. akt: III SA/GI 105/24 oraz z dnia 26 października 2023 r. sygn. akt: II SA/GI 937/23 (opubl. CBOSA).

Nadto, 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, § 1 ust. 2 i 3 zarządzenia 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 skutkujące koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego zarządzenia w wyżej wymienionej części.

Opisane powyżej uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. CBOSA).

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 zarządzenie Nr BOB.0050.42.2025.STM Burmistrza Miasta Żywiec z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za korzystanie z parkingu przy Galerii Lider zlokalizowanego poza pasem dróg publicznych, stanowiącego własność Miasta Żywca, zostało wydane z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jego nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego 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