



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 sierpnia 2021 r.

Poz. 3467

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.251.2021.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 lipca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378, z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

zarządzenia nr 47/2021 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie.

Uzasadnienie

W dniu 9 kwietnia 2021 r. Wójt Gminy Ustronie Morskie wydał zarządzenie nr 47/2021 w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie. Akt ten nadesłany został przez Wójta Gminy Ustronie Morskie na żądanie organu nadzoru¹⁾ i wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 29 czerwca 2021 r.²⁾

W przedmiotowym zarządzeniu Wójt Gminy Ustronie Morskie m.in. ustalił wysokość opłat za parkowanie pojazdów na urządzonych parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie, wymienionych w §1 zarządzenia (§2), określił w jakich dniach i godzinach opłaty będą pobierane (§3), wskazał wysokość opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie lub przekroczenie czasu opłaconego parkowania (§4) i określił zasady funkcjonowania płatnych parkingów gminnych w formie Regulaminu (§5 oraz załącznik nr 1 do zarządzenia). W §8 zarządzenia organ wykonawczy postanowił, że wchodzi ono w życie z dniem 1 maja 2021 r.

W toku badania legalności zarządzenia nr 47/2021 stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza ono obowiązujący porządek prawny, ponieważ zostało częściowo wydane przez Wójta Gminy Ustronie Morskie z przekroczeniem uprawnień, a oprócz tego nie zostało uznane za akt prawa miejscowego.

Jako materialnoprawną podstawę wydania zarządzenia nr 47/2021 organ wykonawczy Gminy Ustronie Morskie wskazał uchwałę Nr XLIV/357/2018 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Ustronie Morskie do ustalania cen i opłat za usługi komunalne użyteczności publicznej oraz opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Gminy Ustronie Morskie. Akt ten podjęty został przez Radę Gminy Ustronie Morskie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej³⁾, pozwalającego organowi stanowiącemu gminy na powierzenie organowi wykonawczemu uprawnienia do postanawiania 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. Wobec podjętej w oparciu o ww. unormowanie uchwały Rady Gminy Ustronie Morskie, uznać należy, że Wójt Gminy Ustronie Morskie uprawniony był do wydania

¹⁾ Pismo z dnia 15 czerwca 2021 r., znak: P-1.1410.115.2021.KD.

²⁾ Zarządzenie przekazane pismem Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 28 czerwca 2021 r., znak: W.005.18.2021.

³⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

zarządzenia w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej – tu: za umożliwienie parkowania pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie.

Zauważyć jednak należy, że w ramach powyższego nie mieści się uprawnienie do ustalania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – tu: płatnych parkingów gminnych. Rada Gminy Ustronie Morskie w uchwale Nr XLIV/357/2018 z dnia 8 czerwca 2018 r. upoważniła organ wykonawczy wyłącznie do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń Centrum Sportowo-Rekreacyjnego Helios w Ustroniu Morskim przy ul. Polnej 3 (§1 uchwały), nie zaś do decydowania o sposobie ustalania takich cen i opłat. Postanawiając w §5 zarządzenia nr 47/2021, że: *Zasady funkcjonowania urządzonych parkingów gminnych, w tym sposób pobierania opłat za parkowanie, sposób nakładania opłat dodatkowych oraz zasady ich obniżania i wnoszenia od nich reklamacji, określa Regulamin korzystania z parkingów gminnych stanowiący Załącznik nr 1 do niniejszego Zarządzenia*, a także regulując w załączniku nr 1 powyższe kwestie, Wójt Gminy Ustronie Morskie działał bez podstawy prawnej dającej mu uprawnienie do takiej czynności.

Decydując o powyższym organ wykonawczy wkroczył dodatkowo w uprawnienie organu stanowiącego Gminy. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mają prawo wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepis ten należy odczytywać w połączeniu z art. 41 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika jednoznacznie, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej⁴⁾.

Regulacje zamieszczone w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 47/2021 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 9 kwietnia 2021 r. wykraczają poza przyznane Wójtowi przez Radę Gminy uprawnienie do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, stanowią bowiem zbiór zasad, na podstawie których możliwe jest korzystanie przez posiadaczy pojazdów z płatnych parkingów gminnych (obowiązki kierowców związane z koniecznością wniesienia opłaty i prawidłowego umieszczenia biletu parkingowego, sposób i tryb uiszczania opłaty, możliwość zakupu kartonów i abonamentów oraz dokumenty niezbędne do ich zakupu, prawo do wniesienia reklamacji), jak również zasad funkcjonowania parkingów (oznakowanie parkingów, wskazanie podmiotu wyznaczonego do poboru opłat dodatkowych oraz sprzedaży kartonów i abonamentów, określenie: uprawnień kontrolerów, procedury związanej z niewniesieniem opłaty za parkowanie oraz trybu rozpatrywania reklamacji).

W przedmiotowej sprawie dla ważności zarządzenia nr 47/2021 istotne znaczenie ma również treść §8 tego aktu, w którym Wójt Gminy Ustronie Morskie postanowił, że: *Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1 maja 2021 roku*. Jak wskazano powyżej, podstawą wydania przez Wójta ww. zarządzenia było upoważnienie wynikające z uchwały Nr XLIV/357/2018 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 8 czerwca 2018 r., podjętej w oparciu o treść art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Należy podkreślić, że w piśmiennictwie i orzecznictwie aktualnie dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mają charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera on bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego, co wynika z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt. II SA/Gd 136/15.

(np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym) stawia umocowanie zawarte w tej normie⁵⁾. W konsekwencji powyższego, stwierdzić należy, że uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, w sytuacji powierzenia ich przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - organom wykonawczym tych jednostek, również realizowane będą w formie aktu prawa miejscowego. Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym w orzecznictwie, aktem prawa miejscowego będzie również akt podjęty przez organ wykonawczy w ramach subdelegacji unormowanej w art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej⁶⁾.

Mając na względzie powyższe, bezsprzecznie stwierdzić należy, że zarządzenie wójta ustalające wysokość cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, a zatem również za korzystanie z płatnych parkingów gminnych, wydane na podstawie upoważnienia udzielonego przez radę gminy do uregulowania tych kwestii, jest aktem prawa miejscowego. Analiza postanowień zarządzenia nr 47/2021 pozwala na przyjęcie, że na jego podstawie dochodziło do wiążącego obciążania podmiotów zewnętrznych wobec administracji obowiązkiem ponoszenia określonych opłat, adresaci zarządzenia określani zostali w sposób generalny, a normy prawne miały charakter abstrakcyjny, regulujący powtarzalne, a nie jednorazowe czynności związane z obowiązkiem uiszczania opłat oraz obowiązywały powszechnie. Zarządzenie to reguluje w sposób jednostronny i konkretny kwestie opłat związanych z parkowaniem pojazdów na parkingach gminnych, ma charakter zewnętrzny (wiąże podmioty zewnętrzne wobec administracji) i normatywny (zawiera postanowienia wyznaczające adresatom sposób zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia). Wskazane cechy przemawiają za uznaniem zarządzenia za akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ⁷⁾ *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z kolei, art. 13 pkt 2 ww. ustawy przewiduje dla skutecznego wejścia w życie aktu prawa miejscowego jego opublikowanie w dzienniku urzędowym. Tymczasem, zarządzenie nr 47/2021 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 9 kwietnia 2021 r. *w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie* nie spełnia tego warunku.

Niewykonanie obowiązku prawidłowej promulgacji aktu prawa miejscowego jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przy czym nieważność ta nie dotyczy tylko poszczególnych postanowień tego aktu sprzecznych z prawem, ale dotyczy całości uchwały (zarządzenia), jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych⁸⁾.

W przedmiotowej sprawie wskazać należy również na konieczność stwierdzenia nieważności zarządzenia nr 47/2021, mimo że akt ten uchylony został kolejnym zarządzeniem w tym samym przedmiocie wydanym przez organ wykonawczy Gminy Ustronie Morskie. W dniu 28 czerwca 2021 r. Wójt Gminy Ustronie Morskie wydał bowiem zarządzenie nr 73/2021 *w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie*. W §7 zarządzenia nr 73/2021 Wójt postanowił, że: *Traci moc Zarządzenie nr 47/2021 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 09 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie gminy Ustronie Morskie*. W kwestii konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego ww. aktu organ nadzoru podziela stanowiska sądów administracyjnych⁹⁾ wydanych w podobnych sprawach, zgodnie z którymi: *zarządzenie – przez okres jego obowiązywania – wywołało skutki prawne. Z tego powodu, nawet jeśli w dacie orzekania przestało już obowiązywać, może być jednak nadal stosowane do zdarzeń prawnych, które zaszły w czasie stosowania jego postanowień (...)*. Dlatego uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą

⁵⁾ Tak wyroki: WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Op 269/18, WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 226/18, NSA z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13.

⁶⁾ Por. wyroki: WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Op 269/18, NSA z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1909/16.

⁷⁾ Ustawa a dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁸⁾ Por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12.

⁹⁾ Tak wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 106/20, NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1571/12 i NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 355/14.

na tę uchwałę, ponieważ sąd ten posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia¹⁰⁾.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Artykuł 94 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Zarządzenie nr 47/2021 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie doręczone zostało Wojewodzie w dniu 29 czerwca 2021 r. Ponadto, stanowi ono akt prawa miejscowego. W tej sytuacji organowi nadzoru przysługuje uprawnienie do stwierdzenia nieważności ww. aktu w oparciu o cytowane regulacje ustawowe.*

W świetle argumentacji przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zarządzenia nr 47/2021 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za parkowanie pojazdów na parkingach gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Zbigniew Bogucki

¹⁰⁾ Por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06.