



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3728

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.413.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 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. 609)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/1087/2024 Rady Miasta Wisła z dnia 28 marca 2024 r. zmieniająca Uchwałę 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:

1) § 1 pkt 1 uchwały dodającym § 3 do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako: „Konstytucja RP”;

2) § 1 pkt 2 uchwały zmieniającym § 4 uchwały zmienianej w zakresie użytych w § 4 ust. 1 wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym”, użytych w § 4 ust. 2 wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym” oraz użytych w § 4 ust. 3 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 28 marca 2024 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LXVIII/1087/2024 zmieniającą Uchwałę 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, dalej jako: „uchwała”. Mocą uchwały Rada dokonała zmiany w uchwale 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.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 3 kwietnia 2024 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała narusza 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 § 1 pkt 1 uchwały Rada postanowiła dodać § 3 do uchwały zmienianej, w brzmieniu:

„§ 3. 1. Ustala się, z zastrzeżeniem § 4, opłatę za skorzystanie przez pojazd z miejsca postojowego wysokości 100,00 PLN dziennie, płatną z dołu w terminie 7 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. Wniesienie opłaty stwierdza się w szczególności na podstawie potwierdzenia wpłaty w kasie Urzędu Miejskiego w Wiśle lub uznania rachunku bankowego Gminy Wisła.”

W § 1 pkt 2 uchwały Rada nadała nowe brzmienie w § 4 uchwały zmienianej:

„§ 4. 1. 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 dla samochodów osobowych i motocykli wynosi 300,00 PLN miesięcznie – z zastrzeżeniem, że:

a) dla oznakowanych samochodów i motocykli posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca, za wyjątkiem sobót i niedziel oraz dni ustawowo wolnych od pracy, opłata za bilet abonamentowy za korzystanie z jednego miejsca postojowego wynosi 100,00 PLN miesięcznie;

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.

2. 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.

3. 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 , 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 stanowi: *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.*

Przepis ten 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 zaproponowanym w § 1 pkt 1 uchwały brzmieniu § 3 uchwały zmienianej, 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 100 zł za skorzystanie z miejsca postojowego ustalona została, jako opłata dzienna, jednak analiza przepisów uchwały prowadzi do wniosku, że jest to opłata w istocie za jednorazowe skorzystanie z miejsca postojowego niezależnie od czasu tego korzystania, więc nawet przez 15 minut. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały zmienianej jest ona bowiem wnoszona w przypadku braku posiadania biletu abonamentowego (§ 4 ust. 1), w przypadku braku biletu parkometrowego umieszczonego w miejscu widocznym z zewnątrz pojazdu (§ 4 ust. 2) lub w przypadku braku elektronicznego biletu parkometrowego

oraz widocznego oznakowania pojazdu (korzystającego z miejsca postojowego) przynależnością do systemu płatności mobilnych (§ 4 ust. 3). A zatem opłata *de facto* ma charakter sankcyjny za brak ww. form płatności.

Zestawienie wysokości opłaty określonej w § 3 ust. 1 uchwały zmienianej z wysokością opłatą za miesięczny bilet abonamentowy (a więc za korzystanie z miejsca postojowego przez cały miesiąc – § 4 ust. 1 uchwały), pozwala na stwierdzenie, iż wysokość opłaty określonej w § 3 ust. 1 uchwały zmienianej w żaden sposób nie jest powiązana z wynagrodzeniem za usługę. Dla posiadaczy Wiślańskiej Karty Mieszkańca opłata za taki bilet wynosi bowiem również 100 zł. Ponadto zwrócić należy uwagę, że również opłata uiszczana w parkometrze za cały dzień, tj. od 8:00 do 22:00 (§ 2 ust. 2 uchwały zmienianej) jest w każdym przypadku niższa od kwoty 100 zł.

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.

W ocenie organu nadzoru wbrew literalnemu brzmieniu § 3 ust. 1 uchwały zmienianej w brzmieniu zaproponowanym w § 1 pkt 1 uchwały opłaty za korzystanie z miejsc postojowych określone zostały w § 4 ust. 1 uchwały zmienianej (abonament) i § 4 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej (postój jednorazowy) w brzmieniu zaproponowanym w § 1 pkt 2 uchwały, zaś opłata z ww. § 3 ust. 1 stanowi karę (opłatę dodatkową).

Stanowisko co do niedopuszczalności opłat za korzystanie z miejsc postojowych o charakterze sankcyjnym (karnym) Wojewoda Śląski wskazał już w rozstrzygnięciu nadzorczym 28 września 2023 r. nr NPII.4131.1.1000.2023 stwierdzającym nieważność w części uchwały zmienianej, na które Miasto Wisła wniosło skargę do WSA. Skarga została oddalona wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2024 r. sygn. akt III SA/Gl 105/24, w którym Sąd w pełni podzielił stanowisko Wojewody.

Mocą analizowanej uchwały Rada ponownie próbuje wprowadzić opłatę o charakterze sankcyjnym. Rada w prawdzie zmniejszyła jej stawkę do 100 zł, wskazała, że jest to opłata dzienna i zrezygnowała z zapisów o treści: *Konieczność wniesienia opłaty potwierdza się w szczególności wystawieniem wezwania do jej wniesienia*. Mimo to, w ocenie organu nadzoru, jak wyżej wskazano, opłata ta nie ma charakteru ekwiwalentnego i wnoszona jest za każde skorzystanie z miejsca postojowego bez abonamentu lub bez uiszczenia opłaty za postój jednorazowy. A zatem powinna zostać zakwestionowana, jako sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 uchwały dodającego § 3 do uchwały zmienianej skutkuje koniecznością zakwestionowania również odwołań do tego przepisu zawartych w treści § 4 uchwały pierwotnej – w brzmieniu nadanym mu § 1 pkt 2 analizowanej uchwały, tj. w zakresie użytych w § 4 ust. 1 wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym”, użytych w § 4 ust. 2 wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym” oraz użytych w § 4 ust. 3 wyrazów: „nie wnosi się opłaty, o której mowa w § 3, przy czym”.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały. W związku z powyższym stwierdzenie

nieważności uchwały w ww. części, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa 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**