

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 czerwca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)

Protokolant

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 czerwca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na zarządzenie Burmistrza Karpacza

z dnia 28 września 2010 r. Nr 211/10

w przedmiocie przekazania gruntów Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu do zarządzania i obierania opłat na cele parkingowe

I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonego zarządzenia;

II. orzeka, że zaskarżone zarządzenie w części opisanej w pkt. I nie podlega wykonaniu.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 28 września 2010r. Burmistrz Karpacza wydał zarządzenie Nr 211/10 w sprawie przekazania gruntów Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu do zarządzania i pobierania opłat na cele parkingowe. W podstawie prawnej tegoż zarządzenia powołano art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 ze zm.) i § 2 ust. 3 pkt 9 uchwały Nr XXXII/204/00 Rady Miejska w Karpaczu z dnia 28 grudnia 2000r. w sprawie utworzenia Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. W skardze na powyższe zarządzenie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenia nieważności § 2 tegoż zarządzenia z powodu istotnego naruszenia art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że mocą zaskarżonego zarządzenia Burmistrz Karpacza przekazał Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu nieruchomości gruntowe stanowiące własność Gminy Karpacz do zarządzania i pobierania opłat za parkowanie. W § 2 zarządzenia postanowiono, że za parkowanie pojazdów samochodowych w ustalonych miejscach parkingowych pobiera się opłaty, zgodnie z regulaminem zatwierdzonym przez Burmistrza Karpacza. Jednocześnie organ wykonawczy ustalił, że maksymalna dzienna opłata na parkingu przy ul. Olimpijskiej nie może przekroczyć kwoty 15,00 zł w przypadku samochodów osobowych oraz stwierdził, że przekazania nieruchomości zakładowi budżetowemu nie powoduje powstania obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości. Organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym - do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Paragraf 2 ust. 2 pkt 9 uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/204/00 z dnia 28 grudnia 2000r. w sprawie utworzenia Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej wśród zadań powierzonych do realizacji tej jednostki wymienia utrzymanie i obsługę odrębnie przekazanych, gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Burmistrz Karpacza wyjaśnił, że Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu jest zakładem budżetowym nie posiadającym osobowości prawnej, a zarządzenie ma jedynie charakter wewnętrzny normujący prawa i obowiązki jednostki organizacyjnej gminy zarządzającym określonym składnikiem mienia gminnego. Nieruchomości zaś wskazane w § 1 zarządzenia stanowią tereny niezabudowane, parkingi, grunty przeznaczone pod parkingi i grunty będące obecnie częścią parku miejskiego. W kolejnej odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, Burmistrz Karpacza wyjaśnił, że wszystkie nieruchomości będące przedmiotem zarządzenia nie mieszczą się w strefie płatnego parkowania. Odnosnie natomiast podstawy prawnej opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, Burmistrz podkreślił, że został przedstawiony Radzie Miejskiej w Karpaczu projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia podstawy prawnej opłat za parkowanie. W dalszej części skargi organ nadzoru zwrócił uwagę na treść art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (ust. 1). Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2). Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3). Zadaniem użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 4). Wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadania gminy, w tym mające charakter użyteczności publicznej, obejmują m.in. sprawy zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą,

odprowadzanie ścieków i utylizację odpadów komunalnych, transport publiczny, gospodarkę nieruchomościami, gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu drogowego, utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych i in., i mają charakter wyłącznie przykładowy. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej określa granice gospodarki komunalnej, w myśl bowiem tego przepisu, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że zakres gospodarki komunalnej określają zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, a istotą gospodarki komunalnej jest realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej. Zasadniczym celem gospodarki komunalnej, jako działalności polegającej na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty w sferze użyteczności publicznej. Na pojęcie użyteczności publicznej składają się zatem następujące elementy: 1) bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb, 2) które mają charakter potrzeb zbiorowych i 3) zaspokajane są w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ponadto, co istotne zaspokajanie zbiorowych potrzeb powinno odbywać się w sposób bezpośredni. Usługi komunalne powinny być świadczone w sposób ciągły, dostępny dla wszystkich, według właściwych standardów. Świadczenie usług komunalnych, jak już to zostało wskazane wcześniej, jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego lub też sposób ich ustalania są określane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Stosownie bowiem do treści art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, 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 (ust. 1). Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (ust. 2). Przeznaczenie nieruchomości gminnych na parkingi oraz zarządzanie tymi terenami – w ocenie organu nadzoru - można uznać, że mieści się w sferze użyteczności publicznej związane jest z nieprzerwanym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Stwierdza to również Rada Miejska uchwale Nr V/35/11 w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i ustalania wysokości cen za usługi komunalne oraz w dołączonym do tego aktu uzasadnieniu, w którym organ stanowiący uznaje, że cyt. „grunty gminne wykorzystywane pod parkingi dla pojazdów samochodowych są obiektami użyteczności publicznej, bowiem korzystanie z nich dozwolone jest dla każdego na równych prawach”. Co istotne ustalanie cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się w zakresie pojęcia „zasady i tryb korzystania z obiektów gminnych i urządzeń użyteczności publicznej”, czyli w granicach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 2550/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00, OSS 2001/4/129). Podstawę prawną do wydania § 2 zaskarżonego zarządzenia winien stanowić - w ocenie organu nadzoru - akt uchwalony przez Radę Miejską w Karpaczu w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, mocą którego powierzono organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Upoważnienie organu wykonawczego do decydowania o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej musi zatem wynikać – zdaniem organu nadzoru - ze stosownej uchwały rady gminy, określającej każdorazowo zakres dopuszczalnych działań organów wykonawczych. Tego rodzaju dopuszczona ustawowo subdelegacja musi przy tym każdorazowo wynikać ze stosownej uchwały rady gminy, wyraźnie określającej zakres dopuszczalnych działań organu wykonawczego

w zakresie ustalania cen i opłat lub sposobu ich ustalania. W uchwale takiej powinny być zawarte „sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego” (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, publ. Prawo gospodarcze 1995, nr 12, s. 49). Tymczasem w dniu wydania przez Burmistrza Karpacza zaskarżonego zarządzenia organ ten nie posiadał uprawnień do ustalenia wysokości cen i opłat albo upoważnienia do określania sposobu 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 organ wydający zaskarżony akt nie mógł postanowić o pobieraniu opłat za parkowanie samochodów w miejscach parkingowych, zgodnie z zatwierdzonym przez siebie regulaminem ani ustalać maksymalnej opłaty dziennej pobieranej na parkingu przy ul. Olimpijskiej. Jak wynika bowiem z pisma Burmistrza Karpacza z dnia 11 lutego 2011 r. organ przedłożył Radzie Miejskiej w Karpaczu uchwałę w sprawie zatwierdzenia podstawy prawnej opłat za parkowanie pojazdów samochodowych. Rada Miejska w Karpaczu w dniu 28 lutego 2011 r. podjęła uchwałę Nr V/35/11 w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i ustalania wysokości cen za usługi komunalne i w § 1 postanowiła potwierdzić przekazanie przez Burmistrza Karpacza Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu do zarządzania i pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, gminnych gruntów stanowiących parkingi, a także zatwierdziła wszystkie dotychczas ustalone cenniki. Przywołana uchwała Rady Miejskiej nie spełnia warunków ustalonych w art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, potwierdza ona jedynie przekazanie przez Burmistrza Karpacza - Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu - gruntów stanowiących parkingi do ich zarządzania i pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, a także zatwierdza wszystkie dotychczas ustalone cenniki. Treść § 1 uchwały takiej subdelegacji nie zawiera. Odnosnie zaś postanowień § 2 ust. 3 zaskarżonego zarządzenia Wojewoda podkreślił, że powstanie obowiązku podatkowego w postaci podatku od nieruchomości reguluje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2006r. Nr 121, poz. 844 ze zm.). Jak wynika z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a i b tej ustawy gmina nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości, gdy kto inny jest posiadaczem nieruchomości gminnej, bez względu na to, czy posiadanie wynika z tytułu prawnego lub bez tytułu prawnego z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości. Kwestia obowiązku uiszczania podatku od nieruchomości została zatem przez ustawodawcę uregulowana w akcie wyższego rzędu. Tym samym - zdaniem organu - organ wykonawczy nie posiada podstaw prawnych do normowania tego zagadnienia w ramach zarządzenia. Zdaniem Wojewody Burmistrz Karpacza wydając zakwestionowany przepis zarządzenia naruszył nie tylko wskazany powyżej przepis ustawy o gospodarce komunalnej, ale również konstytucyjną zasadę legalizmu działania w granicach upoważnienia ustawowego przyznanego organowi gminy. W świetle bowiem art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W związku z powyższym skargę należy uznać za zasadną. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Karpacza wniósł o jej oddalenie, wskazując że Rada Miejska w Karpaczu w dniu 28 lutego 2011 r. podjęła uchwałę nr V/35/11 w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i ustalania wysokości cen za usługi komunalne, jednakże rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 kwietnia 2011 r. została stwierdzona nieważność tejże uchwały. Wobec powyższego Burmistrz przedłożył Radzie Miejskiej projekt uchwały w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do ustalenia opłat za parkowanie, w celu potwierdzenia upoważnienia do ustalania opłat za parkowanie pojazdów na parkingach będących w zarządzie MZGKiM w Karpaczu. W dniu 23 maja 2011 r. Burmistrz Karpacza nadesłał uchwałę Nr VII/55/11 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do ustalenia opłat za parkowanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny

zważył, co następuje: Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm./ skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały lub zarządzenia organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 w/w ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały lub zarządzenia we własnym zakresie. Po upływie powyższego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały lub zarządzenia musi ją/je zaskarżyć do sądu administracyjnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm./). W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 w/w ustawy). Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 w/w ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał lub zarządzenia, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest § 2 zarządzenia Burmistrza Karpacza z dnia 28 września 2010 r. Nr 211/10 w sprawie przekazania gruntów Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Karpaczu do zarządzania i pobierania opłat na cele parkingowe, podjęte na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm./ w związku z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej /Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm./ i § 2 ust. 3 pkt 9 uchwały Nr XXXII/204/00 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Podzielić należy w pełni stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że w/w § 2 zaskarżonego zarządzenia w istotny sposób narusza art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 Konstytucji RP. Brzmienie zaskarżonego przepisu § 2 zarządzenia jest następujące, cyt. :, 1. Za

parkowanie pojazdów samochodowych w wymienionych w § 1 miejscach parkingowych pobiera się opłaty, zgodnie z regulaminem zatwierdzonym przez Burmistrza Karpacza. 2. Maksymalna opłata dzienna pobierana na parkingu przy ulicy Olimpijskiej (§ 1 ust. 1 pkt 1) nie może przekraczać kwoty 15,00 zł w odniesieniu do samochodów osobowych. 3. Powyższe przekazanie nie powoduje powstania obowiązku uiszczania podatku od nieruchomości.” .

Zważyć należy, że w myśl art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 w/w ustawy /powołanym jako podstawa prawna zaskarżonego zarządzenia/ - do zadań wójta należy w szczególności: określanie sposobu wykonywania uchwał oraz gospodarowanie mieniem komunalnym. Istotne jest w sprawie, że w ustawie o gospodarce komunalnej zostały określone zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (ust. 2 art. 1). Do zadań o charakterze użyteczności publicznej należy zaliczyć przeznaczenie nieruchomości gminnych na parkingi oraz zarządzanie tymi terenami. Art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi natomiast, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Należy zauważyć, że żaden z powyższych przepisów nie upoważnia do regulowania przez Burmistrza Karpacza kwestii pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w miejscach parkingowych tak jak to zostało uregulowane w § 2 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonego zarządzenia. Zasadą bowiem jest zgodnie z art. 4 ust. 1 w/w ustawy o gospodarce komunalnej, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to 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. Jednakże, w myśl art. 4 ust. 2 omawianej ustawy - uprawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Z cyt. wyżej art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej jednoznacznie wynika, że to 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, a za jakie należy uznać przeznaczenie nieruchomości gminnych na parkingi oraz zarządzanie tymi terenami. Wprawdzie uprawnienie to może zostać przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powierzone organom wykonawczym tych jednostek, jednakże powierzenie to winno nastąpić przed podjęciem aktu określającego wysokość 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. Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić, że podstawą prawną do wydania § 2 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonego zarządzenia winien stanowić akt uchwalony przez Radę Miejską w Karpaczu w oparciu o powołany wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, mocą którego powierzono by organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (tu Burmistrzowi) uprawnienie do ustalenia wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Innymi słowy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, aby móc decydować o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, musiałby zostać do tego uprzednio upoważniony mocą stosownej uchwały organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego, w której określono by zakres dopuszczalnych działań organu wykonawczego. Taka zaś uchwała w dniu podjęcia zaskarżonego zarządzenia nie była w obrocie prawnym. Tym samym Burmistrz Karpacza nie posiadał

uprawnienia do ustalenia wysokości cen i opłat albo upoważnienia do określania sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też koniecznym stało się stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonego zarządzenia. Bez znaczenia jest okoliczność, że Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 kwietnia 2011r. Nr NK-N.4131.151.2011.DC) stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu Nr V/35/11 w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i ustalenia wysokości cen za usługi komunalne. Również na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy nie ma wpływu podjęcie w dniu 13 maja 2011r. uchwały Nr VII/55/11 Rady Miejskiej w Karpaczu w sprawie upoważnienia Burmistrza Karpacza do ustalenia opłat za parkowanie, jako, że uchwała ta niewątpliwie podjęta została dopiero po wydaniu przez Burmistrza Karpacza zaskarżonego zarządzenia. Za słuszne Sąd uznał także stanowisko Wojewody dotyczące postanowień § 2 ust. 3 zaskarżonego zarządzenia a to z tej przyczyny, że Burmistrz jako organ wykonawczy gminy nie posiada podstaw prawnych do normowania kwestii podatku od nieruchomości w ramach zarządzenia. Kwestie te normuje - jak trafnie zauważył organ nadzoru - ustawa z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2006r. Nr 121, poz. 844 ze zm.). Powyższe prowadzi do wniosku, że Burmistrz Karpacza wydając zakwestionowany przepis § 2 przedmiotowego zarządzenia naruszył nie tylko przepis art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, ale i również konstytucyjną zasadę legalizmu działania w granicach upoważnienia ustawowego przyznanego organowi gminy. W świetle bowiem art. 2 Konstytucji R.P., Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 w/w ustawy.