



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.596.2024

Katowice, dnia 28 czerwca 2024 r.

Rada Miejska Cieszyna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 przekroczono 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 (zezwolenie ZW1);*

2) *150,00 zł - za miesiąc na wyznaczonych miejscach przez zarządcę drogi (zezwolenie 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 uprawnień 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego