



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2024 r.

Poz. 4829

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.596.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 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 II/11/24 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych poza Strefą Płatnego Parkowania, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 3 w zakresie wyrazów „oraz opłatę dodatkową”,
- 2) § 4 Załącznika nr 2 do uchwały,
- 3) § 6 Załącznika Nr 3 do uchwały

– 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 RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr II/11/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych poza Strefą Płatnego Parkowania. Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, dalej jako „ustawa”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 maja 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).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje

powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W § 1 uchwały Rada postanowiła:

§ 1. 1. Ustalić płatne postoje (zwane dalej PP) poza Strefą Płatnego Parkowania, zgodnie z wykazem w załączniku Nr 1 do uchwały.

2. Ustalić, że opłaty za postój pojazdów samochodowych będą pobierane:

1) w dni robocze na parkingach określonych pkt 1-6 załącznika Nr 1 do uchwały w godzinach 8.00-17.00;

2) w środy i soboty na parkingach określonych pkt 7-8 załącznika Nr 1 do uchwały w godzinach 6.00-14.00.

3. Ustalić opłaty za postój pojazdów samochodowych w PP oraz opłatę dodatkową, w wysokości określonej w załączniku Nr 2 do uchwały.

4. Ustalić sposób poboru opłat, o których mowa w ust. 3, określony w załączniku Nr 3 do uchwały.

W § 1, 2 i 4 Załącznika Nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że:

„§ 1. Określenie stawek za postój pojazdów samochodowych i autokarów:

1. Ustala się opłatę za postój pojazdów samochodowych w PP w wysokości:

1) 1,50 zł – za postój do 30 min;

2) 3,00 zł – za pierwszą godzinę postoj;

3) 3,50 zł – za drugą godzinę postoj;

4) 4,00 zł – za trzecią godzinę postoj;

5) 3,00 zł – za czwartą godzinę postoj i za kolejne godziny postoj.

2. Ustala się opłatę za postój autokarów w PP w wysokości:

1) 10,00 zł – za pierwszą i kolejną rozpoczętą godzinę postoj.

§ 2. Wprowadza się opłaty abonamentowe w PP w wysokości:

1) 200,00 zł – za rok dla osoby fizycznej, zamieszkałej w obszarze Strefy Płatnego Parkowania w Cieszynie określonej odrębną uchwałą i rozliczającej podatek dochodowy ze wskazaniem jako miejsce zamieszkania obszar Gminy Cieszyn oraz dla właściciela nieruchomości położonej w Strefie Płatnego Parkowania – za postój na wyznaczonych miejscach przez zarządcę drogi (zezwoenie ZW1);

2) 150,00 zł – za miesiąc na wyznaczonych miejscach przez zarządcę drogi (zezwoenie ZW2).

(...)

§ 4. Określa się wysokość dziennej opłaty dodatkowej w przypadku nieuiszczenia opłat, o których mowa w § 1, § 2 niniejszego załącznika w wysokości:

1) 50,00 zł – jeżeli opłata dodatkowa zostanie wniesiona w ciągu 7 dni od dnia wystawienia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej;

2) 200,00 zł – jeżeli opłata dodatkowa zostanie wniesiona po terminie określonym w pkt 1 termin uiszczenia opłaty wynosi 14 dni od dnia wystawienia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej.”

Wreszcie w § 6 Załącznika Nr 3 do uchwały Rada postanowiła, że:

§ 6. Wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej, w przypadku stwierdzenia, że parkowanie nie jest opłacone opłatą za postój lub zezwoleniem, umieszczane jest za wycieraczką przedniej szyby pojazdu samochodowego.

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 w § 4 Załącznika Nr 2 do 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 Cieszyn 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 oraz za 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 „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.

Stanowisko co do niedopuszczalności opłat za korzystanie z miejsc postojowych o charakterze sankcyjnym (karnym) potwierdził m.in. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 6 marca 2024 r. sygn. akt III SA/Gl 105/24.

Jednocześnie koniecznym staje się wyeliminowanie z uchwały postanowień zawartych w § 1 ust. 3 uchwały oraz § 6 Załącznika Nr 3 do uchwały – w zakresie, w jakim odnoszą się one do opłaty dodatkowej, o której mowa w § 4 Załącznika Nr 2 do uchwały.

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 na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie rozstrzygnięcia, jest w pełni 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**