



Warszawa, 29-01-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.565.224.2021.TS

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie**

Skarżący:

Rzecznik Praw Obywatelskich

/RPO/SkrytkaESP

Prokurator Okręgowy w Szczecinie

/r3heh8k30v/SkrytkaESP

Organ:

Rada Miasta Szczecin

/umszczecin/skrytka

Sygn. akt II SA/Sz 976/25

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

Stosownie do postanowień art. 45 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935), oświadczam, że podtrzymuję skargę wniesioną na przepisy regulaminu Strefy

Zamieszkania Stare Miasto, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIII/709/20 Rady Miasta Szczecin 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.

Jednocześnie, z uwagi na to, że w przedmiotowej sprawie wystąpiły nowe okoliczności, uzupełniam niniejszym argumentację prawną przedstawioną w skardze z dnia 10 marca 2022 r.

Na wstępie wskazać należy, że najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza stanowisko Rzecznika, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679; dalej: ustawa o gospodarce komunalnej) nie przyznaje radzie gminy kompetencji do wprowadzenia opłat dodatkowych mających charakter kary pieniężnej za niewykonanie obowiązków ustanowionych przez ten organ w uchwale określającej zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. W uzasadnieniu wyroku z dnia z dnia 6 sierpnia 2025 r., sygn. akt II GSK 267/25, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi podstawę do ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi tu zatem o należności, które są proporcjonalne do wartości czy kosztów ponoszonych przez podmiot w związku ze świadczeniem tych usług lub udostępnianiem do korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie usprawiedliwia natomiast wprowadzenia zawyżonych opłat „dodatkowych” z tytułu korzystania ze świadczeń lub obiektów użyteczności publicznej bez uiszczenia wymaganej z tego tytułu opłaty, które w istocie mają charakter represyjny, stanowią sankcję za naruszenie obowiązku uiszczenia odpowiedniej opłaty. Za kryterium odróżnienia ceny lub opłaty, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, od sankcji pieniężnej nieznajdującej uzasadnienia na gruncie tego przepisu, należałoby przyjmować zatem rozmiar dysproporcji pomiędzy wysokością opłaty za korzystanie z usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, a wysokością opłaty wymierzonej za korzystanie z tych usług lub obiektów i urządzeń bez uiszczenia wymaganej opłaty. Znacząca dysproporcja pomiędzy opłatami z tych dwóch różnych tytułów pozwala na stwierdzenie, że zawyżona opłata za korzystanie ze usług lub obiektów i urządzeń użyteczności publicznej bez wymaganej opłaty jest w istocie sankcją, represją, mającą na celu przymuszenie do uiszczania wymaganych opłat, nie zaś ekwiwalentem

wartości świadczonych usług lub kosztów udostępniania urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Jeżeli zatem opłata parkingowa wynosi 5 zł za pierwszą godzinę parkowania pojazdu, natomiast opłata za parkowanie z naruszeniem obowiązku uiszczenia tej opłaty "podstawowej" to 100 zł dziennie, niezależnie od rzeczywistego czasu parkowania w danym dniu, to nie budzi wątpliwości stwierdzenie o braku ekwiwalentności pomiędzy tą opłatą, a wartością usługi świadczonej przez gminę, z której korzystała osoba, nie opłacając wymaganej opłaty. Jedynie w opłatach „podstawowych”, np. abonamentowej i jednostkowej pobieranej w parkometrze, można dopatrzeć się świadczenia ekwiwalentnego w stosunku do wartości (kosztów) tych usług, nie zaś w znacząco zwielokrotnionej co do wysokości opłacie „dodatkowej” za parkowanie z naruszeniem obowiązku opłacenia parkowania w parkometrze. Zdaniem NSA, przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie daje podstaw do wprowadzenia opłaty za korzystanie z usługi komunalnej lub obiektu albo urządzenia użyteczności publicznej bez uiszczenia opłaty „podstawowej”, przewidzianej z tego tytułu, jeżeli ta opłata nie ma, ze względu na wysokość, cech świadczenia ekwiwalentnego w stosunku do wartości czy kosztów tych usług, pełni więc inną funkcję, jest rodzajem sankcji za niewykonanie określonego obowiązku publicznoprawnego. Pomimo, że art. 4 powołanej wyżej ustawy posługuje się pojęciem opłaty, nie jest uprawnione wyprowadzanie z tego przepisu wniosku, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi przez organ samorządu terytorialnego 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.

Powyższy pogląd podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 12 grudnia 2025 r., sygn. akt III SA/Kr 1174/25, na mocy którego stwierdzono nieważność przepisów uchwały Rady Miasta Jordanowa w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z miejsc postojowych na parkingach płatnych niestrzeżonych, niebędących drogami publicznymi na terenie Miasta Jordanowa, które przewidują pobieranie opłaty dodatkowej w wysokości 100 zł za każdorazowe parkowanie na parkingu płatnym niestrzeżonym bez uiszczenia należnej opłaty.

W świetle powyższego stanowiska wskazać należy, że zaskarżone przepisy uchwały Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto ustanawiają opłatę dodatkową w wysokości 200 zł z tytułu zaparkowania pojazdu poza miejscami wyznaczonymi do parkowania. Przedmiotowa opłata nie jest należnością za korzystanie z gminnego obiektu użyteczności publicznej (nie stanowi opłaty za „usługę” ze strony gminy w postaci

umożliwienia parkowania pojazdu w strefie zamieszkania), lecz sankcją za naruszenie przepisów regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto. O represyjnym charakterze opłaty dodatkowej świadczy także dysproporcja pomiędzy wysokością opłaty parkingowej (6 zł za godzinę parkowania), a stawką opłaty dodatkowej (200 zł). Skoro zatem przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie daje podstaw do wprowadzenia zawyżonej opłaty „dodatkowej”, która nie jest ekwiwalentem za usługi świadczone przez gminę, gdyż ma charakter represyjny, bowiem pełni funkcję sankcji za niewykonanie obowiązku publicznoprawnego, to stwierdzić należy, że opłata dodatkowa, o której mowa w § 5 ust. 1 regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto w Szczecinie, została ustanowiona niezgodnie z prawem.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że prawomocnym wyrokiem z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 991/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Szczecin z dnia 22 września 2020 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej oraz części ulic: Tkackiej, Staromłyńskiej, Koński Kierat. To na wymienionych ulicach Rada Miasta Szczecina ustanowiła pod koniec 2020 r. strefę zamieszkania w rozumieniu art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.). Powołany wyrok WSA w Szczecinie oznacza, że wskazane drogi (ulice) nigdy nie utraciły statusu dróg publicznych, aby zatem pobierać opłaty za postój pojazdów samochodowych na tych drogach, należało objąć je strefą płatnego parkowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się bowiem, że ustawodawca dla umożliwienia płatnego postoju pojazdów na nieruchomościach będących własnością gminy, które stanowią drogi publiczne, wymaga ustanowienia strefy płatnego parkowania (zob. wyrok NSA z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 924/17). Nakładanie daniny publicznej, jaką jest opłata za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych, dopuszczalne jest jedynie w trybie określonym w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889, dalej: ustawa o drogach publicznych; zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 592/16).

Tymczasem, na mocy postanowień zamieszczonych w § 3 ust. 1 w regulaminie Strefy Zamieszkania Stare Miasto, osoby korzystające z wyznaczonego miejsca parkingowego położonego w strefie zamieszkania, zostały obciążone obowiązkiem uiszczania opłaty parkingowej. Jako podstawę prawną pobierania opłat parkingowych Rada Miasta Szczecina wskazała art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia

wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w istocie Rada Miasta Szczecina ustanowiła obowiązek wnoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych, które nie zostały objęte strefą parkowania. Ponadto, przedmiotowy obowiązek nie wynika z postanowień art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, lecz z aktu prawa miejscowego podjętego na podstawie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.

W świetle powołanego powyżej orzecznictwa sądów administracyjnych stwierdzić zatem należy, że przepisy regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto ustanawiające obowiązek uiszczania opłaty parkingowej za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych, które nie były położone na obszarze strefy płatnego parkowania (ul. Łaziebną, ul. Mariacką oraz części ulic: Tkackiej, Staromłyńskiej, Koński Kierat), zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, gdyż wykraczają poza kompetencje rady gminy wyznaczone przez art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Mając powyższe na uwadze, wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów Regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto, zawarty w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostaje aktualny.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/