



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10-03-2022 r.

Marcin Wiącek

V.565.224.2021.TS

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie**

**za pośrednictwem
Rady Miasta Szczecina
via ePUAP**

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: Rada Miasta Szczecin

/umszczecin/skrytka

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.),

wnoszę skargę

na wymienione poniżej przepisy Regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały nr XXIII/709/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare

Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze (Dz.Urz.Woj.Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 6063, ze zm.), tj.:

- 1) § 1 ust. 2 Regulaminu,
- 2) § 2 ust. 9 i 10 Regulaminu,
- 3) § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu.

Zaskarżonym przepisom Regulaminu zarzucam, że zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) i wnoszę o stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2020 r. Rada Miasta Szczecina podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze. Praktycznie wszystkie regulacje prawne dotyczące zasad korzystania ze wspomnianej strefy zostały zamieszczone w Regulaminie Strefy Zamieszkania Stare Miasto, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały. W powołanym załączniku określony został obszar (tj. ulice i odcinki ulic), na którym obowiązuje regulamin, wprowadzono zasadę, że korzystanie z wyznaczonych miejsc parkingowych jest płatne w dni robocze, w godzinach od 8.00 do 17.00, ustalono stawki opłat parkingowych, a także ustanowiono obowiązek umieszczenia biletu parkingowego (dokumentu potwierdzającego wniesienia opłaty parkingowej) za przednią szybą pojazdu w sposób umożliwiający odczytanie treści tego biletu. Z treści regulaminu wynika ponadto, że z momentem zaparkowania pojazdu samochodowego w strefie, na miejscu do tego wyznaczonym, zostaje zawarta umowa o odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego na zasadach określonych w regulaminie i na podstawie przepisów ustawy – Kodeks cywilny (§ 1 ust. 2 regulaminu). Stronami tej umowy są korzystający ze strefy oraz jej zarządca (§ 2 ust. 10 regulaminu). Postanowienia regulaminu przewidują także naliczanie opłat dodatkowych w wysokości 200 zł w przypadku, gdy:

- a) korzystający ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto nie umieści ważnego biletu parkingowego lub karty Stare Miasto w sposób określony w regulaminie,
- b) korzystający ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto zaparkuje pojazd poza miejscami wyznaczonymi do parkowania (§ 5 ust. 1 regulaminu).

W rozumieniu przepisów regulaminu opłata dodatkowa jest karą umowną płatną przez osoby korzystające ze strefy w przypadkach określonych w regulaminie (§ 2 ust. 9 regulaminu).

Podstawę materialno-prawną zaskarżonej uchwały Rady Miasta Szczecin stanowią przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie do postanowień art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie wspomnianej ustawy organy gmin mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyty w powołanym przepisie zwrot „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie obiektów, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 405/19). Tymczasem, przepisy Regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto oprócz reguł zachowania się osób będących użytkownikami dróg objętych przedmiotową strefą (np. obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej w parkomacie lub za pomocą systemu płatności mobilnych czy też obowiązku umieszczenia biletu parkingowego za przednią szybą pojazdu) określają również sankcje w postaci opłaty dodatkowej (kary umownej) za naruszenie przepisów regulaminu, tj. nieumieszczenie biletu parkingowego lub karty Stare Miasto za szybą pojazdu (§ 5 ust. 1 lit. a Regulaminu) oraz za zachowanie niebędące naruszeniem tych przepisów, tj. za parkowanie pojazdu poza miejscami wyznaczonymi do parkowania (§ 5 ust. 1 lit. b Regulaminu). Przedmiotowa materia nie mieści się w zakresie pojęcia „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej”, bowiem dotyczy wyłącznie konsekwencji prawnych określonego zachowania się osób korzystających z tego rodzaju obiektów. Przepisy regulaminu normujące kwestie sankcji cywilno-prawnych nakładanych na użytkowników Strefy Zamieszkania Stare Miasto (opłata dodatkowa jest bowiem karą umowną w rozumieniu przepisów regulaminu), w tym również sankcji będących następstwem postępowania, które nie narusza zasad korzystania z dróg położonych w tej strefie, nie mieszczą się zatem w zakresie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Postanowienia § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto są także sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie do treści powołanego przepisu ustawy, 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. W ocenie Rzecznika, opłata dodatkowa (kara umowna) ustanowiona w powołanym przepisie regulaminu nie jest pobierana z tytułu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej (określonych dróg wewnętrznych) czy też za usługi komunalne (za świadczenie usług parkingowych), bowiem przesłanką jej naliczenia jest pozostawienie pojazdu poza miejscem wyznaczonym do parkowania, gdzie nie są świadczone usługi parkowania. Ponadto, przedmiotowe opłata, a *de facto* kara umowna, nie jest formą odpłatności za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej czy też za świadczoną usługę komunalną, lecz rodzajem sankcji o charakterze cywilno-prawnym. W wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 924/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zwrócił uwagę, że o ile przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mógł stanowić podstawę prawną do określenia przez radę gminy opłat za korzystanie z urządzonego przez gminę parkingu stanowiącego obiekt użyteczności publicznej, to brak było jednak podstaw, aby z tego unormowania wyprowadzić upoważnienie do ustalania opłaty dodatkowej za parkowanie pojazdów bez wniesienia opłaty parkingowej. Opłaty dodatkowe nie stanowią formy odpłatności za korzystanie z miejsca parkowania pojazdu, lecz - wbrew słownikowemu rozumieniu słowa „opłaty” - spełniają w istocie funkcję represyjną, mającą cechy kary pieniężnej. Z uwagi na to, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej posługuje się pojęciem „opłaty”, nie wydaje się uprawnione wyprowadzanie z tego przepisu wniosku, że opłaty te mogą być czymś więcej niż ustalonymi przez organ samorządu terytorialnego należnościami, stanowiącymi jedynie ekwiwalent za „usługę” ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń. W kategorii opłat ujętych w powołanym przepisie ustawy o gospodarce komunalnej nie mieszczą się zatem opłaty dodatkowe, które nie mają cech opłat, lecz są w istocie karą pieniężną. Stwierdzić zatem należy, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie przyznaje radzie gminy kompetencji do wprowadzenia opłat dodatkowych mających charakter kary pieniężnej za niewykonanie obowiązków ustanowionych przez ten organ w uchwale określającej zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest także odmienny pogląd. W wyroku z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1174/21, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że podejmując na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej uchwałę regulującą zasady i tryb korzystania z płatnych parkingów miejskich położonych poza drogami publicznymi rada miasta władna była określić w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały zarówno stawkę opłaty za parkowanie pojazdu, jak i opłatę za to parkowanie z naruszeniem zasad przyjętych regulaminem. Zdaniem NSA, druga z tych opłat jest również opłatą parkingową tyle, że uiszczaną za parkowanie z uchybieniem zasad objętych regulaminem. Z tego też względu, regulacja prawna ustanawiająca tego rodzaju

opłatę dodatkową nie narusza przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a konsekwencji także art. 7 i 94 Konstytucji RP.

Rzecznik nie podziela stanowiska wyrażonego w powołanym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nawet jednak przy zaakceptowaniu wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej dokonanej przez ten sąd i tak postanowienia § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu Strefy Zamieszkania Stare Miasto są sprzeczne z powołanym przepisem tej ustawy. Należy zauważyć, że wspomniany regulamin nie nakłada na użytkowników strefy obowiązku parkowania pojazdów wyłącznie na miejscach do tego wyznaczonych. Skoro zatem zaparkowanie pojazdu poza miejscem wyznaczonym nie stoi w sprzeczności z przepisami regulaminu, to tego rodzaju postępowanie nie stanowi uchybienia zasadom ustanowionym przez radę miasta w tym akcie prawnym. W świetle stanowiska i argumentacji przedstawionych przez NSA, brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej z tytułu zachowania, które nie narusza reguł wynikających z regulaminu określającego zasady korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej (strefy). Oznacza to, że opłata dodatkowa naliczana w przypadku zaparkowania pojazdu poza miejscami wyznaczonymi do parkowania została ustanowiona przez Radę Miasta Szczecin bezprawnie, gdyż nie stanowi opłaty za zachowanie korzystającego ze strefy, które jest niezgodne z zasadami przyjętymi w regulaminie.

W powołanym wyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się także do kwestii legalności zamieszczania w regulaminie określającym zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej regulacji o charakterze cywilno-prawnym. Sąd zwrócił uwagę, że jeśli rada zdecydowała o unormowaniu zasad korzystania z parkingów miejskich w oparciu o wiążące wszystkich korzystających z tych parkingów przepisy prawa miejscowego, przesądzające o publicznoprawnym charakterze uprawnień i obowiązków przyjętych tym aktem prawnym, to za nieuprawnione należało uznać jednoczesne odwołanie się w uchwale do reżimu cywilnoprawnego, z czym wiąże się zarówno przyjęty charakter opłaty jako należności wynikającej z umowy zawieranej pomiędzy gminą a korzystającym z parkingu, jak i sam charakter opłaty dodatkowej jako kary umownej. Z przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 483 § 1 Kodeksu cywilnego nie można wywieść prawa do ustalenia opłaty dodatkowej jako kary umownej za parkowanie pojazdów niezgodnie z regulaminem. Przepisy te nie dają również delegacji do ustanowienia takiego rodzaju opłaty. Według NSA, zaskarżona uchwała rady miasta została wadliwie oparta na dwóch konkurujących niejako ze sobą reżimach prawnych, z których cywilnoprawna konstrukcja odpłatności za korzystanie z parkingu nie mieści się w przewidzianej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podstawie aktu prawa miejscowego regulującego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

W świetle powyższego, za sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym należy uznać zaskarżone postanowienia regulaminu, z których wynika, że zaparkowanie pojazdu samochodowego w Strefie Zamieszkania Stare Miasto w miejscu do tego wyznaczonym powoduje zawarcie umowy o odpłatne korzystanie z miejsca parkingowego na zasadach określonych w regulaminie i Kodeksie cywilnym (§ 1 ust. 2 regulaminu) oraz, że umową rozumieniu regulaminu jest umowa zawarta pomiędzy korzystającym ze strefy a jej zarządcą (§ 2 ust. 10 regulaminu). Ta sama wadliwość dotyczy unormowań regulaminu, zgodnie z którymi opłata dodatkowa jest karą umowną płatną przez korzystające ze strefy w przypadkach określonych w regulaminie (§ 2 ust. 9 regulaminu). Przedmiotowe regulacje prawne niewątpliwie mają charakter cywilno-prawny, właściwy dla działania gminy jako podmiotu prawa prywatnego (komunalnej osoby prawnej). Tymczasem, ustanawiając regulamin określający zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej gmina realizują nadane im na mocy prawa publicznego uprawnienia i występuje jako wyposażony w określone władztwo organ administracji publicznej, którego pozycja jest całkowicie odmienna od tej właściwej dla stosunków cywilnoprawnych.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/