

ODPIS



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

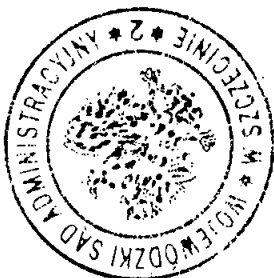
Dnia 11 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

|                |                                                                                    |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Renata Bukowiecka-Kleczej                                               |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczuk-Meder (spr.),<br>Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska |

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 sierpnia 2022 r.  
sprawy ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie i Prokuratora Okręgowego  
w Szczecinie  
na uchwałę Rady Miasta Szczecin  
z dnia 24 listopada 2020 r. nr XXIII/709/20  
w przedmiocie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz  
poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości



Na oryginale właściwy/wo podpis/y  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Agnieszka Kłimek

### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Szczecin (zwana dalej: „Radą Miasta”), działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., zwanej dalej: „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm., zwanej dalej: „u.g.k.”), podjęła w dniu 24 listopada 2020 r. uchwałę nr XXIII/709/20 w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze.

W § 1 ust.1 uchwały, Rada Miasta przyjęła Regulamin Strefy Zamieszkania Stare Miasto (zwany dalej: „Regulaminem”) oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały.

Obszar Strefy Zamieszkania Stare Miasto oznaczony został na załączniku graficznym stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały (§ 1 ust. 2 uchwały).

Zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu, umowa o odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego na zasadach określonych w regulaminie oraz na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny zostaje zawarta w momencie zaparkowania pojazdu samochodowego, zwanego dalej pojazdem, w Strefie Zamieszkania Stare Miasto w miejscu do tego wyznaczonym i kończy się z momentem opuszczenia tego miejsca.

Stosownie do § 2 pkt 3 Regulaminu, ilekroć w regulaminie jest mowa o „korzystającym ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto”, rozumie się przez to osobę kierującą pojazdem, która wjeżdża w Strefę Zamieszkania Stare Miasto w celu zawarcia umowy o odpłatnym korzystaniu z miejsca parkingowego.

Przez „czas parkowania pojazdu” rozumie się okres czasu, na jaki została zawarta umowa na odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego (§ 2 pkt 4 Regulaminu).

Definicja „opłaty parkingowej” została umieszczona (§ 2 pkt 6 Regulaminu), przez którą rozumie się opłatę z tytułu zawarcia umowy na odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego, wysokość opłaty zależna jest od czasu parkowania pojazdu na wyznaczonym miejscu parkingowym i określona jest w regulaminie.

W myśl § 2 pkt 9 Regulaminu, przez opłatę dodatkową rozumie się przez to karę umowną płaconą przez korzystającego ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto w przypadkach określonych w regulaminie.

Jak stanowi § 2 pkt 10 Regulaminu, przez umowę rozumie się umowę zawartą pomiędzy korzystającym ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto a Zarządcą.

Zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 1 Regulaminu, Zarządca nalicza opłaty dodatkowe w wysokości 200 złotych w przypadku:

- a) gdy korzystający ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto nie umieści ważnego biletu parkingowego lub karty Stare Miasto w sposób określony w regulaminie;
- b) gdy korzystający ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto zaparkuje pojazd poza miejscami wyznaczonymi do parkowania.

Jeżeli do momentu upływu okresu 24 godzin parkowania licząc od naliczenia opłaty dodatkowej dany pojazd nie opuści miejsca parkingowego Zarządca naliczy kolejne opłaty dodatkowe (§ 2 ust. 2 Regulaminu).

Oryginał potwierdzenia naliczenia opłaty dodatkowej Zarządca umieści na pojeździe, w miarę możliwości na przedniej szybie pojazdu, kopię potwierdzenia naliczenia opłaty dodatkowej zachowuje Zarządca (§ 2 ust. 3 Regulaminu).

Opłatę dodatkową uiszcza się poprzez dokonanie wpłaty w kasie Zarządcy lub przelewem na konto bankowe lub w parkomacie (§ 5 ust. 4 Regulaminu).

Stosownie do § 6 Regulaminu, korzystający ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto zobowiązany jest do zaparkowania pojazdu na wyznaczonym w tym celu miejscu parkingowym, uiszczenia opłaty parkingowej, a w przypadkach przewidzianych w regulaminie również do uiszczenia opłaty dodatkowej oraz kosztów związanych z pozyskaniem danych właściciela pojazdu z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), a także dochodzeniem i egzekucją opłaty dodatkowej.

W dniu 11 marca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej: „RPO”) wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie ze skargą na wskazaną uchwałę Rady Miasta Szczecin Nr XXIII/709/20 z dnia 24 listopada 2020 r., wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2, § 2 ust. 9 i 10 oraz § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Skarga RPO została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Sz 307/22.

RPO wskazując na kompetencje organu stanowiącego gminy określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., podniósł, że przepisy Regulaminu oprócz reguł zachowania się osób będących użytkownikami dróg objętych przedmiotową strefą (np. obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej w parkomacie lub za pomocą systemu płatności mobilnych czy też obowiązku umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu) określają również sankcje w postaci opłaty dodatkowej (kary umownej) za naruszenie przepisów regulaminu, tj. nieumieszczenie biletu parkingowego lub karty Stare Miasto

za szybą pojazdu (§ 5 ust. 1 lit. a Regulaminu) oraz za zachowanie niebędące naruszeniem tych przepisów, tj. za parkowanie pojazdu poza miejscami wyznaczonymi do parkowania (§ 5 ust. 1 lit. b Regulaminu). RPO uważa, że przepisy regulaminu normujące kwestie sankcji cywilno-prawnych nakładanych na użytkowników Strefy Zamieszkania Stare Miasto (opłata dodatkowa jest bowiem karą umowną w rozumieniu przepisów regulaminu), w tym również sankcji będących następstwem postępowania, które nie narusza zasad korzystania z dróg położonych w tej strefie, nie mieszczą się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Według RPO, postanowienia § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu Stare Miasto są także sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Opłata dodatkowa (kara umowna) ustanowiona w powołanym przepisie regulaminu nie jest pobierana z tytułu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej (określonych dróg wewnętrznych) czy też za usługi komunalne (za świadczenie usług parkingowych), o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., bowiem przesłanką jej naliczenia jest pozostawienie pojazdu poza miejscem wyznaczonym do parkowania, gdzie nie są świadczone usługi parkowania.

Ponadto RPO uważa, że przedmiotowa opłata, *de facto* kara umowna, nie jest formą odpłatności za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej czy też za świadczoną usługę komunalną, lecz rodzajem sankcji o charakterze cywilno-prawnym. RPO podniósł, że nie podziela poglądu odmiennego w ww. kwestii, przedstawionego w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1174/21.

RPO argumentował, że nawet jednak przy zaakceptowaniu wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., dokonanej przez NSA w wyroku o sygn. akt II GSK 1174/21 i tak postanowienia § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu są sprzeczne z powołanym przepisem u.g.k. Zauważył, że Regulamin nie nakłada na użytkowników strefy obowiązku parkowania pojazdów wyłącznie na miejscach do tego wyznaczonych. Skoro zatem zaparkowanie pojazdu poza miejscem wyznaczonym nie stoi w sprzeczności z przepisami regulaminu, to tego rodzaju postępowanie nie stanowi uchybienia zasadom ustanowionym przez Radę Miasta w tym akcie prawnym.

Dalej RPO nawiązał do przedstawionego w uzasadnieniu ww. wyroku NSA poglądu uznającego za nieuprawnione jednoczesne odwołanie się w uchwale do reżimu cywilnoprawnego, z czym wiąże się zarówno przyjęty charakter opłaty jako należności wynikającej z umowy zawieranej pomiędzy gminą a korzystającym z parkingu, jak i sam charakter opłaty dodatkowej jako kary umownej. Z przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. oraz art. 483 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej zwanej: „k.c”), nie

można wywieść prawa do ustalenia opłaty dodatkowej jako kary umownej za parkowanie pojazdów niezgodnie z regulaminem. Przepisy te nie dają również delegacji do ustanowienia takiego rodzaju opłaty.

W świetle powyższego, zdaniem RPO, za sprzeczne z przepisami ustawy - u.s.g., należy uznać zaskarżone postanowienia § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 9 i 10 Regulaminu. Przedmiotowe regulacje prawne niewątpliwie mają charakter cywilno-prawny, właściwy dla działania gminy jako podmiotu prawa prywatnego (komunalnej osoby prawnej).

Pismem z dnia 5 lipca 2022 r. skargę na powołaną uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r., nr XXIII/703/20 wniósł również Prokurator Okręgowy w Szczecinie (zwany dalej: „Prokuratorem”), którą zakwestionował w części, tj. w zakresie § 1 ust. 2, § 2 ust. 3,4,6,9 i 10 oraz § 5 § 6 i § 8 Regulaminu, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Skarga Prokuratora została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Sz 642/22.

Kwestionowanej uchwale Prokurator zarzucił, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj.:

1). art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., polegającym na przekroczeniu przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego do wydania uchwały, zawartego w ww. wymienionych przepisach, poprzez ustalenie w § 5, § 6 i § 8 Regulaminu „opłaty dodatkowej” za parkowanie pojazdów bez wniesienia opłaty parkingowej oraz za parkowanie pojazdów poza miejscem wyznaczonym do parkowania, podczas gdy ww. przepisy nie przewidują takiej możliwości, upoważniając jedynie organ uchwałodawczy do ustalenia opłat i cen za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego stanowiących jedynie ekwiwalent świadczonej usługi.

2) art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., polegającym na przekroczeniu przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego zawartego w ww. wymienionych przepisach, poprzez ustanowienie w Regulaminie przepisów § 1 ust. 2, § 2 ust. 3,4,6,9 i 10, które przesadzają o cywilnoprawnej konstrukcji odpłatności za korzystanie z miejsca parkingowego, która nie mieści się w przewidzianej w art. 40 ust. 1 pkt 2 u.s.g. podstawie aktu prawnego regulującego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i wprowadza w błąd adresatów uchwały co do charakteru uprawnień i obowiązków przyjętych tym aktem prawnym, które jako wynikające z aktu prawa miejscowego mają charakter publicznoprawny.

W uzasadnieniu skargi wnoszący ją Prokurator podniósł, że choć upoważnienie rady gminy (miasta) do określenia wysokości opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należnej opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania wynika wprost z art. 13 f ust. 1 u.d.p., to analogicznych kompetencji organu stanowiącego nie sposób upatrywać w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2013r, sygn. akt III SA/Wr 563/12).

Prokurator zgodził się z poglądem zawartym w uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z dnia 16 lipca 2020r., sygn. akt II SA/OI 218/20, że wprowadzenie przez organ zapisu dotyczącego pobierania podwyższonej opłaty w przypadku nie wniesienia opłaty za parkowanie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Dodał, że przywołane poglądy wspiera uzasadnienie wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2018r., sygn. akt I FSK 954/16, w której to sprawie sąd zajmował się zagadnieniem opłaty dodatkowej, choć w innym kontekście.

Jak zauważył Prokurator, znany jest mu również odmienny od powyższego pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1174/21, ale tego poglądu Prokurator nie podzielił z powodów wskazanych wcześniej.

Według Prokuratora, Regulamin nie nakłada na użytkowników strefy obowiązku parkowania pojazdów wyłącznie w miejscach do tego wyznaczonych. Obowiązek zaparkowania pojazdu na wyznaczonym miejscu został bowiem ściśle powiązany z pozostawieniem pojazdu na miejscu parkingowym. Taka redakcja przepisu § 7 ust 2 pkt 1 Regulaminu nie jest tożsama z zakazem parkowania w innych miejscach niż wyznaczone.

Rada Miasta podejmując zaskarżoną uchwałę w oparciu o przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. przesądziła o publicznoprawnym charakterze uprawnień i obowiązków przyjętych tym aktem prawnym. Jednocześnie w uchwale wprowadzono cywilnoprawną konstrukcję odpłatności za korzystanie z miejsca parkingowego, która nie mieści się w przewidzianej w art. 40 ust. 1 pkt 2 u.s.g. podstawie aktu prawnego regulującego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Regulacja § 1 ust. 2, jak i pozostałe odwołujące się do umowy cywilnoprawnej, tj. § 2 ust. 3 (korzystający ze strefy), § 2 ust. 4 (czas parkowania pojazdu), § 2 ust. 6 (opłata parkingowa) § 2 ust. 9 (opłata dodatkowa zdefiniowana jako kara umowna), § 2 ust. 10 (pojęcie umowy jako zawartej między korzystającym ze strefy a zarządcą) wprowadzają w błąd adresatów co do faktycznego źródła ich praw i obowiązków, które jako wynikające z aktu prawa miejscowego mają charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny jak przyjęto w Regulaminie.

Nadto z ostrożności procesowej, Prokurator wskazał, że istotnie narusza prawo § 4 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu. Uchwalone przepisy stanowią bowiem podstawę do domagania się od korzystającego z opłaty dodatkowej nawet, gdy postój został faktycznie opłacony, czego dowodem jest kwit opłaty. Konstrukcja przyjęta w § 5 ust. 1 pkt a Regulaminu, sprawia, że opłata dodatkowa jest należna nie z tytułu nie uiszczenia opłaty parkingowej w rozumieniu § 2 pkt 6 Regulaminu (tj. opłaty z tytułu zawarcia umowy na odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego, której wysokość jest zależna jest od czasu postoju pojazdu na parkingu), lecz za nie wykonanie czynności w postaci „umieszczenia ważnego biletu parkingowego w sposób określony w Regulaminie”. Powyższy przepis daje zatem podstawę do pobrania przez Zarządcę opłaty dodatkowej od korzystającego z miejsca parkingowego, nawet gdy ten uiścił opłatę parkingową i dysponuje dowodem uiszczenia opłaty parkingowej w postaci biletu parkingowego (§ 3 ust. 5 Regulaminu).

Prokurator zauważył, że w § 3 ust. 6 Regulaminu został nałożony na korzystającego z miejsca parkingowego obowiązek umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu, który odwołuje się do nieostrego pojęcia „miejsca dobrze widocznego z zewnątrz pojazdu”. Nawet zatem wyłożenie biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu nie jest wystarczające do uniknięcia opłaty dodatkowej jeśli zarządca uzna, że miejsce umieszczenia biletu parkingowego nie było dobrze widoczne. Posiłkując się stanowiskiem przedstawionym w uzasadnieniu wyroku WSA w Szczecinie z dnia 10 marca 2022r., sygn. akt II SA/Sz 1299/21 Prokurator argumentował, że widoczność biletu może się zmieniać z powodu okoliczności niezależnych od korzystającego z miejsca parkingowego takich jak np. opady atmosferyczne (deszcz, śnieg itp.). Przepis § 5 ust. 1 pkt a Regulaminu stanowi w istocie opłatę za „brak umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu, w miejscu dobrze widocznym z zewnątrz pojazdu”. Przy czym w uchwale nie przewidziano też żadnego trybu reklamacyjnego, w którym korzystający z pojazdu mógłby wykazać prawidłowe uiszczenie opłaty za parkowanie. Skoro w regulaminie wymaga się, aby dowód uiszczenia opłaty parkingowej zawierał numer rejestracyjny pojazdu, weryfikacja czy po zaparkowaniu pojazdu owa opłata została faktycznie uiszczona nie powinna nastroczać istotnych problemów. Nadto, w świetle konstrukcji § 5 Regulaminu, nie jest możliwe wykonanie obowiązku „umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą”, w sytuacji gdy płatność zostaje dokonana za pomocą systemu płatności mobilnych zgodnie z § 3 ust. 3 Regulaminu.

Według Prokuratora, jako istotnie naruszający prawo jest § 5 ust. 2 Regulaminu, bowiem w świetle tej regulacji opłata dodatkowa może być naliczona w sytuacji, gdy po nałożeniu opłaty dodatkowej po raz pierwszy, korzystający z parkingu uiszcza opłatę za kolejny okres przed upływem 24 godzin od zaparkowania, a stosowny dowód jej uiszczenia wyłożono za przednią szybą pojazdu, lecz dany pojazd nie opuścił miejsca parkingowego. Zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności również ust. 3 i 4 § 5 Regulaminu, które pozostają w takim związku z wadliwymi regulacjami, iż nie mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę RPO, Prezydent Miasta Szczecin (zwany dalej: „Prezydentem Miasta”) zastępowany przez radcę prawnego, wniósł o jej oddalenie w całości. Nie zgodził się z żądaniem stwierdzenia nieważności przepisów wskazanych przez RPO, a zarzuty skargi uznał za niezasadne.

Jak wskazał Prezydent Miasta, kompetencja przysługująca organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. ma w sensie treściowym charakter kompetencji cenotwórczej. Podniósł, iż w orzecznictwie podkreśla się, że istotne jest, czy rada gminy, wydając uchwałę na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., zapewniła powszechny dostęp użytkowników do korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, czy określenie zasad i trybu korzystania nie wiąże się z nadmiernym obciążeniem finansowym użytkowników, czy nie prowadzi do eliminacji z rynku usług w tej dziedzinie innych podmiotów prywatnych i czy zapewnia stałość realizacji oferowanych usług

Odnosząc się do zarzutów RPO dotyczących wprowadzenia do Regulaminu regulacji prawnych mających charakter cywilnoprawny, Prezydent Miasta podniósł, że jak wskazuje się w orzecznictwie, opłaty pobierane na parkingach na terenach stanowiących minie komunalne, do których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o drogach publicznych, mają charakter cywilnoprawny. W granicach umocowania ustawowego rada gminy może dokonać wyboru sposobu prowadzenia działalności komunalnej przez wybór *quasi* umowy najmu miejsca parkingowego jako właściwej dla prowadzenia działalności komunalnej w postaci parkingu publicznego i niestrzeżonego. Regulamin taki w części swych postanowień stanowi zaś wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 § 1 i § 2 k.c., rada gminy była władna określić w Regulaminie zarówno stawki opłat za parkowanie pojazdu, jak i opłatę za naruszenie zasad parkowania obowiązujących na parkingu. Tego typu opłaty są należnościami za poszczególne sposoby (dozwolone bądź niedozwolone) korzystania z parkingu gminnego jako obiektu użyteczności publicznej. Skoro zaś opłaty pobierane na parkingach mają charakter cywilnoprawny, czyli stanowią odpłatność



z tytułu umowy zawartej w formie dorozumianej pomiędzy korzystającym z parkingu a gminą to nie sposób zakwestionować możliwości pobierania opłaty dodatkowej za nieprzestrzeganie postanowień umownych zawartych w regulaminie (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 91/21).

Według Prokuratora, w związku z powyższym, w § 1 ust. 2 Regulaminu Rada Miasta zdecydowała, że umowa o odpłatne korzystanie miejsca parkingowego na zasadach określonych w ww. Regulaminie oraz na podstawie opisów Kodeksu Cywilnego, zostaje zawarta w momencie zaparkowania pojazdu samochodowego w Strefie Zamieszkania Stare Miasto w miejscu do tego wyznaczonym i kończy się z momentem opuszczenia tego miejsca. Rada Miasta mogła dokonać takiego wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej w powyższym zakresie na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. w zw. z art. 18 ust. 1 u.s.g.

W konsekwencji, Rada Miasta miała również pełne prawo określić w Regulaminie zarówno opłatę parkingową za korzystanie z wymienionych parkingów, jak i opłaty dodatkowe za brak umieszczenia ważnego biletu parkingowego w sposób określony w ww. Regulaminie oraz opłaty dodatkowej za zaparkowanie pojazdu poza miejscami wyznaczonymi do parkowania, które są karami umownymi zastrzeżonymi na podstawie art. 483 § 1 k.c. za niedozwolony sposób korzystania z ww. parkingów. Opłaty dodatkowe, o których mowa wyżej, nie stanowią opłaty mającej charakter dyscyplinujący (sankcyjny, represyjny), tj. kary pieniężnej mieszczącej się w zakresie odpowiedzialności administracyjnej, ale są de facto ekwiwalentem za korzystanie z miejsca postojowego w sposób sprzeczny z Regulaminem, co wiąże się z określonymi skutkami prawnymi na gruncie cywilnoprawnym, które zostały wskazane w tym Regulaminie. Jak argumentował organ za powyższym stanowiskiem przemawia również wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt IOSK1564/13, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2018 r., sygn. akt II SA/Po 662/18). Organ zwrócił także uwagę na wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt VII SA/Wa 2570/12). Dodatkowo organ zauważył, że w doktrynie dominuje pogląd, że kara umowna podlega przepisom art. 483-484 k.c. niezależnie od tego, że na jej oznaczenie posłużono się inną nazwą, np. karą wadialną, odszkodowaniem umownym, czy też opłatą dodatkową. Jednym z przykładów jest opłata dodatkowa za jazdę środkiem komunikacji bez biletu (J. Jastrzębski, Kara umowna, 2006, s. 221). Co więcej, opłata dodatkowa, o której mówi prawo przewozowe, nie jest żadną karą *sui generis*, lecz zwykłą karą umowną z art. 483 k.c. Pasażer nie jest więc karany, lecz płaci przewoźnikowi zryczałtowane odszkodowanie za to, że nie zapłacił należnego mu wynagrodzenia (M. Ostrowska, Opłata dodatkowa to kara umowna, RP

z 16.03.1998 r.). Do zawarcia takiej umowy dochodzi poprzez zajęcie miejsca w pojeździe, a jej treść kształtowana jest regulaminem lub uchwałą organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego, które dla stron stanowią *lex contractus*. Nieposiadanie biletu lub jego nieskasowanie oznacza niewykonanie zobowiązania.

Według organu, z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku opłaty dodatkowej określonej w zaskarżonej uchwale. Organ, karze umownej ustalonej w Regulaminie, nadał po prostu inną nazwę, ale mającą charakter ryczałtu opłaty, nie zaś kary administracyjnej, co wprost wynika z § 2 pkt 9 Regulaminu.

Mając powyższe na uwadze, organ stwierdził że nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem RPO, że postanowienia 5 ust. 1 lit b) ww. Regulaminu są sprzeczne z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. W świetle przywołanych wyżej orzeczeń sądów administracyjnych wątpliwości nie może bowiem budzić fakt ustanowienia opłaty dodatkowej za pozostawienie pojazdu poza miejscem wyznaczonym, Obligatoryjność parkowania pojazdów w Strefie Zamieszkania Stare Miasto jedynie w miejscach do tego wyznaczonych wynika zaś z § 1 ust. 2 Regulaminu. Organ nie zgodził się z RPO w zakresie niedopuszczalności zamieszczenia w Regulaminie regulacji o charakterze cywilno-prawnym, właściwym dla działania gminy jako pomiotu prawa prywatnego, a nie organu administracji publicznej, skoro opłaty pobierane na parkingach na terenach stanowiących minie komunalne, do których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o drogach publicznych, mają charakter cywilnoprawny.

W odpowiedzi na skargę Prokuratora, Prezydent Miasta zastępowany przez radcę prawnego, również wniósł o oddalenie skargi w całości uznając, że zarzuty skargi nie są zasadne. W uzasadnieniu odpowiedzi tej Prezydent Miasta powtórzył argumentację przedstawioną w ww. odpowiedzi udzielonej na skargę RPO.

W piśmie z dnia 3 czerwca 2022 r. RPO podtrzymał w całości wniesioną skargę. Nie zgłosił zamiaru udziału w rozprawie zdalnej.

Postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2022 r. Sąd, działając na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, połączył do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy o sygn. akt II SA/Sz 642/22 i II SA/Sz 307/22 (pkt 1 postanowienia). Sąd postanowił połączone sprawy prowadzić pod sygn. akt II SA/Sz 307/22 (pkt 2 postanowienia).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:**

Sądy administracyjne są właściwe w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. dalej: „p.p.s.a.”). Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest zaś ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Kontrola sądowa, w przypadku ustalenia sprzeczności aktu prawa miejscowego z obowiązującym prawem, prowadzi do stwierdzenia nieważności takiego aktu.

W sprawach ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich ( sygn. akt II SA/Sz 307/22) i Prokuratora Okręgowego w Szczecinie (sygn. akt II SA/Sz 642/22), Sąd w dniu 11 sierpnia 2022 r. na podstawie art. 111 § 1 p.p.s.a. zarządził połączenie obu spraw do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia oraz dalsze prowadzenie sprawy pod sygn. akt II SA/Sz 307/22.

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. należy stosować wraz z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1); w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Oznacza to, że stwierdzenie nieważności (w całości bądź w części) zaskarżonej uchwały, w tym stanowiącej akt prawa miejscowego, następuje w wyniku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy jej podejmowaniu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich

interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (*vidé* np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, zob. także: Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ona w całości dotknięta istotnym naruszeniem prawa a nie tylko w zakresie wskazanym w skargach Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Okręgowego w Szczecinie.

Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy”, o jakim mowa we wskazanym przepisie oznacza jedynie to, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Sąd dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nie jest skrupowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniami. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu. Sąd może więc uwzględnić skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w tym piśmie procesowym, jak również stwierdzić, np. nieważność zaskarżonego aktu, mimo że skarżący wnosili o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanych w skargach części.

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania Sąd doszedł do przekonania, że zaskarżona uchwała nr XXIII/709/20 z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze w sposób istotny narusza prawo i z tej przyczyny należało stwierdzić jej nieważność w całości.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z kolei z art. 41 ust. 1 wynika, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do postanowienia o wysokości cen i opłat

albo sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Z treści zaskarżonej uchwały nie wynika z jakiego powodu organ stanowiący Gminy Miasta Szczecin ustalił ceny i opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej albowiem nie wskazał ani w tej, ani też w innej uchwale, że obszar Strefy Zamieszkania Stare Miasto (dalej „Strefa”) stał się obiektem czy urządzeniem użyteczności publicznej. Nie jest wystarczające, zdaniem Sądu, nadanie statusu obiektu użyteczności publicznej Strefie tylko poprzez wyznaczenie obszaru, który obejmuje (*de facto* są to ulice, które utraciły status dróg gminnych i zostały wyłączone z użytkowania) oraz przyjęcie Regulaminu, który oprócz wyznaczenia zasięgu obowiązywania Strefy odnosi się wyłącznie do zasad parkowania w niej pojazdów oraz pobierania związanych z tym opłat bez równoczesnego określenia z jakiego powodu obszar ten status taki otrzymał.

Jak już wyżej zostało powiedziane, ulice znajdujące się w Strefie miały status dróg gminnych, które organ stanowiący Gminy Miasta Szczecin odpowiednio uchwałami: nr nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i XX/650/20 z dnia 22 września 2020 r. pozbawił statusu dróg gminnych, wyłączył te drogi z użytkowania, bądź nadał im w sposób nieuprawniony status dróg wewnętrznych (takiego przekształcenia art. 10 ust. 3 nie przewiduje).

Jakkolwiek w tej sprawie Sąd nie bada legalności uchwał o pozbawieniu dróg statusu dróg gminnych i wyłączeniu ich z użytkowania, to jednak nie sposób pominąć skutków tychże dla zaskarżonej uchwały.

Jeżeli Rada Miasta Szczecin wyłączyła drogi wymienione w § 1 Regulaminu Strefy z użytkowania a następnie postanowiła o włączeniu tychże do Strefy Zamieszkania Stare Miasto nie określając czym w istocie jest ta Strefa (jaki jest jej status prawny w rozumieniu ustawy o gospodarce komunalnej), to ustalanie opłat za parkowanie w Strefie nie znajduje uzasadnienia prawnego. Ustalenie opłat byłoby możliwe w sytuacji, gdyby Strefa posiadała status urządzenia lub obiektu użyteczności publicznej (tak jak to miały drogi położone w Strefie przed pozbawieniem ich statusu dróg gminnych).

Dodać również należy, że pozbawienie dróg znajdujących się w Strefie statusu dróg publicznych w istocie nie zmieniło ich dotychczasowego przeznaczenia. Faktem notoryjnym jest, że na drogach Strefy ruch drogowy odbywa się w niezmiennym natężeniu, zaś znaki drogowe nie wskazują, że ruch w Strefie za wyjątkiem dojazdu do posesji, jest niemożliwy wobec wyłączenia dróg z użytkowania i nadania tymże innego

statusu. Od stanu sprzed pozbawienia dróg wymienionych w § 1 załącznika do zaskarżonej uchwały odróżniają je tylko opłaty za parkowanie inne niż te, które obowiązywały na drodze publicznej (opłaty za parkowanie na drogach publicznych).

W uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały Rada Miasta Szczecin stwierdziła, że ruch w Strefie będzie ograniczony do minimum, zapewniając jedynie niezbędny dojazd do nieruchomości. Fakty tym zapewnieniom przeczą a nadto Rada nie wskazała w uzasadnieniu na jakiej podstawie prawnej ograniczy ruch w Strefie do minimum.

Analiza uzasadnienia uchwały wskazuje, że przedstawiona w nim idea wprowadzenia na obszarze wymienionym w uchwale atrakcyjnej przestrzeni publicznej, bezpiecznej z punktu widzenia niechronionych uczestników ruchu, jest niewątpliwie ważna dla miasta i godna poparcia. Wprowadzanie jednakże tak zasadniczych zmian winno odbywać się w zgodzie z obowiązującym prawem. Jeżeli, tak jak to wynika z uzasadnienia uchwały, celem jej podjęcia było wymuszenie poprzez system podwyższonych opłat większej rotacji pojazdów w sąsiedztwie Placu Orła Białego, to organ stanowiący gminy w pierwszej kolejności winien pochylić się nad statusem byłych dróg publicznych po wyłączeniu ich z użytkowania w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce komunalnej a dopiero w następnej kolejności wprowadzać opłaty na obszarze, który zostanie prawnie w sposób jednoznaczny określony jako obiekt użyteczności publicznej. Status obiektu czy urządzenia użyteczności publicznej nie może być nadany w sposób dorozumiany tylko dlatego, że ma w oparciu o przepis ustawy o gospodarce komunalnej uregulować kwestię rotacyjnego parkowania w obrębie atrakcyjnego pod względem zamieszkania, prowadzenia działalności gospodarczej czy turystyki placu położonego w obrębie Starego Miasta.

Podkreślić jeszcze raz należy, że wyłączenie drogi z użytkowania nie powoduje, że teren, który dotychczas zajmowała automatycznie stanie się obiektem użyteczności publicznej ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi dla tego obiektu z ustawy o gospodarce komunalnej. Ustawa ta nie zawiera definicji legalnej obiektu lub urządzenia użyteczności publicznej, jednakże w całości odnosi się do tychże, nie zaś do mienia gminy, którym stały się nieruchomości po pozbawieniu ich statusu dróg gminnych i wyłączeniu ich z użytkowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został wyposażony w kompetencję wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i jej form organizacyjnoprawnych, za pomocą których będą wykonywane określone zadania własne jednostek samorządowych z zakresu gospodarki komunalnej (zob. również art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i h u.s.g.). Brak określenia, czym stały się dotychczasowe drogi gminne poddaje w wątpliwość możliwość ustalania opłat na podstawie art. 4 ust. 1

Sygn. akt II SA/Sz 307/22

pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, tak jak to przyjęto w zaskarżonej uchwale, albowiem w istocie są to opłaty za korzystanie z mienia gminnego, nie poddające się regulacjom z ww. ustawy.

Podsumowując, skoro Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała w całości, w sposób istotny narusza prawo, albowiem ustala zasady korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz zasady pobierania i wysokość opłat za parkowanie pojazdów w tym obszarze w sytuacji, gdy Strefa nie jest ani obiektem ani też urządzeniem użyteczności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce komunalnej to nie znajdują do niej zastosowania przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 tego aktu prawnego.

W związku z powyższym, Sąd nie poddał ocenie prawnej zarzutów podniesionych w skargach Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Rejonowego w Szczecinie albowiem wobec stwierdzenia nieważności uchwały w całości rozważania w tym zakresie stały się zbędne.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwy/wo podpis/ty  
za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

*Agnieszka Klimek*