



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 marca 2022 r.

Poz. 1567

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 226/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie
następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Anna Moskała
Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Maciej Guziński

Protokolant referent Aneta Szmyt

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2018 r.
sprawy ze skargi MARSHAL Sp. z o.o. w Dzierżoniowie
na zarządzenie Prezydenta Miasta Wałbrzycha
z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr 398/2014

w przedmiocie ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów na parkingach przy ul. Kasztanowej,
ul. Kilińskiego, ul. Rycerskiej, al. Wyzwolenia oraz opłat za wynajem placu na parkingu przy ul. Rycerskiej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia z dnia 30 kwietnia 2014 roku nr 398/2014;**
- II. zasądza od Prezydenta Miasta Wałbrzycha na rzecz strony skarżącej kwotę 697 (sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Marshal sp. z o.o. z/s w Dzierżoniowie (dalej: skarżąca, spółka) wniosła skargę na zarządzenie Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr 398/2014 (dalej: zarządzenie) w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów na parkingach przy ul. Kasztanowej, ul. Rycerskiej, al. Wyzwolenia oraz opłat za wynajem placu na parkingu przy ul. Rycerskiej. Zaskarżonemu zarządzeniu zarzuciła naruszenie:

- art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez brak ogłoszenia zarządzenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego skutkujące nieważnością w całości,

- art. 13 f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych poprzez błędne i nieuzasadnione użycie w skarżonym zarządzeniu uregulowanej w tej ustawie opłaty dodatkowej, podczas gdy miejsca parkingowe są zlokalizowane na drodze wewnętrznej i nie podpadają pod regulację stref płatnego parkowania przewidzianej w tej ustawie;

- art. 6 k.p.a. w zw. z art. 30 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - dalej: u.s.g. poprzez wydanie zarządzenia sprzecznego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa;

- art. 8 k.p.a. poprzez brak działania wzbudzającego zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Skarżąca zarzuciła również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 6 k.p.a. w zw. z art. 30 u.s.g. poprzez wydanie skarżonego zarządzenia całkowicie niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa oraz art. 8 k.p.a. poprzez brak działania wzbudzającego zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Mając na uwadze powyższe zarzuty wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia w całości wobec braku jego promulgacji lub w części - w zakresie jego § 6, a nadto o zasądzenie na jej rzecz od organu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca spółka wskazała, że jej interes prawny w zaskarżeniu zarządzenia wynika z faktu, iż regularnie korzysta z parkingów, których skarżone zarządzenie dotyczy.

Spółka podkreśliła, że przed wystosowaniem do Sądu niniejszej skargi, zgodnie z literą art. 52 § 3 p.p.s.a. w jego brzmieniu sprzed nowelizacji obowiązującej od dnia 1 czerwca 2017 r., stosownym pismem z dnia 23 stycznia 2018 r. wezwała organ wydający zaskarżone zarządzenie do usunięcia powstałego naruszenia prawa. Pismo to zostało doręczone organowi administracji (potwierdzenie w załączeniu). Pomimo upływu od tegoż momentu znacznego okresu czasu, do momentu wniesienia niniejszej skargi nie skarżąca otrzymała jakiegokolwiek odpowiedzi na przesłane wezwanie.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że zgodnie z art. 30 u.s.g., na podstawie którego wydano zaskarżone zarządzenie, gminnym wójt, i również burmistrz oraz prezydent miasta, określa m. in: sposób gospodarowania mieniem komunalnym. Zarządzenie nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, co stanowi wprost naruszenie art. 13 pkt. 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zarządzenie Prezydenta Miasta Wałbrzycha jest bowiem w istocie aktem prawa miejscowego, zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy, a ponadto zawiera regulacje o charakterze normatywnym, stąd podlega ogłoszeniu w w/w publikatorze. Potwierdza to NSA w wyroku z 11.06.2015, I OSK 662/15, wskazał że cyt. „W zaskarżonym wyroku zasadnie wymieniono, że przedmiotowy i podmiotowy zakres regulacji zaskarżonego zarządzenia Prezydenta Miasta Bielsko-Białej z 31 sierpnia 2011 r. nr ON.0050.736.2011.GM w przedmiocie regulaminu miejskich parkingów płatnych stanowi regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym, a zatem odpowiada aktowi prawa miejscowego". W doktrynie wskazuje się bezspornie, że niedokonanie promulgacji jest istotnym naruszeniem prawa. Warunkiem zatem wejścia w życie przedmiotowego aktu jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak publikacji ww. aktu we właściwym trybie stanowi istotne, kwalifikowane naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

Po drugie, w § 6 Zarządzenia bezpodstawnie zostało użyte sformułowanie, że brak zapłaty za postój powoduje konieczność uiszczenia przez parkującego pojazd opłaty dodatkowej - taki zapis wprowadza natomiast w błąd każdorazowego użytkownika parkingu, co do podstawy prawnej powyższej opłaty, a co za tym idzie określonego trybu jej nakładania, bądź też ewentualnych środków zaskarżenia. Nie bez znaczenia jest fakt, że opłata dodatkowa została określona w art. 13f ustawy o drogach publicznych i dotyczy opłat uiszczanych za pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania. Kwestie sporne związane z tymi opłatami rozstrzygane są na drodze administracyjnej i sędowo-administracyjnej, gdy, tymczasem parkingi wskazane w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha działają na zasadach cywilnoprawnych. Niewątpliwie więc organ administracji nie mógł w takim układzie określonych, jasno wskazanych w przepisach prawa terminów, stosować per analogiam. Opłata dodatkowa jest immanentnie związana ze strefą płatnego parkowania, a nie parkingami działającymi na zupełnie innych zasadach.

Skarżąca podnosi również, iż przedmiotowa opłata bez wątpienia spełnia warunki niedopuszczalnej na gruncie art. 483 § 1 k.c. kary umownej za niewykonanie w terminie zobowiązania pieniężnego (zapłaty za parking). Wynika to wprost z lektury § 6 powołanego wyżej Zarządzenia, w którym wskazano, że dodatkowa opłata związana jest właśnie z nieopłaceniem postoju. W żadnym wypadku opłaty tej nie można uznać za odszkodowanie, lecz właśnie za zapłatę określonej kwoty pieniężnej, związanej z brakiem zapłaty za parking. Bezspornym jest więc, iż stanowi to rażące naruszenie powołanych wyżej przepisów kodeksu cywilnego, czyniąc w istocie także całkowicie bezskutecznym ewentualne roszczenie z tym związane, jako pozbawione jakiegokolwiek podstawy prawnej (por. wyrok SA Kraków z dnia 19.07.2017 r., sygn. akt: I ACa 220/17).

Końcowo skarżąca podkreśla, że organy władzy publicznej zgodnie z brzmieniem art. 6 k.p.a. winny działać w granicach i na podstawie prawa. – co oznacza powinność podejmowania przez nie wszelkich czynności i aktów w taki sposób, aby pozostawały one w związku z aktualnym stanem prawnym oraz w zgodzie z nim. Art. 6 k.p.a. ma walor zasady konstytucyjnej, jako powtórzenie normy wskazanej w art. 7 Konstytucji RP, stąd też niewątpliwie przepis ten ma bardzo istotny charakter przy ocenie działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (por. wyrok NSA z dnia 26.10.2016 r., sygn. akt: IIOSK 132/15). Z powyższym koresponduje również art. 8 k.p.a., nakazujący działanie organów w taki sposób, aby wzbudzać zaufanie obywateli do ich działań.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone albo uchwałą, albo zarządzeniem, może złożyć skargę do sądu administracyjnego. I dokładnie ten przepis stoi za przedmiotowym środkiem zaskarżenia. Należy zaznaczyć, iż Skarżący posiada interes w jego złożeniu, ponieważ wielokrotnie pojazdy należące do spółki Marshal sp. z o.o. korzystały i nadal korzystają z przedmiotowych placów parkingowych oraz ponoszone były i nadal są opłaty za parkowanie - na podstawie aktu wydanego zawierającego w swej treści zapisy całkowicie sprzeczne z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa.

Reasumując, skarżąca podkreśla, że:

- przedmiotowe zarządzenie nie zostało ogłoszone w sposób prawem przewidziany, poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a stanowi akt prawa miejscowego w świetle stanowiska judykatury, co skutkuje uznaniem jego nieważności;
- organ wydał zarządzenie, które niewątpliwie wprowadza w błąd kierujących pojazdami co do reżimu prawnego, jakemu podlegają wskazane w nim parkingi;
- wskazano w nim opłatę dodatkową, która jest właściwa jedynie dla miejsc parkingowych w strefie płatnego parkowania;
- wbrew powszechnie obowiązującym przepisom prawa ustanowiono karę umowną za niewykonanie w terminie zobowiązania pieniężnego.

Argumentację swoją strona podtrzymała i rozszerzyła w piśmie procesowym z dnia 18 lipca 2018 r.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie z uwagi na:

1. jej niedopuszczalność w oparciu o art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) - dalej p.p.s.a., ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia - ponieważ zarządzenie nr 398/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. zostało uchylone, nie obowiązuje i nie może być stosowane do zdarzeń powstałych w okresie jego obowiązywania;
2. jej niedopuszczalność w oparciu o art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., podnosząc, że skarżone zarządzenie nie jest aktem z zakresu administracji publicznej w szczególności aktem prawa miejscowego, gdyż dotyczy ono ustalenia stawek opłat za parkowanie na drogach wewnętrznych; w tym zakresie organ wyjaśnił, że właściciel (zarządca drogi wewnętrznej) ustala zasady korzystania z tej drogi, działając nie jako organ administracyjny, a jako podmiot cywilnoprawny; jego uprawnienie do zarządzania drogą i do ustalenia sposobu korzystania z niej przez inne podmioty znajduje źródło w prawie własności; oznacza to, że stosunki prawne związane z korzystaniem z drogi wewnętrznej mają również charakter cywilnoprawny;
3. brak interesu prawnego po stronie skarżącej spółki, która nie wykazała, że korzysta i korzystała z parkingów, których zarządzenie dotyczy.

Na wypadek stwierdzenia, że nie zachodzą podstawy do odrzucenia skargi organ wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej.

Organ wskazał w tym zakresie, że podstawę prawną przedmiotowego zarządzenia stanowi art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej oraz w zw. z § 1 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr

Jedną z podstaw wydania zaskarżonego zarządzenia jest z nich stanowi art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym uprawnienia, których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Mając na uwadze brzmienie ust. 1 tego artykułu podniósł, że powierzenie organom wykonawczym uprawnienia może dotyczyć określenia wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. W Gminie Wałbrzych Rada Miejska Wałbrzycha postanowiła, że przekazaniu tego uprawnienia Prezydentowi Miasta Wałbrzycha, co nastąpiło uchwałą nr XXXVII/302/12 z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie powierzenia Prezydentowi Miasta Wałbrzycha uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat albo stanowienia o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym od dnia wejścia w życie ww. uchwały Prezydent Miasta Wałbrzycha jest jedynym podmiotem uprawnionym do ustalania cen i stawek opłat bądź też do określania sposobu ich ustalania w odniesieniu do usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej jak również w odniesieniu do korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak wynika z treści § 1 przedmiotowego zarządzenia, na jego mocy ustalono opłaty za korzystanie z nieruchomości stanowiących własność Gminy Wałbrzych. Nieruchomości te nie - drogami publicznymi, leżą poza granicami pasa drogowego.

Zdaniem organu powołany w skardze na poparcie zarzutu naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 662/15 dotyczy zupełnie odmiennego -tanu prawnego i stanu faktycznego. Nie można bowiem utożsamiać określenia cen za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej z określeniem regulaminu korzystania z tych obiektów. Dla każdego z tych unormowań istnieje odrębna podstawa do ich określenia.

Podstawę prawną zarządzenia, o którym mowa w ww. wyroku NSA stanowił art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie można zatem utożsamiać określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej z określeniem cen i stawek opłat za korzystanie z tych obiektów. Organ samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji). Dla rozstrzygnięcia o kwalifikacji danego aktu normatywnego organów

jednostek samorządu terytorialnego zasadnicze znaczenie, oprócz brzmienia samej normy kompetencyjnej, ma rodzaj ustalanych opłat. Z kolei z normy art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, w zakresie ustalenia opłat za korzystanie z parkingów zlokalizowanych na drogach wewnętrznych, czyli de facto opłat cywilnoprawnych, nie można wywieść twierdzenia dającego podstawę do nakładania na obywateli świadczeń publicznoprawnych w drodze aktu prawa miejscowego.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że uchwały podjęte na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, a w konsekwencji Zarządzenia wydane w oparciu o ustęp 2 tego przepisu, są aktami kierownictwa wewnętrznego, które nie zostały objęte katalogiem aktów prawa miejscowego z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Nie można również zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, zgodnie z którym regulacja § 6 zarządzenia określająca opłaty dodatkowe z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój pojazdu, nie znajduje podstaw prawnych.

W ocenie organu określenie opłaty dodatkowej za nieuiszczenie należnej opłaty za parkowanie jak również za przekroczenie opłaconego czasu parkowania znajduje uzasadnienie w normie art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Wobec faktu, że do dróg wewnętrznych nie znajdują odpowiedniego zastosowania przepisy ustawy o drogach publicznych, przewidujące opłatę dodatkową za nieuiszczenie opłaty za postój na drodze publicznej albo za przekroczenie opłaconego czasu postoju na drodze publicznej, przyjęcie odmiennej wykładni art. 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej prowadziłoby do sytuacji, gdzie zarządca drogi wewnętrznej ustalając opłatę cywilnoprawną za pozostawienie pojazdu na jego terenie, nie posiadałby żadnych możliwości egzekwowania wprowadzonej przez siebie możliwości pobierania opłat za parkowanie na swoim terenie. Wskazać należy, że wymienione w zarządzeniu ulice są drogami wewnętrznymi co sprawia, że nie podlegają one regulacji ustawy o drogach publicznych. Do dróg tych (i parkingów na nich umieszczonych) nie stosuje się przepisów dotyczących stref płatnego parkowania (które umiejscowić można jedynie na drogach publicznych).

Parkowanie na parkingach, których dotyczy zarządzenie opiera się na umowie najmu miejsca parkingowego, którą zawiera się przez przystąpienie. Nie można uznać, że zastosowanie mają tu regulacje dotyczące stref płatnego parkowania, gdyż te umiejscawiane być mogą jedynie na drogach publicznych, co wynika z art. 13 ust. 1 i n. ustawy o drogach publicznych. Gmina, jako właściciel nieruchomości przy ul. Kasztanowej, Kilińskiego, Rycerskiej, al. Wyzwolenia, na których położone są parkingi, w zakresie zawierania umów najmów występuje jako podmiot cywilnoprawny i nie posiada żadnych uprawnień władczych charakterystycznych dla stosunków prawa administracyjnego. Tym samym roszczenia z tytułu najmu miejsca parkingowego uznane muszą być za roszczenia cywilnoprawne.

Odnosząc się do charakteru opłaty dodatkowej określonej w Regulaminie parkingów płatnych niestrzeżonych, organ zauważył, że art. 361 § 2 k.c. pozwala stronom umownie określić zakres odpowiedzialności kontraktowej za szkodę w sposób odmienny niż przewiduje to art. 361 § 1 k.c., co polegać może zarówno na rozszerzeniu granic odpowiedzialności, jak ich zawężeniu. Przyjmuje się w doktrynie, że możliwe jest ustalenie, jakiego rodzaju uszczerbek w dobrach i interesach poszkodowanego będzie we wzajemnych relacjach stron szkodą podlegającą naprawieniu. Za dopuszczalne w umownej konstrukcji szkody należy uznać również określenie z góry wysokości szkody, którą powód ponosi z tytułu korzystania z jego mienia (zajmowania miejsca parkingowego) bez wniesienia opłaty albo po przekroczeniu wykupionego czasu parkowania. Postanowienia takiego nie można traktować jako kary umownej ze względu na jego cel, który jest odmienny, niż cel dla którego w zobowiązaniach niepieniężnych ustala się kary umowne. Postanowienie ustanawiające opłatę dodatkową należy kwalifikować jako ustanawiające szerszą odpowiedzialność za szkodę, a nie karę umowną.

Treść zarządzenia objętego wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa a w konsekwencji niniejszą skargą była przedmiotem oceny Sądu Rejonowego w Wałbrzychu, który uznał, że samo parkowanie pojazdu na parkingu zlokalizowanym na drodze wewnętrznej należało traktować, jako zawarcie umowy najmu dotyczącej drobnych spraw życia codziennego. Sądy obu instancji podzieliły słuszność stanowiska Gminy zarówno co do kwestii zastosowania ustawy o drogach publicznych do parkingów, których dotyczy zarządzenie

oraz co do charakteru opłaty dodatkowej. Sąd Rejonowy w Wałbrzychu uzasadniając wyrok z dnia 11 maja 2017 r. wskazał, że zastrzeżenie opłaty dodatkowej w formie określonego kwotą pieniężną ryczału za brak wykupienia biletu parkingowego lub za przekroczenie opłaconego czasu parkowania nie może być traktowane jako kara umowna sensu stricte, ale jako postanowienie umowne sui generis, na zawarcie którego zezwala stronom brzmienie art. 361 § 2 kc. Sąd wskazał przy tym, że brak zastrzeżenia pobierania tej opłaty powodowałby faktyczny brak możliwości prowadzenia parkingów, na których opłat za postój dokonuje się w parkomacie. Wobec powyższego, w ocenie organu, nie znajdują uzasadnienia również zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego, podnoszone przez Skarżącą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz 1369 – dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W tak wyznaczonym zakresie kontroli, Sąd, dokonując oceny zgodności z prawem objętych skargą zapisów skarżonego zarządzenia Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 30 kwietnia 2014 r. uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Podstawowym zarzutem podniesionym przez skarżącą spółkę był zarzut braku publikacji skarżonego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, który miał swoje źródło w tezie, iż zarządzenie Prezydenta Wałbrzycha nie miało charakteru aktu kierownictwa wewnętrznego, ale było w istocie prawem miejscowym do którego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r, o ogłaszaniu aktów normatywnych. Do powyższego zarzutu i twierdzenia skarżącej, podobnie jak do twierdzenia organu, iż sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej, Sąd musi się odnieść w pierwszej kolejności, bowiem wpływają one nie tylko na ocenę zasadności skargi, ale przesądzają o jej dopuszczalności. Akty kierownictwa wewnętrznego, podobnie jak te, których przedmiotem regulacji są wyłącznie stosunki cywilnoprawne między jednostką samorządu terytorialnego a innymi podmiotami, nie mieszczą się bowiem w katalogu aktów podlegających na mocy art. 3 p.p.s.a. kontroli sądu administracyjnego - na co zresztą powołuje się organ w odpowiedzi na skargę, wnosząc o jej odrzucenie.

Swoje stanowisko, że sprawa nie ma charakteru administracyjnej i nie stanowi aktu prawa miejscowego organ wywodzi z tego, że sporne zarządzenie reguluje zasady korzystania z parkingów zlokalizowanych na drogach wewnętrznych, a nie na drogach publicznych. Tym samym, zdaniem organu, dotyczy ono kwestii związanych wyłącznie z wykonywaniem przez Gminę Wałbrzych uprawnień właścicielskich i reguluje stosunki o charakterze cywilnoprawnym.

Odnosząc się do powyższych twierdzeń należy zauważyć, że między stronami pozostaje bezsporne, że ulice i plac, na których zlokalizowane są parkingi objęte regulacją skarżonego zarządzenia Prezydenta, nie stanowią dróg publicznych w rozumieniu art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.). W świetle zatem art. 8 ustawy o drogach publicznych ulice te i plac należy zakwalifikować do kategorii dróg wewnętrznych. Do zlokalizowanych na tych drogach parkingów nie znajdują w konsekwencji zastosowania przepisy regulujące tzw. strefy płatnego parkowania, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13 b ustawy o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260).

Jednocześnie Sąd stoi na stanowisku, że sama tylko kwestia lokalizacji parkingu na drodze wewnętrznej nie ma znaczenia dla oceny charakteru skarżonego aktu. Skarżone zarządzenie określa obowiązek ponoszenia opłat i ich wysokość za korzystanie z ogólnodostępnego parkingu urządzonego przez Gminę na należących do niej nieruchomościach (drogach wewnętrznych). Zarządzenie to dotyka zatem materii gospodarowania mieniem komunalnym i realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, która to materia została uregulowana m.in. w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 379). Zgodnie z jej art. 1 ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (ust. 1). 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).

Sąd w orzekającym składzie podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że wykorzystywanie nieruchomości gminnych na parkingi oraz zarządzanie tymi terenami stanowi realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej (zob. prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. II S/Wr 245/11, prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. II SA/Gl 800/14).

Stanowisko takie wspiera zresztą sama treść zarządzenia, w której wskazano, że została ona wydana m.in. w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w zw. z § 1 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XXXVIII/302/12 z dnia 28 sierpnia 2012 r. w prawie powierzenia Prezydentowi Miasta Wałbrzycha uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat albo stanowienia o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 11 czerwca 2015 r., (sygn. akt I OSK 662/15), zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony podmiotowo – jeżeli usługi świadczy podmiot prywatny, względnie też taki, w którym dana jednostka samorządu terytorialnego w żaden sposób nie uczestniczy, wyłącza to kwalifikację do komunalnej usługi użyteczności publicznej, a tym samym kompetencję organu stanowiącego do podjęcia uchwały na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Taka sytuacja nie miała jednak miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej 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.
2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Charakter uchwał wydawanych na podstawie powołanego art. 4 ust. 1 pkt 2 był sporny.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2018 r. II OSK 2990/17 według wcześniejszych zapatrywań uchwały wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. zaliczano do aktów kierownictwa wewnętrznego, zawierających wytyczne dla podmiotów wykonujących na rzecz jednostki samorządu terytorialnego określone usługi, przy czym konkretna wysokość cen i opłat miała być bieżąco ustalona w zawieranych umowach cywilnoprawnych. Aktualnie dominuje jednak pogląd, zgodnie z którym uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. 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 (por. powołany wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 245/11, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 800/14, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 662/15,

wyrok WSA w Gorzowie Wlk z dnia 20 marca 2017 r., sygn., akt II SA/Go 81/17). Analiza orzecznictwa i literatury wspiera dominujące stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. 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. Wskazuje się przy tym zasadnie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. jest przepisem *lex specialis* względem przepisów zawartych w ustawach ustrojowych (por. C. Banasiński, M. Kulesza, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, System Informacji Prawnej (SIP) Lex; M. Szydło, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej, SIP Lex; C. Banasiński, k.m. Jaroszyński, Komentarz do art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej). Analogiczne stanowisko zajął NSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r. I OSK 1901/13, wskazując, że artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to z konstrukcji normy prawnej, która na równi z umocowaniem zawartym w przepisach szczególnych stawia umocowanie zawartej w tej normie.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustalanie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej ma charakter aktu prawa miejscowego. W związku z tym umieszczenie takiej regulacji w zarządzeniu Prezydenta, wydanym na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.g.k., powoduje, że zarządzenie takie należy traktować pod względem materialnym jako akt prawa miejscowego. W konsekwencji akt ten podlega kontroli sądu administracyjnego w oparciu o art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Sąd w rozpoznawanej sprawie podziela wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że zawarcie w zarządzeniu organu wykonawczego gminy przepisów obowiązujących podmioty znajdujące się poza administracją danej jednostki samorządu czyni takie zarządzenie aktem prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Krakowie z 11 października 2012 r., sygn. III SA/Kr 228/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 800/14). Ustalanie cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej ma charakter aktu prawa miejscowego. W konsekwencji umieszczenie takiej regulacji w zarządzeniu daje postawę do traktowania go pod względem materialnym jako aktu prawa miejscowego, wymagającego w szczególności prawidłowego ogłoszenia. Wymóg taki nie został jednak w sprawie spełniony, zarządzenie nie przewiduje publikacji i określa samodzielnie datę wejścia w życie, co narusza art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172). Jednocześnie powszechnie obowiązujący charakter podjętego aktu daje podstawę do stwierdzenia nieważności kontrolowanego aktu, bez uwzględniania skutków upływu czasu od dnia podjęcia (art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Na marginesie należy dodać, że powoływane przez organ postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt II SA/Ol 1155/15) i wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 253/17) nie dotyczyły aktów regulujących odpłatność za korzystanie z parkingów zlokalizowanych na drodze wewnętrznej. Przedmiotem zaskarżenia w pierwszej z tych spraw był sposób organizacji ruchu na drodze wewnętrznej a drugiej stan jej utrzymania. Zawarte zatem w uzasadnieniach powołanych orzeczeń stanowiska prawne nie przystawały do stanu faktycznego przedstawionej pod rozstrzygnięcie sprawy.

Za niezasadne należało ocenić również zarzuty organu, mające uzasadnić odrzucenie skargi, że brak jest przedmiotu zaskarżenia wobec uchylenia zaskarżonego zarządzenia. Jak słusznie wskazał sam organ, powołując się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 1994 r., W 5/94, zaskarżeniu do sądu może podlegać ten akt prawa miejscowego, który wprawdzie został zmieniony lub uchylony, jednakże może być zastosowany do stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie, albowiem skarżone zarządzenie ma zastosowanie dla oceny zasad odpłatności za korzystanie z parkingów w okresie jego obowiązywania, a w szczególności dla dokonania oceny, czy podmiot korzystający z parkingu miał obowiązek ponoszenia określonych zarządzeniem opłat. Nie można się przy tym zgodzić z organem, że egzekwowanie nałożonych już opłat nie może być utożsamiane ze stosowaniem uchylonego

zarządzenia. Stwierdzenie bowiem nieważności tego zarządzenia lub też jego uchylenie będzie mogło stanowić podstawę do podważenia zasadności egzekwowanego obowiązku zapłaty. Nie można zatem zgodzić się z organem, że powołany wyrok Trybunału nie dotyczy sytuacji zaistniałej w niniejszej sprawie, bowiem uchylone na dzień dzisiejszy zarządzenie nie może być już w żadnej mierze stosowane wobec skarżącej spółki. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny jasno stwierdził bowiem, że potrzeba weryfikacji twierdzeń skarżącego istnieje zarówno wtedy, gdy z powołaniem się na zaskarżoną uchwałę zastosowano wobec skarżącego indywidualny akt, jak i wówczas gdy istnieje możliwość wydania takiego aktu w związku z sytuacją, która wystąpiła przed uchyceniem lub zmiana uchwały. Zdaniem orzekającego Sądu, pojęcia „indywidualnego aktu” nie można w tym przypadku ograniczać do decyzji administracyjnej, wyłączając sytuację w których organ nie wydając decyzji w innych pismach ustalił obowiązek zapłaty należności wywodzony w akcie prawa miejscowego i obowiązek ten realizuje w postępowaniu egzekucyjnym.

W odniesieniu natomiast do zarzutu dotyczącego braku interesu prawnego po stronie skarżącego, należy wskazać, że w sprawie jest okolicznością bezsporną, że skarżąca spółka parkowała swoje samochody na miejscach wskazanych w zaskarżonym zarządzeniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha i została z tego tytułu obciążona obowiązkiem poniesienia opłat wskazanych w tym zarządzeniu. Oznacza to, że kwestionowane zarządzenie, miało bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżącego i na ustalenie podstaw obowiązku zapłaty za korzystanie z parkingu. Znajduje to potwierdzenie w przedstawionym przez organ wyroku, wydanym w wyniku postępowania zainicjowanego pozwem Gminy, w którym dochodziła ona od skarżącej zapłaty za korzystanie z parkingu w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w Wałbrzychu (sygn. akt I C 3437/16) i przed Sądem Okręgowym w Świdnicy (sygn. akt II Ca 641/17). Mając na względzie, że skarżąca podnosi, że zarządzenie to w skutek braku jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego nie posiadało mocy prawnej, należy stwierdzić, że ma ona interes prawny w zaskarżeniu tego aktu.

Podkreślenia wymaga natomiast, że badając dopuszczalność oraz zasadność skargi w niniejszej sprawie Sąd oceniał legalność działania organu – prezydenta Miasta Wałbrzycha, w kontekście obowiązku publikacji zaskarżonego zarządzenia i skutków jego nieopublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Poza kognicją i kontrolą sądu administracyjnego znajdują się natomiast kwestie dopuszczalności i zasadności roszczeń podnoszonych przez Gminę w stosunku do użytkowników parkingów wskazanych w tym zarządzeniu, a wywodzonych z prawa własności i faktu korzystania z tej własności przez inne podmioty.

W świetle powyższego i mając na uwadze skutki, jakie brak wymaganej publikacji niesie dla skarżonego zarządzenia, powodując konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości, Sąd uznał, że dalsze zarzuty podniesione przez stronę w zakresie naruszenia przez § 6 tegoż zarządzenia art. 13f ustawy o drogach publicznych, pozostawały bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie.

Mając na uwadze podane argumenty, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdził nieważność zarządzenia.