



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz
Sędziowie	Sędzia WSA Wiesław Drabik, Sędzia WSA Joanna Wojciechowska (spr.)
Protokolant	starszy inspektor sądowy Joanna Białas-Gołąb

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 lutego 2026 r.

sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich 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 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały:

- w części dotyczącej § 1 pkt 1 w zakresie ul. Łaziebnej i Mariackiej, części ul. Tkackiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do ul. Grodzkiej, części ul. Staromłyńskiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną, części ul. Koński Kierat na odcinku od ul. Mariackiej do ul. Farnej, części ul. Staromiejskiej na odcinku od ul. Grodzkiej do ul. Wyszyńskiego;
- w części dotyczącej § 1 ust. 2, § 2 pkt 9 i pkt 10, § 5, § 8;
- w części dotyczącej § 2 pkt 3 w zakresie słów „w celu zawarcia umowy o odpłatnym korzystaniu z miejsca parkingowego”;
- w części dotyczącej § 2 pkt 4 w zakresie słów „na jaki została zawarta umowa”;
- w części dotyczącej § 2 pkt 6 w zakresie słów „opłatę z tytułu zawarcia umowy na”;

- w części dotyczącej § 3 ust. 6 w zakresie słów „w miejscu dobrze widocznym z zewnątrz pojazdu, w sposób umożliwiający odczytanie treści biletu parkingowego, w tym wysokości uiszczonej opłaty parkingowej i dopuszczalnego czasu parkowania oraz numeru rejestracyjnego”;
- w części dotyczącej § 6 w zakresie słów „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”;



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. INSPEKTOR SĄDOWY

Joanna Białas-Gołąb

UZASADNIENIE

Rada Miasta Szczecin 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 (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 6063; dalej „uchwała nr XXIII/709/20”).

W § 1 uchwały nr XXIII/709/20 wskazano, że przyjmuje się Regulamin Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze, określony w załączniku nr 1 (dalej „Regulamin ZSM”), zaś obszar Strefy Zamieszkania Stare Miasto (dalej „Strefa ZSM”) oznaczono w załączniku graficznym nr 2.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej „RPO”) złożył skargę na ww. uchwałę i wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2, § 2 ust. 9 i 10 oraz § 5 ust. 1 lit.b Regulaminu ZSM.

RPO, wskazując na kompetencje organu stanowiącego gminy określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.; dalej „u.s.g.”), podniósł, że przepisy Regulaminu ZSM 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 ZSM, tj. nieumieszczenie biletu parkingowego lub Karty Stare Miasto za szybą pojazdu (§ 5 ust. 1 lit.a Regulaminu ZSM) oraz za zachowanie niebędące naruszeniem tych przepisów, tj. za parkowanie pojazdu poza miejscami wyznaczonymi do parkowania (§ 5 ust. 1 lit.b Regulaminu ZSM). RPO uważa, że przepisy Regulaminu ZSM normujące kwestie sankcji cywilno-prawnych nakładanych na użytkowników ZSM (opłata dodatkowa jest bowiem karą umowną w rozumieniu przepisów Regulaminu ZSM), 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 ZSM są także sprzeczne z 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.; dalej „u.g.k.”). Opłata dodatkowa (kara umowna) 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. Powyższa opłata jest rodzajem sankcji o charakterze cywilnoprawnym. RPO podniósł, że nie podziela poglądu odmiennego przedstawionego w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 21 października 2021 r. o 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 ww. wyroku, to i tak postanowienia § 5 ust. 1 lit.b Regulaminu ZSM są sprzeczne z powołanym przepisem u.g.k. RPO zauważył, że Regulamin ZSM 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 ZSM, to tego rodzaju postępowanie nie stanowi uchybienia zasadom ustanowionym w uchwale nr XXIII/709/20.

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. Według RPO, 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 nie można wywieść prawa Gminy do ustalenia opłaty dodatkowej jako kary umownej za parkowanie pojazdów niezgodnie z Regulaminem ZSM. Przepisy te nie dają również delegacji do ustanowienia takiego rodzaju opłaty.

Zdaniem RPO, zaskarżone przepisy mają charakter cywilnoprawny, właściwy dla działania gminy jako podmiotu prawa prywatnego (komunalnej osoby prawnej) i są niezgodne z przepisami u.s.g.

Prokurator Okręgowy w Szczecinie (dalej „Prokurator”) złożył również skargę na ww. uchwałę i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 2, § 2 ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 9 ust. 10 oraz § 5, § 6 i § 8 Regulaminu ZSM.

Prokurator zarzucił organowi naruszenie:

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., polegające na przekroczeniu przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego do wydania uchwały, zawartego w ww. wymienionych przepisach, poprzez ustalenie w § 5, § 6 i § 8 Regulaminu ZSM „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., polegające na przekroczeniu przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego zawartego w ww. wymienionych przepisach, poprzez ustanowienie w Regulaminie przepisów § 1 ust. 2, § 2 ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 9 i ust. 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.

Prokurator podniósł, że choć upoważnienie rady gminy do określenia wysokości opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należnej opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania wynika wprost z art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, to analogicznych kompetencji organu stanowiącego gminy nie sposób upatrywać w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Według Prokuratora, zapis dotyczący pobierania podwyższonej opłaty w przypadku nie wniesienia opłaty za parkowanie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Prokurator podał, że nie podziela poglądu NSA wyrażonego w wyroku z dnia 21 października 2021 r. o sygn. akt II GSK 1174/21.

Prokurator wskazał, że Regulamin ZSM 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 § 7 ust. 2 pkt 1 Regulaminu ZSM nie jest tożsama z zakazem parkowania w innych miejscach

niż wyznaczone. Rada Miasta, podejmując zaskarżoną uchwałę w oparciu o 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. W ocenie Prokuratora, 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 ZSM.

Prokurator wskazał, że także § 4 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu ZSM istotnie narusza prawo, gdyż zezwala na domaganie się od korzystającego z opłaty dodatkowej nawet, gdy postój został faktycznie opłacony. Konstrukcja przyjęta w § 5 ust. 1 lit.a Regulaminu ZSM, sprawia, że opłata dodatkowa jest należna nie z tytułu nie uiszczenia opłaty parkingowej w rozumieniu § 2 pkt 6 Regulaminu ZSM (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 niewykonanie 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 ZSM).

Prokurator zauważył, że w § 3 ust. 6 Regulaminu ZSM 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. Nadto, w świetle konstrukcji § 5 Regulaminu ZSM, 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 ZSM.

Według Prokuratora, jako istotnie naruszający prawo jest § 5 ust. 2 Regulaminu ZSM, 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.

Prokurator podał, że zachodzi również konieczność stwierdzenia nieważności również § 5 ust. 3 i 4 Regulaminu ZSM, które pozostają w takim związku z wadliwymi regulacjami, iż nie mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedziach na skargi organ wniósł o ich oddalenie i wskazał, że zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu ZSM, umowa o odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego na zasadach określonych w regulaminie oraz na podstawie przepisów Kodeksu Cywilnego zostaje zawarta w momencie zaparkowania pojazdu samochodowego w Strefie ZSM w miejscu do tego wyznaczonym i kończy się z momentem opuszczenia tego miejsca. Pojęcie opłaty dodatkowej i sposób jej obliczenia zawarte są w § 2 pkt 9 i 10 oraz § 5 ust. 1 lit.b Regulaminu ZSM. Zdaniem organu, na pobieranie opłaty dodatkowej zezwala art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Organ podał, że opłaty pobierane na parkingach na terenach stanowiących mienie komunalne, do których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o drogach publicznych, mają charakter cywilnoprawny, a zatem możliwa jest regulacja tych opłat w drodze Regulaminu. Organ wskazał, że Rada Miasta miała również pełne prawo w Regulaminie ZSM ustalić opłatę parkingową za korzystanie z parkingów, jak i opłaty dodatkowe za brak umieszczenia ważnego biletu parkingowego w sposób określony w Regulaminie ZSM oraz opłatę dodatkową 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 parkingów. Opłata dodatkowa ma charakter ryczałtowy.

Organ podał, że obligatoryjność parkowania pojazdów w Strefie ZSM jedynie w miejscach do tego wyznaczonych wynika z § 1 ust. 2 Regulaminu ZSM, zatem zaparkowanie pojazdu poza miejscami do tego wyznaczonymi skutkuje nałożeniem opłaty dodatkowej.

WSA w Szczecinie wydał w dniu 11 sierpnia 2022 r. wyrok o sygn. akt II SA/Sz 307/22, w którym stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W ocenie WSA, z treści skarżonej uchwały nie wynika, z jakiego powodu organ stanowiący Gminy 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 ZSM stał się obiektem czy urządzeniem użyteczności publicznej. Nie jest wystarczające bowiem nadanie statusu obiektu użyteczności publicznej Strefie ZSM tylko przez wyznaczenie obszaru, który obejmuje (de facto są to ulice, które utraciły status dróg gminnych i zostały wyłączone z użytkowania) oraz przyjęcie Regulaminu ZSM, który oprócz wyznaczenia zasięgu obowiązywania Strefy ZSM 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.

WSA zaznaczył, że ulice znajdujące się w Strefie ZSM miały status dróg gminnych, które organ stanowiący Gminy odpowiednio uchwałami: nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i nr 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. WSA podkreślił, że mimo iż w tym postępowaniu nie badał legalności uchwał o pozbawieniu dróg statusu dróg gminnych i wyłączeniu ich z użytkowania, to jednak nie sposób pominąć skutków tychże dla skarżonej uchwały. Zdaniem WSA, jeżeli Rada Miasta Szczecin wyłączyła drogi wymienione w § 1 Regulaminu ZSM z użytkowania, a następnie postanowiła o włączeniu ich do ZSM, nie określając czym w istocie jest Strefa ZSM (jaki jest jej status prawny w rozumieniu przepisów u.g.k.), to ustalanie opłat za parkowanie w Strefie ZSM nie znajduje uzasadnienia prawnego.

WSA podkreślił również, że pozbawienie dróg znajdujących się w Strefie ZSM statusu dróg publicznych w istocie nie zmieniło ich dotychczasowego przeznaczenia. Zdaniem WSA, faktem notoryjnym jest, że na drogach Strefy ZSM ruch drogowy odbywa się w niezmienionym natężeniu, zaś znaki drogowe nie wskazują, że ruch w Strefie ZSM z 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).

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

Podsumowując, WSA podkreślił, że brak określenia, czym stały się dotychczasowe drogi gminne poddaje w wątpliwość możliwość ustalania opłat na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., tak jak to przyjęto w skarżonej uchwale, albowiem w istocie są to opłaty za korzystanie z mienia gminnego, nie poddające się regulacjom z ww. ustawy. W związku z powyższym WSA stwierdził, że skarżona uchwała w całości, w sposób istotny narusza prawo, albowiem ustala zasady korzystania ze Strefy ZSM oraz zasady pobierania i wysokość opłat za parkowanie pojazdów w tym obszarze, w sytuacji gdy Strefa ZSM nie jest ani obiektem, ani też urządzeniem użyteczności publicznej w rozumieniu przepisów u.g.k., to nie znajdują do niej zastosowania przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Gmina Miasta Szczecin złożyła skargę kasacyjną od ww. wyroku.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną RPO oraz Prokurator wniesli o jej oddalenie.

W piśmie procesowym z 5 czerwca 2023 r. Prokurator wskazał, że doszło do uprawomocnienia wyroku WSA w Szczecinie z 9 lutego 2023 r. o sygn. II SA/Sz 991/22 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Szczecin nr XXI/650/20 z 22 września 2020 r. w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania. W ocenie Prokuratora, powyższa okoliczność ma znaczenie dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie, albowiem nieważna obecnie uchwała Rady Miasta Szczecin nr XXI/650/20 była podstawą do wydania zaskarżonej uchwały. Powoduje to, że w obecnym stanie prawnym ulice objęte Strefą ZSM nie są wyłączone z kategorii dróg gminnych.

W piśmie z 6 sierpnia 2025 r., Gmina Miasto Szczecin wskazała, że zakres ulic pozbawionych kategorii dróg publicznych, o których mowa w zaskarżonej uchwale, nie wyczerpywał nigdy obszaru Strefy ZSM, która obejmowała zawsze obszar szerszy.

NSA wydał w dniu 17 września 2025 r. wyrok o sygn. akt II GSK 2095/22, w którym uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Szczecinie.

NSA stwierdził, że WSA w Szczecinie, rozpoznając skargę na zaskarżoną uchwałę w całości wyszedł poza granice sprawy, koncentrując uwagę na kwestiach niezwiązanych z przedmiotem skargi, tj. pozbawieniem statusu dróg gminnych dróg wyłączonych z użytkowania, czy przekształconych w drogi wewnętrzne na podstawie uchwał Rada Miasta Szczecin nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020. Uchwały te nie były przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. NSA nie podzielił też stanowiska WSA, jakoby faktem notoryjnymi miałyby być okoliczność, że na drogach Strefy ZSM ruch drogowy odbywa się w niezmiennym natężeniu, a znaki drogowe nie wskazują, że ruch w Strefie ZSM za wyjątkiem dojazdu do posesji, jest niemożliwy wobec wyłączenia dróg z użytkowania i nadania tymże innego statusu. NSA podał, że siła natężenia ruchu drogowego na konkretnej drodze jest okolicznością faktyczną wymagającą wykazania, a nie faktem notoryjnym. NSA przytoczył pojęcie drogi i drogi wewnętrznej, wynikające z art. 4 pkt 2 i art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz wskazał, że status obiektu użyteczności publicznej wynika z prawa własności takiego obiektu przysługującego jednostce samorządu terytorialnego oraz jego powszechnej dostępności (w sposób bieżący i nieprzerwany), a dodatkowo również z pełnionej funkcji, tj. wykorzystywania do realizacji zadań publicznych. Przyznanie statusu obiektu użyteczności publicznej nie wymaga podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, zaś gdyby doszło do podjęcia takiej uchwały skutkowałoby to jej nieważnością z uwagi na braku podstawy prawnej do jej podjęcia. Żaden bowiem przepis nie stanowi podstawy prawnej do zaliczania określonych elementów infrastruktury gminnej (np. dróg wewnętrznych, parkingów, przystanków komunikacyjnych, deptaków itp.) do kategorii obiektów użyteczności publicznej.

NSA wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej

kategori jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów ustawy o drogach publicznych.

Zdaniem NSA, Gmina Miasto Szczecin zasadnie podniosła, że okoliczność nadania nowego charakteru obszarowi w rejonie placu Orła Białego przez ograniczenie ruchu samochodowego zrealizowano właśnie przez pozbawienie kategorii dróg gminnych ulic w tym rejonie miasta, co zostało pominięte przez WSA.

NSA nie zgodził się z WSA, że droga wewnętrzna nie może być obiektem użyteczności publicznej ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi dla tego obiektu z ustawy o gospodarce komunalnej. Droga wewnętrzna może, ale nie musi, być obiektem użyteczności publicznej – zależy to od spełnienia przez nią ustawowych warunków dla obiektów użyteczności publicznej. NSA wskazał, że o ile droga publiczna (także gminna) nie jest gminnym obiektem lub urządzeniem użyteczności publicznej w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., o tyle nie można a priori odmówić takiego statusu drogom wewnętrznym, których właścicielem jest gmina.

NSA podał, że obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej są zarówno przedmioty materialne – mogące posiadać zarówno status rzeczy ruchomych, jak też status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego – które są przeznaczone do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej, a także w szerszym rozumieniu – wszelkie obiekty i inne elementy infrastruktury mogące być przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany, przy czym nie muszą nawet służyć wykonywaniu usług o charakterze użyteczności publicznej.

Zdaniem NSA, z definicji drogi wewnętrznej i obiektu użyteczności publicznej nie wynika, że pojęcia te się wzajemnie wykluczają. Ponadto drogi wewnętrzne stanowią obiekt budowlany w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, zaś status tych dróg jako obiektu użyteczności publicznej wynika z prawa własności przysługującego jednostce samorządu terytorialnego i jego powszechnej dostępności.

NSA wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy WSA przyjmie, że drogi wewnętrzne należące do gminy mogą (choć nie muszą) być obiektami użyteczności publicznej. WSA w Szczecinie przeanalizuje zatem, czy w przedmiotowej sprawie tak się stało i tym samym, czy istniała podstawa prawna w tej sytuacji do wydania uchwały

na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Ponadto WSA rozważy także wpływ uprawomocnienia wyroku WSA w Szczecinie z 9 lutego 2023 r. o sygn. II SA/Sz 991/22 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Szczecin nr XXI/650/20 z 22 września 2020 r. w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania na niniejszą sprawę.

W piśmie z dnia 29 stycznia 2026 r. RPO podtrzymał złożoną skargę i odniósł się do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2025 r. o sygn. alt II GSK 267/25, którego argumentację podziela. RPO wskazał, że możliwość ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej wiąże się z ich proporcjonalnością do wartości i kosztów ponoszonych przez podmiot w związku ze świadczeniem usług lub udostępnianiem danego obiektu. Według RPO, przepisy u.g.k. nie dają podstaw do ustalenia opłat o charakterze sankcyjnym. Ponadto RPO zwrócił uwagę na prawomocny wyrok WSA w Szczecinie o sygn. akt II SA/Sz 991/22 i podał, że ulice znajdujące się w Strefie ZSM nie utraciły statusu dróg publicznych, co wyklucza możliwość pobierania opłat za parkowanie na podstawie przepisów u.g.k.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał co następuje:

Zgodnie z art. 190 p.p.s.a., sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Stosownie do art. 170 p.p.s.a., orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Spór w sprawie dotyczy zgodności z prawem uchwały nr XXIII/709/20.

Przedmiotowa uchwała podlegała następującym zmianom wprowadzonym przez:

1. uchwałę z dnia 23 marca 2021 r. nr XXVII/781/21 (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2021 r. poz. 1929), która weszła w życie z dniem 19 maja 2021 r.;
2. uchwałę z dnia 23 listopada 2021 r. nr XXXIII/957/21 (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2021 r. poz. 5524), która weszła w życie z dniem 29 grudnia 2021 r.;

3. uchwałę z dnia 22 marca 2022 r. nr XXXVIII/1030/22 (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2022 r. poz. 1289), która weszła w życie dniem 13 kwietnia 2022 r.;

4. uchwałę z dnia 25 kwietnia 2023 r. nr XLIX/1351/23 (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2023 r. poz. 2811 z która weszła w życie dniem 1 lipca 2023 r.

Uchwała nr XXIII/709/20 została uchylona na mocy uchwały z dnia 20 czerwca 2023 r. nr LI/1379/23 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze, która weszła w życie z dniem 1 września 2023 r. (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2023 r. poz. 3640).

Wskazać należy, że uchylenie uchwały nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowego. Należy bowiem zauważyć, że skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia (*ex nunc*). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Warto też zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44), zgodnie z którym zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy naruszeń należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał bądź naruszenie prawa materialnego, a także naruszenie procedury podejmowania uchwał, przy czym naruszenia te powinny polegać na pozostawianiu uchwały w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Chodzi tu bowiem o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego.

Istotnymi naruszeniami prawa są więc naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy.

Podkreślić należy, że obszar Strefy ZSM uległ zmianie (powiększeniu) jak wynika z ww. uchwał.

Kontroli Sądu podlega uchwała nr XXIII/709/20 w brzmieniu obowiązującym na dzień złożenia skarg.

Zgodnie z § 1 ust. 1 Regulaminu ZSM w brzmieniu na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, Regulamin ten obowiązywał na obszarze ul. Łaziebnej i Mariackiej, części ul. Tkackiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do ul. Grodzkiej, części ul. Staromłyńskiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną, części ul. Koński Kierat na odcinku od ul. Mariackiej do ul. Farnej, części ul. Staromiejskiej na odcinku od ul. Grodzkiej do ul. Wyszyńskiego oraz działki drogowej oznaczonej nr ewid. 49/9 obręb 1036.

Zaskarżona uchwała wydana została na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., tj. w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., tj. w zakresie 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.

Oznacza to, że ustalenie obszaru ZSM może nastąpić na terenie będącym własnością Gminy, lecz wyłącznie poza terenem, który stanowi drogi publiczne.

Obszarem ZSM mogą być zaś objęte drogi wewnętrzne, które stanowią obiekty użyteczności publicznej.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały nr XXIII/709/20 w brzmieniu na dzień jej podjęcia, obszar Strefy Zamieszkania Stare Miasto oznaczony był na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały.

Podnieść należy, że zaskarżoną uchwałę poprzedzała uchwała nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020 r. w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 4678; dalej „uchwała nr XXI/650/20”).

Uchwała nr XXI/650/20 wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.; dalej „u.d.p.”).

Zgodnie z § 1 uchwały nr XXI/650/20, ulicę Łaziebną, ulicę Mariacką, część ulicy Tkackiej na odcinku od placu Żołnierza Polskiego do ulicy Grodzkiej, część ulicy Staromłyńskiej na odcinku od placu Żołnierza Polskiego do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną, część ulicy Koński Kierat na odcinku od ulicy Mariackiej do ulicy Farnej, część ulicy Staromiejskiej na odcinku od ulicy Grodzkiej do ulicy Wyszyńskiego pozbawiono kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania.

Położenie ulic wyłączonych z użytkowania jako dróg publicznych zawiera załącznik graficzny do niniejszej uchwały, na którym ulice wyłączone z użytkowania zaznaczono kolorem żółtym (§ 2 uchwały nr XXI/650/20).

Porównując obszar Strefy ZSM określony w załączniku nr 2 do uchwały nr XXIII/709/20 (obowiązującym w dniu podjęcia uchwały), który objęty jest Regulaminem ZSM na podstawie § 1 ust. 1 Regulaminu ZSM wskazać należy, że pokrywa się on z terenem ulic wyłączonych z użytkowania jako drogi publiczne na mocy uchwały nr XXI/650/20 poza obszarem w postaci działki drogowej oznaczonej nr ewid. 49/9, obręb 1036.

W tym miejscu wskazać należy, że WSA w Szczecinie wyrokiem z dnia 9 lutego 2023 r. o sygn. akt II SA/Sz 991/22 stwierdził nieważność uchwały nr XXI/650/20. Powyższy wyrok jest prawomocny.

Oznacza to, że stwierdzenie nieważności uchwały nr XXI/650/20 nastąpiło ze skutkiem od chwili jej podjęcia (ex tunc), tj. od dnia 22 września 2020 r., zaś zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 24 listopada 2020 r. i weszła w życie 1 lutego 2021 r.

Sąd na podstawie art. 170 p.p.s.a. przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy zobowiązany był uwzględnić treść wyroku o sygn. akt II SA/Sz 991/22.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały nr XXI/650/20 ze skutkiem ex tunc spowodowało sytuację, że brak było podstaw prawnych do objęcie ul. Łaziebnej i Mariackiej, części ul. Tkackiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do ul. Grodzkiej, części ul. Staromłyńskiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną, części ul. Koński Kierat na odcinku od ul. Mariackiej do ul. Farnej, części ul. Staromiejskiej na odcinku od ul. Grodzkiej do ul.

Wyszyńskiego obszarem Strefy ZSM, gdyż obszar ten stanowił drogi publiczne (drogi gminne).

Możliwość pobierania opłat za parkowanie na drogach publicznych i w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania regulują przepisy ustawy o drogach publicznych (art. 13b), nie zaś przepisy u.g.k.

Zdaniem Sądu, powyższa okoliczność wpłynęła na stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 Regulaminu ZSM w części dotyczącej obszaru: ul. Łaziebnej i Mariackiej, części ul. Tkackiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do ul. Grodzkiej, części ul. Staromłyńskiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną, części ul. Koński Kierat na odcinku od ul. Mariackiej do ul. Farnej, części ul. Staromiejskiej na odcinku od ul. Grodzkiej do ul. Wyszyńskiego.

Działka drogowa oznaczona nr ewid. 49/9 obręb 1036 stanowi drogę wewnętrzną, łączącą ul. Tkacką z ul. Staromłyńską, której właścicielem jest Gmina Szczecin i na jej obszarze Gmina mogła ustanowić Strefę ZSM, dla której uchwaliła Regulamin ZSM.

Wobec pozostawania w mocy zaskarżonej uchwały odnośnie działki nr 49/9 możliwe były późniejsze zmiany uchwały nr XXIII/709/20 dotyczące m.in. rozszerzenia obszaru ZSM.

Przy czym w zapisach późniejszych uchwał, określających obszar Strefy ZSM należy pomijać obszar dróg publicznych, wynikający z wyroku WSA w Szczecinie o sygn. akt II SA/Sz 991/22, który był podstawą stwierdzenia nieważności przez Sąd zaskarżonej uchwały, opisanej powyżej w uzasadnieniu.

Uchwałą nr XXXIII/957/21 dokonano zmiany w § 1 Regulaminu ZSM określającego obszar, na którym obowiązuje Regulamin ZSM w postaci ul. Łaziebnej i ul. Mariackiej, części Tkackiej na odcinku od pl. Żołnierza Polskiego do ul. Grodzkiej, ul. Staromłyńskiej, ul. Koński Kierat, części ul. Staromłyńskiej na odcinku od ul. Grodzkiej do ul. Wyszyńskiego działki drogowej oznaczonej nr ewid. 49/9 obręb 1036.

W tym miejscu należy wskazać, że uchwałą nr XXVII/781/21 uchylono uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 18 grudnia 2019 r. nr XIII/473/19 w sprawie ustalenia zasad korzystania z płatnego parkingu niestrzeżonego położonego w rejonie Placu Orła Białego w Szczecinie oraz wysokości opłat za parkowanie pojazdów na tym parkingu (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 495, 496, 2211, 3077, 4681). W związku z uchynieniem uchwały nr XIII/473/19 teren nią objęty wszedł w do Strefy ZSM i dotyczyło to obszaru Placu Orła Białego, części ulicy Staromłyńskiej

na odcinku od ul. Grodzkiej do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną oraz części ulicy Koński Kierat na odcinku od ul. Staromłyńskiej do ul. Mariackiej.

Zakres obszaru Strefy ZSM przedstawiono w załączniku graficznym do uchwały nr XXVII/781/21.

Uchwałą Rady Miasta Szczecin z dnia 10 września 2019 r. nr X/330/19 Plac Orła Białego, część ulicy Staromłyńskiej na odcinku od ul. Grodzkiej do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną oraz część ulicy Koński Kierat na odcinku od ul. Staromłyńskiej do ul. Mariackiej zostały pozbawione kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania.

Na dzień orzekania przez Sąd w niniejszej sprawie uchwała nr X/330/19 pozostaje w obrocie, gdyż wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 września 2025 r. o sygn. akt II SA/Sz 437/25 stwierdzający nieważność uchwały nr X/330/19 jest nieprawomocny. Skargę kasacyjną złożyła Gmina Miasto Szczecin. Oznacza to, że na dzień rozprawy ww. obszar pozostaje w Strefie ZSM jako obszar dróg wewnętrznych, będących własnością Gminy Miasto Szczecin.

Uchwałą nr XXXIII/957/21 dokonano zmiany w § 1 Regulaminu ZSM określającego obszar ZSM przez włączenie do niego dodatkowo: ul. Kłodnej, ul. Środowej, ul. Siennej, Rynek Sienny, Rynek Nowy, ul. Wielkiej Odrzańskiej, części ul. Małej Odrzańskiej od ul. Środowej do ul. Opłotki, ul. Opłotki i ul. Osiek.

Do uchwały załączono załącznik graficzny obrazujący Strefę ZSM.

Uchwałą nr XXXVIII/1030/22 dokonano zmiany w § 1 Regulaminu ZSM określającego obszar ZSM przez włączenie do niego dodatkowo ulicy Kurza Stopka. Do uchwały załączono załącznik graficzny obrazujący Strefę ZSM.

Rozszerzenie Strefy ZSM, objętej uchwałami nr XXXIII/957/21 i nr XXXVIII/1030/22 dotyczyło dróg wewnętrznych, będących własnością Gminy Miasto Szczecin.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów, Sąd wskazuje, że status obiektu użyteczności publicznej wynika z prawa własności takiego obiektu przysługującego jednostce samorządu terytorialnego oraz jego powszechnej dostępności (w sposób bieżący i nieprzerwany), a dodatkowo również z pełnionej funkcji, tj. wykorzystywania do realizacji zadań publicznych.

W ocenie Sądu, obiektem użyteczności publicznej są drogi wewnętrzne, objęte zaskarżoną uchwałą.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;
- 2) 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.

Zdaniem Sądu, skoro obszar Strefy ZSM jest własnością Gminy Szczecin mogła ona ustalić zasady i opłaty korzystania z mienia komunalnego.

Obszar Strefy ZSM miał na celu ograniczenie parkowania pojazdów samochodowych w tym terenie, żeby zapewnić lepszą jakość życia mieszkańców oraz wygaszanie ruchu pojazdów i zapewnienia bezpieczeństwa pieszym w obrębie Starego Miasta.

Zdaniem Sądu, art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. pozwala na określenie opłat za umożliwienie parkowania na drogach wewnętrznych, będących mieniem komunalnym. Przepis ten 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 u.g.k. od ceny lub opłaty - sankcji nie znajdującej 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 wymierzanej 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 z 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 w zaskarżonej uchwale (w chwili jej podjęcia, gdyż zmiana opłat nastąpiła uchwałą nr XXVII/781/21) wynosiła 1,50 zł za pierwsze rozpoczęte 15 min i 0,15 zł za każde kolejne 5 min, natomiast opłata za parkowanie z naruszeniem obowiązku uiszczenia tej opłaty „podstawowej” to 200 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.

Ceny i opłaty ustalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt u.g.k. mają charakter rynkowy, nie są należnościami urzędowymi albo regulowanymi. 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 na obszarze Strefy ZSM.

Zdaniem Sądu, art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. 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. Znajduje to potwierdzenie na gruncie języka polskiego.

Według Słownika Języka Polskiego pod red. M. Szymczaka (PWN Warszawa 1996), opłata to określona kwota pieniężna wypłacana za pewne świadczenia, czynności, usługi, za prawo do czegoś itp.

Tak samo definiuje opłatę Uniwersalny Słownik Języka Polskiego pod red. S. Dubisza (PWN Warszawa 2008) oraz Słownik Języka Polskiego Lidia Drabik i inni (PWN Warszawa 2011).

Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 6 sierpnia 2025 r. o sygn. akt II GSK 267/25 oraz WSA w Krakowie w wyroku z dnia 12 grudnia 2025 r. o sygn. akt III SA/Kr 1174/25.

Wskazać należy, że opłata parkingowa należna jest za pozostawienie pojazdu w miejscu do tego wyznaczonym. Na drogach wewnętrznych mogą być ustawione znaki drogowe, które mają moc prawną i należy się do nich stosować. Zarządca drogi wewnętrznej ustala zasady ruchu, w tym pierwszeństwo, strefy postoju i ograniczenia

wjazdu dla określonych pojazdów. Na drogach wewnętrznych oznaczonych dodatkowo jako „strefa ruchu” lub „strefa zamieszkania” obowiązują właściwe dla nich przepisy.

Jeżeli pojazd zaparkowany jest na terenie Strefy ZSM poza miejscem do tego wyznaczonym to reakcją Gminy jako właściciela terenu na takie zachowanie kierującego nie powinno być obciążenie go opłatą dodatkową, lecz wezwanie służb miejskich w celu odholowania pojazdu na koszt parkującego pojazdu. Kierujący pojazdem może być też ukarany mandatem, jeśli naruszy zakaz parkowania uwidoczniony stosownym znakiem.

Odnosząc się do zarzutu związanego z opłatą dodatkową wobec braku umieszczenia ważnego biletu parkingowego lub karty Stare Miasto w sposób określony w Regulaminie Sąd uznał go za zasadny. Konstrukcja przepisu sprawiła, że opłata dodatkowa jest należna nie z tytułu nieuiszczenia opłaty parkingowej, lecz za niewykonanie 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 parkingu nawet gdy ten uiścił opłatę parkingową i dysponuje dowodem uiszczenia opłaty parkingowej. Ponadto w § 3 ust. 6 Regulaminu ZSM nałożono na korzystającego z miejsca parkingowego obowiązek umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu, w miejscu „dobrze widocznym z zewnątrz pojazdu, w sposób umożliwiający odczytanie treści biletu parkingowego, w tym wysokości uiszczonej opłaty parkingowej i dopuszczalnego czasu postoju oraz numeru rejestracyjnego”. Ów obowiązek odwołuje się zatem do nieostrego pojęcia „miejsca dobrze widocznego z zewnątrz pojazdu”. Zatem nawet 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. Przy czym nie można tracić z pola widzenia, że nawet w przypadku należytej staranności kierowcy i weryfikacji widoczności biletu parkingowego z zewnątrz pojazdu w chwili opłacenia postoju, nie ma on wpływu na widoczność z zewnątrz pojazdu przez dalszy, czasem wielogodzinny postój pojazdu. Tymczasem owa widoczność biletu może się zmieniać z powodu okoliczności niezależnych od korzystającego z parkingu takich jak np. opady atmosferyczne (deszcz, śnieg itp).

Sąd stwierdza zatem, iż w świetle powyższej regulacji opłata dodatkowa, wbrew twierdzeniu organu, nie została przyjęta jako mająca „charakter odszkodowawczy za

brak uiszczenia opłaty parkingowej oraz konieczność ustalenia, od kogo należy dochodzić nieuiszczonej opłaty”, lecz stanowi w istocie opłatę za „brak umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu, w miejscu dobrze widocznym z zewnątrz pojazdu”. Przy czym jak trafnie dostrzegł NSA w wyroku z dnia 21 października 2021 r. o sygn. akt II GSK 1174/21, w uchwale nie przewidziano żadnego trybu reklamacyjnego, w którym korzystający z pojazdu mógłby wykazać prawidłowe uiszczenie opłaty za parkowanie. Skoro w Regulaminie ZSM 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.

W ocenie Sądu, jako istotnie naruszający prawo jawi się też zapis § 5 ust. 2 Regulaminu ZSM, zgodnie z którym, jeżeli do momentu upływu okresu 24 godzin parkowania licząc od naliczenia opłaty dodatkowej dany pojazd nie opuści terenu parkingu Zarządca uprawniony jest do naliczenia kolejnej opłaty dodatkowej. W świetle takiej regulacji opłata dodatkowa może być bowiem również 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, lecz nie opuści Strefy ZSM, z czym nie można się zgodzić.

Z uwagi na powyższe Sąd stwierdził nieważność przepisów załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały związanych z regulacją opłaty dodatkowej, tj. § 3 ust. 6 w części, § 5, § 8, § 6 w części oraz § 2 pkt 9.

Podkreślić należy, że Sąd podziela również stanowisko NSA zaprezentowane w wyroku z dnia 21 października 2021 r. o sygn. akt II GSK 1174/21 i wyroku z dnia 4 sierpnia 2022 r. o sygn. akt II GSK 874/22, że wydanie uchwały na podstawie przepisów u.g.k. wyklucza wskazanie przepisów Kodeksu Cywilnego jako podstawy tej samej uchwały.

Nie jest bowiem możliwe by uchwała została podjęta na podstawie dwóch konkurencyjnych ze sobą reżimów prawnych.

W związku z powyższym Sąd stwierdził nieważność § 1 ust. 2 (obecnie ust. 3 według uchwały nr XXVII/781/21), § 2 pkt 3 w części, § 2 pkt 4 w części i § 2 pkt 6 w części oraz pkt 10 Regulaminu ZSM, gdyż są one ściśle powiązane z § 1 ust. 2.

Mając na uwadze powyższe rozważania Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, opisanej w sentencji wyroku.

Przywołane orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są na
www.orzeczenia.nsa.gov.pl.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. INSPEKTOR SĄDOWY
Joanna Białas-Gotąb