UCHWAŁA NR XXXIX/839/21
RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 30 września 2021 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2021 r. stwierdzające nieważność uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.).

Rada Miasta Katowice
uchwala:

§ 1. Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2021 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXXVII/830/21 Rady Miasta Katowice z dnia 22 lipca 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach.

§ 2. Prawne i faktyczne argumenty skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

Uzasadnienie

Dnia 22 lipca 2021 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę nr XXXVII/830/21 zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z miejsc postojowych na Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach.

W dniu 25 sierpnia 2021 roku do Urzędu Miasta Katowice wpłynęło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2021 roku, nr NPII.4131.1.843.2021, stwierdzające nieważność uchwały nr XXXVII/830/21 Rady Miasta Katowice z dnia 22 lipca 2021 roku zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z miejsc postojowych na Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach w części § 1 pkt 2 uchwały jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k." w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP", które narusza powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Argumentując powyższe po pierwsze należy wskazać, iż rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g." w zw. z art. 107 § 1 pkt 4) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej: „k.p.a." poprzez przywołanie zbyt wąskiej podstawy rozstrzygnięcia, a następnie brak jej uzasadnienia prawnego. Zgodnie z treścią art. 91 ust. 3 u.s.g. „*Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego*". Ponadto jak przyjmuje się w doktrynie „*skromność regulacji art. 91 ust. 3 SamGminU powoduje konieczność odwołania się do elementów decyzji, wskazanych w art. 107 § 1 KPA. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rozstrzygnięcie nadzorcze musi składać się z wymienionych tam elementów*" - S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018. Zgodnie zatem z treścią art. 107 § 1 pkt 4) k.p.a. rozstrzygniecie nadzorcze winno zawierać również powołanie podstawy prawnej. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Śląski jako podstawę prawną wskazał art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g. Z kolei w treści rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Śląski odwołuje się wyłącznie do treści art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w związku z art. 7 Konstytucji RP. Na tej podstawie należy stwierdzić, iż realną podstawę Rozstrzygnięcia nadzorczego stanowił właśnie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe przepisy winny zatem zostać wskazane jako podstawa prawna obok wymienionych art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g., co nie zostało uczynione, wskutek czego naruszony został art. 107 § 1 pkt 4) k.p.a. Ponadto należy wskazać, iż przywołana przez Wojewodę Śląskiego podstawa prawna tj. art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g. w żaden sposób nie została w treści rozstrzygnięcia nadzorczego uzasadniona. Wojewoda Śląski tak jak zostało podkreślone powyżej w treści swojego rozstrzygnięcia nadzorczego odwołuje się wyłącznie do przepisów o charakterze materialnym tj.: art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. w zw. z art. 7 Konstytucji RP, natomiast w żaden sposób nie uzasadnia wskazanej przez siebie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. W świetle powyższego należy wskazać, iż dopuścił się on w ten sposób naruszenia art. 91 ust. 3 u.s.g. poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu nadzorczym elementu obligatoryjnego jakim jest uzasadnienie prawne takiego rozstrzygnięcia.

Po drugie należy wskazać, iż rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 w zw. z art. 85 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w związku z art. 7 Konstytucji RP z uwagi na ich błędne zastosowanie i orzeczenie nieważności uchwały przez organ nadzoru pomimo braku zaistnienia ku temu przesłanek tj. pomimo faktu, iż uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. „*Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne". Z kolei zgodnie z ust. 4 przedmiotowego przepisu „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa*". Z zestawienia przepisów art. 91 ust. 1 oraz art. 91 ust. 4 SamGminU wyprowadzić można wniosek, że naruszenie prawa przez organ gminy może mieć charakter istotny lub nieistotny, zaś tylko akt sprzeczny z prawem, a więc naruszający prawo w sposób istotny, jest nieważny - S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018. W świetle powyższego należy wskazać, iż Wojewoda Śląski miał prawo uchylić rozstrzygnięcie nadzorcze wyłącznie w sytuacji, w której okazałoby się, iż jest one sprzeczne z prawem, a naruszenie prawa ma charakter istotny. Organ uznał, iż do takiego naruszenia prawa doszło, wskazując w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, iż:

„*W ocenie organu nadzoru regulacja § 1 pkt 2 uchwały – jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta na podstawie tego przepisu jest upoważniona wyłącznie do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do ustalania opłaty (w wysokości 369,00 zł brutto)*"

„*Niewątpliwie opłaty za postój pojazdu na parkingu miejskim (poza strefą płatnego parkowania na drogach publicznych), stanowią opłaty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. stanowią opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego (...) Wskazane jednakże przepisem § 1 pkt 2 uchwały czynności polegające na niedopełnieniu obowiązków, czy naruszeniu regulacji prawnych, za które mają być pobierane stosowne opłaty dodatkowe, nie sposób rozpatrywać w kontekście usług komunalnych. Przypadki te nie mieszczą się również w pojęciu „korzystania z obiektów i urządzeń gminnych", w pewnym sensie też rozumianym – jako usługa – polegająca na udostępnieniu do korzystania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru bowiem opłata komunalna jest uiszczana za uzyskiwanie przez stronę określonej korzyści płynącej z korzystania z danej usługi gminnej*".

„*Istotą opłaty komunalnej jest zatem skorelowanie jej z daną usługą gminną i „wartością" oferowanej usługi. Tymczasem opłata, o której mowa w zakwestionowanym § 1 pkt 2 uchwały, takich wymogów nie spełnia. W ocenie organu nadzoru nie jest ona zapłatą za czerpanie z danego dobra materialnego, ale po prostu swego rodzaju sankcją. Jest ona negatywnym następstwem niewywiązania się lub niewłaściwego wywiązania się z narzuconych przez Radę Miasta norm postępowania, przez co zyskuje charakter represyjny. Takiego charakteru opłat zaś nie przewiduje przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy (...) A, że kompetencje te mieszczą się w zakresie dominium, a nie imperium gminy, opłaty komunalne nie mogą przybierać cech jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej. Stąd też niedopuszczalne jest ustalanie przymusowych opłat sankcyjnych w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Uznanie bowiem za prawidłową tezy odwrotnej, nie tylko nie mieściłoby się w zakresie delegacji ustawowej (z racji charakteru czynności, zdarzeń prawnych, za które opłaty dodatkowe są ustalane), ale i byłoby zbyt głęboką ingerencją w stosunki umowne i równoznaczne z tym, że gmina z pozycji równorzędnego partnera stosunku cywilnoprawnego stałaby się jego regulatorem, ku czemu brak podstaw prawnych. Gmina bowiem, jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego, nie może bez stosownego ustawowego upoważnienia i w dowolnej formie prawnej, stosować środków administracyjnych, które w jakikolwiek sposób godziłyby w zasadę równorzędności podmiotów stosunku cywilnego*".

„*Opłata za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej powinna posiadać cechę ekwiwalentności świadczenia, tj.: jednostka samorządu terytorialnego udostępnia mieszkańcom do korzystania obiekt użyteczności publicznej, a mieszkańcy w zamian za korzystanie z ww. obiektu uiszczają opłatę ustaloną przez Radę Miasta Katowice. W przedmiotowej sprawie ww. cechę ekwiwalentności świadczenia posiada wyłącznie opłata za korzystanie z postoju pojazdu na parkingu. Natomiast opłacie, o której mowa w § 1 pkt 2 uchwały nie można przypisać omawianej cechy ekwiwalentności świadczenia, gdyż jest ona uiszczania nie za korzystanie z miejsca parkingowego, ale za brak uwidocznienia dowodu wpłaty za postój, za brak otrzymania potwierdzenia w aplikacji mobilnej dowodu wpłaty za postój (czyli nawet nie z powodu nieuiszczenia opłaty parkingowej), za przekroczenie czasu, na który postój został opłacony. Ponadto wysokość tej opłaty - 369 zł – znacznie przewyższa ustaloną w zmienianej uchwale opłatę za korzystanie z parkingu, która wynosi 2 zł za pierwszą godzinę postoju i 10 zł za każdą następną. Powyższa dysproporcja (...) wskazuje, że opłata (...) nie jest świadczeniem ekwiwalentnym (...), a jest jedynie ukrytą (...) „karą pieniężną" – nałożenie której zawsze powinno znajdować umocowanie w przepisie ustawy*".

Uzasadnienie organu nadzorczego sprowadza się więc do sformułowania, iż § 1 pkt 2 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej z uwagi na to, iż przekroczone zostało upoważnienie do wydania przepisów prawa miejscowego określone w tym przepisie. Zdaniem organu nadzorczego na podstawie przedmiotowego przepisu rada gminy jest upoważniona do przyjęcia opłaty za postój pojazdu na parkingu miejskim poza strefą płatnego parkowania na drogach publicznych, natomiast nie jest upoważniona do wprowadzenia opłaty mającej w opinii organu charakter sankcyjny za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. W kontekście powyższego należy wskazać, iż organ w sposób błędny uznał, iż w niniejszym stanie faktycznym doszło do naruszenia prawa.

W tym miejscu należy przywołać uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Szczecinie z dnia 11 marca 2021 r. sygn. akt: II SA/Sz 91/21, które odnosi się do zbliżonego stanu faktycznego, w którym to Rada Miasta Szczecin uchwałą przyjęła regulamin płatnych parkingów niestrzeżonych w Szczecinie oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów na tych parkingach, którym przewidziała stosowną „opłatę dodatkową" m.in. za parkowanie pojazdów bez wniesienia opłaty parkingowej.

„*W doktrynie wskazuje się, że art. 4 u.g.k. zawiera stosowne normy kompetencyjne, kreujące określone kompetencje przysługujące organom jednostek samorządu terytorialnego - konkretnie organom stanowiącym, a jeśli dojdzie do subdelegacji, o której jest mowa w ust. 2 - organom wykonawczym tych jednostek. Kompetencje te mają charakter dodatkowy w stosunku do tych, które zostały ukształtowane przepisami ustaw ustrojowych (np. ustawą o samorządzie gminnym; M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Wolters Kluwer 2008 s. 286, uw. 1, 6). Już zatem z faktu, że ustawodawca w ust. 2 art. 4 u.g.k. dopuścił możliwość subdelegacji oraz że upoważnił organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wyboru sposobu prowadzenia i form działalności komunalnej (pkt 1 ust. 1 art. 4 u.g.k.), w tym w oparciu o mienie którego właścicielem jest gmina, przyjąć należy dużą swobodę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wydania uchwały na podstawie art. 4 u.g.k.*

Kompetencją przysługującą organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jest decydowanie o "wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego". Kompetencja ta ma w sensie treściowym charakter kompetencji cenotwórczej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i w doktrynie przyjęto, że w odniesieniu do ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń o charakterze użyteczności publicznej art. 4 u.g.k. tworzy samoistną podstawę prawną do działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, będąc jednocześnie rozszerzeniem kompetencji tych organów, określonych w ustawie o samorządzie gminnym (por. wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1564/13, dostępny na stronie internetowej: http://orzeczenia.nsa.gov.pl, wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 r., sygn. akt II SA 2284/99, akceptowany przez C. Balasińskiego i M. Kuleszę, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, DW ABC 2002 s. 51-52, uw. 3, 4; wyrok NSA z dnia 29 października 1996 r., sygn. akt I SA/Łd 478/97, Prok. i Pr. 1997/9/44, akceptowany przez M. Szydło – op. cit. uw. 6 do art. 4, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2028 r. II SA/Po 662/18).

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k odrębnie odnosi się do "cen" i "opłat". Ani ten przepis, ani żaden inny przepis ustawy o gospodarce komunalnej nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem cen oraz opłat. Ustalenie tego jest kwestią określonej interpretacji tekstu prawnego. W doktrynie wskazuje się, że ceny i opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, należałoby rozumieć jako wartości wyrażone w jednostkach pieniężnych (w złotych i groszach), które usługobiorca (kupujący) obowiązany jest zapłacić za daną usługę. Wysokość cen i opłat, bądź sposób ich ustalania określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę (M. Szydło – op. cit. s. 299-301, uw. 3).

Skoro skarżący nie podważa charakteru parkingów niestrzeżonych zorganizowanych przez Gminę Miasto Szczecin na terenach stanowiących mienie komunalne, a do terenów tych z racji ich usytuowania nie odnoszą się przepisy ustawy o drogach publicznych, to Gmina zasadnie przyjęła, iż opłaty pobierane na parkingach mają charakter cywilnoprawny (odpłatny charakter usługi parkowania).

Rada Miasta Szczecin, w granicach umocowania ustawowego, dokonała wyboru sposobu prowadzenia działalności komunalnej (art. 4 pkt 1 u.g.k.), przez wybór quasi umowy najmu miejsca parkingowego jako właściwej dla prowadzenia działalności komunalnej w postaci parkingu publicznego i niestrzeżonego (§ 1 ust. 1 i 2, § 3 ust. 1 Regulaminu; art. 659 i n. KC). Regulamin w części swych postanowień stanowi wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 § 1 i 2 KC (pogląd ten jest zbieżny z poglądem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r. I OSK 1564/13 – dostępny w Internecie na stronie http://orzeczenia.nsa.gov.pl i skład orzekający w sprawie pogląd ten podziela).

W ocenie Sądu, Rada władna była określić w Regulaminie zarówno stawkę opłaty 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. Sąd uznał, że uregulowania zawarte w uchwale zapewniają powszechny dostęp użytkowników do korzystania z przedmiotowego parkingu jako gminnego obiektu użyteczności publicznej, nie powodują nadmiernego obciążenia finansowego użytkowników, nie prowadzą do eliminacji z rynku usług w tej dziedzinie innych podmiotów prywatnych i zapewniają stałość realizacji ofiarowanych usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej.

Skoro opłaty pobierane na parkingach mają charakter cywilnoprawny (czyli stanowią odpłatność z tytułu umowy zawartej w formie dorozumianej pomiędzy korzystającym z parkingu i Gminą Miasto Szczecin), to nie sposób zakwestionować możliwość pobierania opłaty dodatkowej za nieprzestrzeganie postanowień umownych

zawartych w Regulaminie. Zdefiniowanie opłaty dodatkowej jako kary umownej – jak już zauważył NSA w powołanym wyżej orzeczeniu, nie jest zbyt fortunne i można definicję tę oceniać w kategorii pomyłki legislatora. Takie posłużenie się niewłaściwym pojęciem, mimo że zachowana została istota każdej z tych opłat, mających umocowanie w ustawie (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.), stanowi przypadek nieistotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 4 SamGminU)".

Odwołując się do treści powyższego orzeczenia należy wskazać, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia niemalże z tożsamym stanem faktycznym i prawnym, co w cytowanym powyżej orzeczeniu. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę o zmianie Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach. Uprawnienie do podjęcia przedmiotowej uchwały należy wywodzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazano bowiem w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 października 2018 r. sygn. akt: II SA/Po 662/18 „Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU, na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W myśl zaś art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z treści art. 40 ust. 2 SamGminU nie wynika, który z organów gminy jest uprawniony do wydania aktu prawa miejscowego. Z brzmienia zaś art. 18 ust. 1 w zw. z art. 14 SamGminU wynika, iż do właściwości rady gminy, stanowiącej w drodze uchwały, należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej".

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2) u.g.k. „*Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego*". Kompetencją przysługującą Radzie Miasta Katowice na podstawie przedmiotowego przepisu jest m.in. kompetencja do decydowania o „*wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego*". Taką kompetencje należy uznać za kompetencję o charakterze cenotwórczym.

Na podstawie wskazywanych przepisów Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę, w której § 6 ust. 2 dotychczasowego Regulaminu korzystania z miejsc postojowych na Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach, przyjętego uchwałą Nr XXII/550/20 Rady Miasta Katowice z dnia 30 lipca 2020 r. otrzymał brzmienie:

„*2. Użytkownik jest zobowiązany do wniesienia opłaty w wysokości 369,00 zł brutto w przypadku:*

1) stwierdzenia postoju Pojazdu na Parkingu bez widocznego dowodu uiszczenia opłaty w postaci opłaconego biletu z Parkomatu lub stwierdzenia na podstawie biletu przekroczenia czasu, na który postój został opłacony,

2) nieotrzymania od operatora aplikacji mobilnej potwierdzenia wniesienia opłaty lub otrzymania informacji o przekroczeniu czasu, na który postój został opłacony".

Termin zapłaty opłaty wynosi 5 dni kalendarzowych od daty stwierdzenia postoju.".

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Katowice miała na uwadze przede wszystkim zapewnienie powszechnego dostępu użytkowników do korzystania z parkingów działających jako gminne obiekty użyteczności publicznej w celu korzystania z nowopowstałego Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach. Parking, którego dotyczy bowiem przedmiotowa uchwała jest parkingiem mającym służyć głównie obsłudze podróżnych korzystających z Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach. Należy podkreślić, iż nieuchwalenie przez Radę Miasta Katowice przedmiotowej opłaty uniemożliwiałoby wykorzystywanie rzeczonego parkingu zgodnie z jego funkcją. Warto również wskazać, iż przedmiotowa opłata w żaden sposób nie powoduje nadmiernego obciążenia finansowego użytkowników, nie prowadzi do eliminacji z rynku usług w tej dziedzinie podmiotów prywatnych oraz zapewnia stałość realizacji oferowanych usług komunalnych.

W tym miejscu należy wskazać, iż korzystanie z Parkingu Węzła Przesiadkowego Sądowa w Katowicach wiąże się z zawarciem przez użytkownika z właścicielem parkingu tj. Miastem Katowice umowy prawa cywilnego – umowy najmu miejsca parkingowego jako odpowiedniej dla prowadzenia działalności komunalnej w postaci publicznego i niestrzeżonego parkingu. Jak przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie „*Umowa*

parkingowa może być potraktowana jako umowa najmu miejsca postojowego, jeżeli parking jest niestrzeżony lub też podmiot prowadzący parking nie bierze na siebie odpowiedzialności za pozostawiony na parkingu pojazd i nie podejmuje się jego ochrony" - Kodeks cywilny. Komentarz red. prof. dr hab. Konrad Osajda. Wybór takiego sposobu prowadzenia i formy gospodarki komunalnej jest możliwy na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. Uchwalony przez Radę Miasta Katowice regulamin w dużej części swych postanowień stanowi wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), zwanej dalej „k.c.", (co potwierdza m.in. pogląd wyrażony w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt: I OSK 1564/13). Jednolite określenie dla wszystkich korzystających ich praw i obowiązków jest uzasadnione przy uwzględnieniu adhezyjnego charakteru umów, masowej skali ich zawierania oraz zakwalifikowania przedmiotu tych umów jako użyteczności publicznej.

W tym miejscu należy podkreślić, że opłata dodatkowa nie ma charakteru represyjnego lecz wyłącznie charakter odszkodowawczy za stwierdzenie postoju pojazdu na parkingu bez widocznego dowodu uiszczenia opłaty w postaci opłaconego biletu z parkomatu lub stwierdzenia na podstawie biletu przekroczenia czasu, na który postój został opłacony albo nieotrzymania od operatora aplikacji mobilnej potwierdzenia wniesienia opłaty lub otrzymania informacji o przekroczeniu czasu, na który postój został opłacony. Przedmiotowa opłata stanowi zryczałtowany ekwiwalent za korzystanie z miejsca postojowego w sposób sprzeczny z regulaminem, co wiąże się z konkretnymi skutkami cywilnoprawnymi wynikającymi z przyjętego regulaminu. Ponadto należy wyraźnie podkreślić, iż opłata dodatkowa nie jest administracyjną karą pieniężną lecz ma wyłącznie charakter cywilnoprawny.

Na zakończenie należy wskazać, iż wyżej wyrażone poglądy potwierdzają liczne orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, w tym m.in.:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2013 r. I OSK 1564/13

Rada Miasta Stołecznego, w granicach umocowania ustawowego, dokonała wyboru sposobu prowadzenia działalności komunalnej (art. 4 pkt 1 ugk), przez wybór umowy najmu miejsca parkingowego jako właściwej dla prowadzenia działalności komunalnej w postaci parkingu publicznego i niestrzeżonego (§ 1 ust. 1 i 2, § 3 ust. 1 Regulaminu; art. 659 i n.k.c.). Regulamin w części swych postanowień stanowi wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 § 1 i 2 k.c. Zagadnienie, czy zakwestionowane przez Rzecznika postanowienia § 7 ust. 1, 3, 4, § 8 ust. 3, § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu wiążą skutecznie strony stosunku zobowiązaniowego, także po jego wygaśnięciu (§ 3 ust. 1-4 Regulaminu), podlegać będzie kontroli właściwego Sądu powszechnego (art. 177 in princ. Konstytucji RP; art. 2 § 1 i 3 k.p.c.). Rada władna była w załączniku nr 1 do Regulaminu określić zarówno opłatę parkingową za jedną dobę parkingową, jak i opłatę podwyższoną za zagubienie biletu parkingowego, oraz opłaty za pozostawienie pojazdu na terenie parkingu po upływie doby parkingowej, opłaty za pozostawienie pojazdu poza miejscem wyznaczonym do parkowania oraz opłaty za niezastosowanie się do polecenia osób kontrolujących lub obsługi parkingu.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 października 2018 r. II SA/Po 662/18

Rada władna była określić w regulaminie stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały opłaty parkingowe - jednorazowe i dodatkową - za przekroczenie opłaconego czasu parkowania oraz w przypadku niedokonania opłaty za parkowanie. Tego typu opłaty są należnościami za poszczególne sposoby (dozwolone bądź niedozwolone) korzystania z parkingu gminnego jako obiektu użyteczności publicznej. Regulacje w tym zakresie mają umocowanie w ustawie (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.).

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2013 r. VII SA/Wa 2570/12

W okolicznościach niniejszej sprawy analizy prawidłowości przytoczonych regulacji należy dokonać w kontekście całego Regulaminu, w szczególności jego założeń co do określenia rodzaju stosunku prawnego na podstawie, którego miejsca parkingowe są udostępniane. Z tych względów w ocenie Sądu treść § 7 ust. 1, 3 i 4, § 8 ust. 3, § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu oraz postanowień z poz. 2-5 cennika opłat i kar z tytułu korzystania z parkingów działających w systemie (...) ((...)) w (...), stanowiącego załącznik Nr 1 do Regulaminu wynika z faktu przyjęcia jako podstawy korzystania z miejsca parkingowego umowy najmu. Określenie zakresu odpowiedzialności stron umowy najmu miejsca parkingowego zawartej w myśl § 3 Regulaminu, której wyrazem jest § 7 Regulaminu, określenie obowiązków użytkowników parkingu w ramach zawartej umowy czy konsekwencji jakie użytkownik ponosi w przypadku nie wywiązania się z postanowień tej umowy, których

wyrazem są § 8 oraz § 10, a także postanowienia cennika zawarte w punktach 2-5 załącznika nr 1 do Regulaminu, stanowią treść zawartego przez użytkownika parkingu z (...) stosunku prawnego i mają charakter kontraktowy. Z tego względu brak jest podstaw do stwierdzenia ich sprzeczności z prawem.

Podsumowując, należy wskazać, iż podjęta uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa. Wobec powyższego rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 w zw. z art. 85 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w związku z art. 7 Konstytucji RP z uwagi na ich błędne zastosowanie i orzeczenie nieważności uchwały przez organ nadzoru pomimo brak zaistnienia ku temu stosownych przesłanek.

Dodać można, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że obowiązkiem organu nadzoru jest wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia prawa, przy czym jednocześnie stwierdza się, że naruszenie prawa, ma miejsce tylko wówczas, kiedy reguły prawa są jasne i nie zezwalają na dwojaką – równie usprawiedliwioną – ich interpretację. Naruszenie prawa ma charakter naruszenia istotnego, gdy dotyczy określonego przepisu i jest oczywiste, ewidentne. Nie może być mowy o naruszeniu prawa o charakterze istotnym, gdy jego istnienie organ wyprowadza w drodze wykładni, podczas gdy inna możliwa wykładnia tego samego przepisu prowadzi do wniosków odmiennych (III SA/Gl 402/21 - wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4.08.2021 r., niepraw.). Ta istotna konstatacja w sposób szczególny dotyczy przedmiotowej sprawy, w której organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały i przesądził tym samym o naruszeniu prawa pomimo braku pełnej jednoznaczności treści cyt. wyżej ustawy o gospodarce komunalnej. Jednocześnie nie wykazał i nie wywiódł w stopniu wymaganym i wystarczającym zasadności zajętego stanowiska, które w okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy uzasadniało tak dalece idącą ingerencję organu nadzoru w konstytucyjną samodzielność skarżącego.

Skarżący uważa, iż przytoczone wyżej argumenty w sposób jednoznaczny wskazują, iż organ nadzoru wykroczył poza określone Konstytucją, kodeksem postępowania administracyjnego oraz ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie granice badania legalności aktów prawnych jednostki samorządu terytorialnego. Argumenty wykazane w zarzutach skargi i jej uzasadnieniu pozwalają na uznanie, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie może się ostać.