



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 czerwca 2023 r.

Poz. 4749

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.647.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 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 LVI/870/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 27 kwietnia 2023 r. zmieniającej uchwałę nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła, w części określonej w § 1 pkt 3, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 679 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Wisła dokonała zmiany uchwały Nr XIV/217/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie *korzystania z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła* (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 2111 z późn. zm.) postanawiając, iż w uchwale tej wprowadza się następujące zmiany:

„1) uchyla się frazę „lub fakturą VAT” w § 2 ust. 3 pkt 1;

2) uchyla się dotychczasowe brzmienie ust. 2 w § 4 i nadaje nowe o treści: „2. Opłatę wymiarową wnosi się z góry za pomocą parkometru (w szczególności w formie monet lub systemu płatności mobilnych).”;

3) uchyla się dotychczasowe brzmienie § 5 i nadaje nowe o treści: „§ 5. 1. Opłaty za korzystanie z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. 2. W kwestiach nieuregulowanych w uchwale stosuje się przepisy powszechnie obowiązujące dotyczące niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.”

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 maja 2023 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 5 uchwały z 2020 roku, narusza obowiązujące przepisy prawa.

Przepis art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że:

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.*

Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2020 r. III SA/Łd 924/19, LEX).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 pkt 3 uchwały naruszają prawo w sposób istotny z dwóch powodów, po pierwsze wykraczają one poza delegację wynikającą z treści przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a po drugie nie zawierają żadnej treści normatywnej.

Oczywistym jest, iż regulacje § 1 pkt 3 uchwały Nr LVI/870/2023 nie mieszczą się w delegacji zawartej w ww. przepisach ustawy o gospodarce komunalnej, nie stanowią bowiem one norm w zakresie 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, ani też nie stanowią upoważnienia do określenia takowych norm przez organ wykonawczy, tu: Burmistrza Miasta Wisła.

Organ nadzoru podkreśla, że podejmowanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego aktów w sprawach z zakresu administracji publicznej musi odbywać się w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Przypomnieć bowiem trzeba, że organ stanowiący jednostki samorządu gminnego, podobnie jak inne organy administracji publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działa na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w przeciwieństwie do podmiotów prywatnych, które mogą czynić wszystko, czego prawo nie zabrania, organy administracji mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. W działaniach tych organów nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Każda czynność organu musi się zatem mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r. o sygn. akt. I OSK 1066/17, wyrok NSA oz. W Gdańsku z dnia 30 września 1992 r., sygn. akt SA/Gd 1008/92, por. P. Dobosz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007 r., s. 103*).

Dalej wskazać należy, że za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji.

Tymczasem, wskazanie, iż: „Opłaty za korzystanie z miejsc postojowych na zlokalizowanych poza pasem drogowym nieruchomościach Gminy Wisła stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym” nie określa żadnej normy postępowania, a stanowi jedynie element informacyjny. Żadnej normy postępowania nie zawiera również postanowienie, iż: „W kwestiach nieuregulowanych w uchwale stosuje się przepisy powszechnie obowiązujące dotyczące niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.” Powyższe bowiem wynika z hierarchi aktów prawnych określonej w art. 87 Konstytucji RP. Zapisu tego nie sposób uznać za odesłanie do przepisów wyższego rzędu (ustawowych), gdyż takie odesłanie winno być konkretne, odnoszące się do ściśle określonych przepisów indentyfikowalnego jednoznacznie aktu normatywnego lub aktów normatywnych. Z powyższego nie sposób ustalić jakie konkretnie przepisy i jakich aktów mają zastosowanie „w sprawach nieuregulowanych”. Tym samym uznać należy, iż zapis ten nie spełnia wymogów konstytucyjnego wzorca określoności i jasności prawa (art. 2 Konstytucji RP.).

Organ nadzoru podkreśla, 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.”

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, 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