



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 września 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Elżbieta Czarny-Drożdżejko

Sędzia NSA

Patrycja Joanna Suwaj

Sędzia del. WSA

Dorota Dziedzic-Chojnacka (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego

Agnieszka Juszyńska

po rozpoznaniu w dniu 17 września 2025 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Rady Miasta Szczecin

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 11 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Sz 307/22

w sprawie ze skarg 1) Rzecznika Praw Obywatelskich,

2) Prokuratora Okręgowego w Szczecinie

na uchwałę Rady Miasta Szczecin

z dnia 24 listopada 2020 r. nr XXIII/709/20

w przedmiocie ustalenia zasad korzystania ze strefy zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w tym obszarze

uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania
Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Karolina Skoniewska

Referent strażysta

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny („WSA”) w Szczecinie wyrokiem z 11 sierpnia 2022 r. II SA/Sz 307/22 stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. nr XXIII/709/20 w przedmiocie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm; obecnie: t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935, dalej powoływanej jako: „ppsa”).

Sąd pierwszej instancji orzekał w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Miasta Szczecin (zwana dalej: „Radą Miasta”), działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., zwanej dalej: „usg”) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712 ze zm., zwanej dalej: „ugk”), podjęła w dniu 24 listopada 2020 r. uchwałę nr XXIII/709/20 w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze.

W skardze na powyższą uchwałę Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”) wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2, § 2 ust. 9 i 10 oraz § 5 ust. 1 lit. b Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do skarżonej uchwały. RPO uważał bowiem, że przepisy regulaminu normujące kwestie sankcji cywilno-prawnych nakładanych na użytkowników Strefy Zamieszkania Stare Miasto, w tym również sankcji będących następstwem postępowania, które nie narusza zasad korzystania z dróg położonych w tej strefie, nie mieszczą się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 usg. W jego ocenie, przedmiotowa opłata, 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.

Z kolei, Prokurator Prokuratury Okręgowej w Szczecinie (zwany dalej: „Prokuratorem”), zakwestionował skarżoną uchwałę w części, tj. w zakresie § 1

ust. 2, § 2 ust. 3, 4, 6, 9 i 10 oraz § 5, § 6 i § 8 Regulaminu, i wniosk o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. Prokurator w skardze podniósł zarzut naruszenia:

1) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 2 pkt 4 usg, art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, polegającym na przekroczeniu przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego do wydania uchwały, zawartego w ww. wymienionych przepisach, przez ustalenie w § 5, § 6 i § 8 Regulaminu „opłaty dodatkowej” za parkowanie pojazdów bez wniesienia opłaty parkingowej oraz za parkowanie pojazdów poza miejscem wyznaczonym do parkowania, podczas gdy ww. przepisy nie przewidują takich możliwości, upoważniając jedynie organ uchwałodawczy do ustalenia opłat i cen za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego stanowiących jedynie ekwiwalent świadczonej usługi;

2) art. 40 ust. 2 pkt 4 usg w zw. żart. 4 ust. 1 pkt 2 ugk, polegającym na przekroczeniu przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego zawartego w ww. wymienionych przepisach, poprzez ustanowienie w Regulaminie przepisów § 1 ust. 2, § 2 ust. 3, 4, 6, 9 i 10, które przesadzają o cywilnoprawnej konstrukcji odpłatności za korzystanie z miejsca parkingowego, która nie mieści się w przewidzianej w art. 40 ust. 1 pkt 2 usg podstawie aktu prawnego regulującego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i wprowadza w błąd adresatów uchwały co do charakteru uprawnień i obowiązków przyjętych tym aktem prawnym, które jako wynikające z aktu prawa miejscowego mają charakter publicznoprawny.

W odpowiedzi na skargę RPO, Rada Miasta reprezentowana przez Prezydenta Miasta Szczecin (zwanego dalej: „Prezydentem Miasta”), wniosła o jej oddalenie w całości. Nie zgodził się z żądaniem stwierdzenia nieważności przepisów wskazanych przez RPO, a zarzuty skargi uznał za niezasadne.

Natomiast w odpowiedzi na skargę Prokuratora, Rada Miasta reprezentowana przez Prezydenta Miasta, również wniosła o oddalenie skargi w całości, uznając, że zarzuty skargi nie są zasadne. W uzasadnieniu tej odpowiedzi powtórzono argumentację przedstawioną w odpowiedzi udzielonej na skargę RPO.

Postanowieniem z 11 sierpnia 2022 r. WSA w Szczecinie, na podstawie art. 111 § 1 ppsa, połączył do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia obie sprawy,

tj. ze skargi Prokuratora o sygn. akt II SA/Sz 642/22 i ze skargi RPO o sygn. akt II SA/Sz 307/22. Sąd postanowił połączone sprawy prowadzić pod sygn. akt II SA/Sz 307/22.

WSA w Szczecinie we wskazanym na wstępie wyroku stwierdził, że jest ona w całości dotknięta istotnym naruszeniem prawa, a nie tylko w zakresie wskazanym w skargach RPO i Prokuratora. W ocenie Sądu pierwszej instancji, z treści skarżonej uchwały nie wynika, z jakiego powodu organ stanowiący Gminy Miasta Szczecin ustalił ceny i opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, albowiem nie wskazał ani w tej, ani też w innej uchwale, że obszar Strefy Zamieszkania Stare Miasto (dalej „Strefa”) stał się obiektem czy urządzeniem użyteczności publicznej. Nie jest wystarczające bowiem nadanie statusu obiektu użyteczności publicznej Strefie tylko przez wyznaczenie obszaru, który obejmuje (de facto są to ulice, które utraciły status dróg gminnych i zostały wyłączone z użytkowania) oraz przyjęcie Regulaminu, który oprócz wyznaczenia zasięgu obowiązywania Strefy odnosi się wyłącznie do zasad parkowania w niej pojazdów oraz pobierania związanych z tym opłat bez równoczesnego określenia z jakiego powodu obszar ten status taki otrzymał.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że ulice znajdujące się w Strefie miały status dróg gminnych, które organ stanowiący Gminy Miasta Szczecin odpowiednio uchwałami: nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i XX/650/20 z dnia 22 września 2020 r. pozbawił statusu dróg gminnych, wyłączył te drogi z użytkowania, bądź nadał im w sposób nieuprawniony status dróg wewnętrznych (takiego przekształcenia art. 10 ust. 3 nie przewiduje). WSA w Szczecinie podkreślił, że jakkolwiek w tej sprawie Sąd nie bada legalności uchwał o pozbawieniu dróg statusu dróg gminnych i wyłączeniu ich z użytkowania, to jednak nie sposób pominąć skutków tychże dla skarżonej uchwały. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, jeżeli Rada Miasta Szczecin wyłączyła drogi wymienione w § 1 Regulaminu Strefy z użytkowania, a następnie postanowiła o włączeniu tychże do Strefy Zamieszkania Stare Miasto, nie określając czym w istocie jest ta Strefa (jaki jest jej status prawny w rozumieniu ugk), to ustalanie opłat za parkowanie w Strefie nie znajduje uzasadnienia prawnego.

WSA w Szczecinie podkreślił również, że pozbawienie dróg znajdujących się w Strefie statusu dróg publicznych w istocie nie zmieniło ich dotychczasowego przeznaczenia. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, faktem notoryjnym jest,

że na drogach Strefy ruch drogowy odbywa się w niezmiennym natężeniu, zaś znaki drogowe nie wskazują, że ruch w Strefie za wyjątkiem dojazdu do posesji, jest niemożliwy wobec wyłączenia dróg z użytkowania i nadania tymże innego statusu. Od stanu sprzed pozbawienia dróg wymienionych w § 1 załącznika do zaskarżonej uchwały odróżniają je tylko opłaty za parkowanie inne niż te, które obowiązywały na drodze publicznej (opłaty za parkowanie na drogach publicznych).

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały Rada Miasta stwierdziła, że ruch w Strefie będzie ograniczony do minimum, zapewniając jedynie niezbędny dojazd do nieruchomości. W ocenie Sądu, fakty tym zapewnieniom przeczą, a nadto Rada Miasta nie wskazała w uzasadnieniu, na jakiej podstawie prawnej ograniczy ruch w Strefie do minimum.

Podsumowując, WSA w Szczecinie podkreślił, że brak określenia, czym stały się dotychczasowe drogi gminne poddaje w wątpliwość możliwość ustalania opłat na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ukg, tak jak to przyjęto w skarżonej uchwale, albowiem w istocie są to opłaty za korzystanie z mienia gminnego, nie poddające się regulacjom z ww. ustawy. W związku z powyższym Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarżona uchwała w całości, w sposób istotny narusza prawo, albowiem ustala zasady korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz zasady pobierania i wysokość opłat za parkowanie pojazdów w tym obszarze, w sytuacji gdy Strefa nie jest ani obiektem ani też urządzeniem użyteczności publicznej w rozumieniu przepisów ukg to nie znajdują do niej zastosowania przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 tego aktu prawnego.

Sąd nie poddał ocenie prawnej zarzutów podniesionych w skargach RPO oraz Prokuratora, gdyż wobec stwierdzenia nieważności uchwały w całości rozważania w tym zakresie stały się zbędne.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Rada Miasta, zaskarżając orzeczenie w całości oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy w całości do ponownego rozpoznania WSA w Szczecinie, zasądzenie na rzecz skarżącej kasacyjnie zwrotu kosztów postępowania od skarżących solidarnie, w tym kosztów zastępstwa radcy prawnego według norm prawem przewidzianych. Ponadto wniosła o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, o której mowa w art. 174 pkt 1 ppsa, tj. przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 usg oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: „udp”) oraz art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: „upb”) przez uznanie, że drogi wewnętrzne w Strefie Zamieszkania Stare Miasto nie są obiektem użyteczności publicznej, a więc Rada Miasta Szczecin nie była uprawniona do ustanowienia w uchwale nr XXIII/709/20 z dnia 24 listopada 2020 roku zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze,
2. naruszenie przepisu postępowania mające wpływ na wynik sprawy, o których mowa w art. 174 pkt 2 ppsa, tj. art. 147 § 1 ppsa przez jego zastosowanie i stwierdzenie w wyniku błędnego uwzględnienia skargi nieważności w całości 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 jako rzekomo podjętej bez oparcia w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 usg i art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk;
3. naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, o których mowa w art. 174 pkt 2 ppsa, tj. art. 141 § 4 w zw. z art. 134 § 1 ppsa w zakresie w jakim w uzasadnieniu wydanego wyroku Sąd pierwszej instancji ocenił uchwały Rada Miasta Szczecin nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020 r. i uznał, że Rada Miasta Szczecin w sposób nieuprawniony pozbawiła statusu dróg gminnych ulice wymienione w ich treści, wyłączyła te drogi z użytkowania, bądź nadała im status dróg wewnętrznych podczas, gdy uchwały te nie były przedmiotem rozpatrywanej sprawy;
4. naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, o których mowa w art. 174 pkt 2 ppsa, tj. art. 141 § 4 w zw. z art. 134 § 1 ppsa w zakresie w jakim w uzasadnieniu wydanego wyroku Sąd pierwszej instancji błędnie ustalił i wskazał, że:
 - a) pozbawienie dróg znajdujących się w Strefie Zamieszkania Stare Miasto statusu dróg publicznych w istocie nie zmieniło ich dotychczasowego przeznaczenia, a ruch drogowy na tych ulicach odbywa się w niezmiennym natężeniu, co wbrew

twierdzeniom Sądu I-szej instancji nie jest faktem notoryjnym, jak również nie znajduje oparcia w aktach przedmiotowej sprawy,

b) drogi wewnętrzne w Strefie Zamieszkania Stare Miasto nie są obiektem użyteczności publicznej, a więc Rada Miasta Szczecin nie była uprawniona do ustanowienia w uchwale nr XXIII/709/20 z dnia 24 listopada 2020 roku zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze.

Argumentację na poparcie zarzutów sformułowanych w petitum skargi kasacyjnej przedstawiono w jej uzasadnieniu.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną RPO oraz Prokurator wniosli o jej oddalenie.

W piśmie procesowym z 5 czerwca 2023 r. Prokurator wskazał, że doszło do uprawomocnienia wyroku WSA w Szczecinie z 9 lutego 2023 r. II SA/Sz 991/22 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Szczecin nr XXI/650/20 z 22 września 2020 r. w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania. W ocenie Prokuratora, powyższa okoliczność w ocenie prokuratora ma znaczenie dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie, albowiem nieważna obecnie, uchwała Rady Miasta Szczecin nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020 r. stała się podstawą do wydania uchwały Rady Miasta Szczecin nr XXIII/709/20 z 24 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat z parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze. W obecnym stanie prawnym ulice objęte Strefą Zamieszkania Stare Miasto nie są wyłączone z kategorii dróg gminnych.

W nawiązaniu do ww. pisma Prokuratora, w piśmie z 6 sierpnia 2025 r., pełnomocnik skarżącej kasacyjnie wskazał, że zakres ulic pozbawionych kategorii dróg publicznych, o których mowa w uchwale Rady Miasta Szczecin nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020 r., nie wyczerpywał nigdy obszaru Strefy Zamieszkania Stare Miasto, która obejmowała zawsze obszar szerszy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, gdyż zasadne okazały się podniesione w niej zarzuty dotyczące naruszenia m.in. art. 141 § 4 ppsa.

Stanowisko odnośnie przyjęcia przepisu art. 141 § 4 ppsa za podstawę skargi kasacyjnej jest utrwalone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, dla przykładu powołać można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 lipca 2020 r. I FSK 1820/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wówczas, gdy sporządzone jest w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się bowiem między innymi w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej na żądanie strony postępowania”.

Na podstawie art. 141 § 4 ppsa uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Przepis ten stanowi normatywny wzorzec kontroli instancyjnej zaskarżonego wyroku. Określając elementy, z jakich powinno składać się uzasadnienie orzeczenia, stanowi przepis o charakterze formalnym. O jego naruszeniu można mówić przede wszystkim wówczas, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełnia jednego z ustawowych wyżej wymienionych warunków.

Prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku, a więc takie, które zawiera konieczne elementy określone w art. 141 § 4 ppsa, ma pomóc stronie oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w prześledzeniu dotychczasowego przebiegu postępowania w sprawie, a także w zapoznaniu się z procesem myślowym, który doprowadził wojewódzki sąd administracyjny do podjęcia zaskarżonego orzeczenia. Jak wskazuje się w orzecznictwie, wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 ppsa, w sytuacji gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku (por. wyroki NSA: I OSK 1605/09, II FSK 1479/09). Oznacza to, że orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego nie będzie się poddawało takiej kontroli w przypadku braku

wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także, gdy będą one co prawda obecne, niemniej obejmować będą treści podane w sposób niejasny czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego orzeczenia Sądu (por. wyroki NSA: II OSK 986/09, I OSK 2338/13).

Słusznie w tym kontekście wytknięto to w zarzutach sformułowanych w skardze kasacyjnej dotyczących naruszenia art. 141 § 1 w zw. z art. 134 § 1 ppsa, że Sąd pierwszej instancji wykroczył poza granice sprawy, w której zostały wniesione skargi, oceniając uchwały Rada Miasta Szczecin nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020 r. i uznając, że Rada Miasta w sposób nieuprawniony pozbawiła statusu dróg gminnych ulice wymienione w ich treści, wyłączyła te drogi z użytkowania, bądź nadała im status dróg wewnętrznych, gdy uchwały te nie były przedmiotem rozpatrywanej sprawy.

Przepis art. 134 § 1 ppsa stanowi bowiem, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. (zastrzeżenie nieistotne w sprawie – wyjaśnienie NSA). Rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Natomiast wynikający z tego przepisu brak związania wojewódzkiego sądu administracyjnego granicami skargi oznacza, że dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, sąd ten ma prawo i obowiązek uwzględnić także okoliczności, wprawdzie niepodniesione przez stronę skarżącą jako zarzut, ale mające wpływ na tę ocenę. Do naruszenia tego przepisu dochodzi zatem, gdy sąd wykroczył poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo (tak jak to miało miejsce na gruncie niniejszej sprawy) mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku – nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi. Granice te wyznaczone są zatem dwoma aspektami, mianowicie: legalnością działań organu oraz całokształtem aspektów prawnych tego stosunku prawnego, który był objęty treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza natomiast, że Sąd pierwszej instancji rozpoznając skargę na uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. nr XXIII/709/20 w przedmiocie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania

Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze w całości, wyszedł poza granice tej sprawy, koncentrując uwagę na kwestiach niezwiązanych z przedmiotem skargi, tj. pozbawieniem statusu dróg gminnych dróg wyłączonych z użytkowania czy przekształconych w drogi wewnętrzne na podstawie uchwał Rada Miasta Szczecin nr X/330/19 z dnia 10 września 2019 r. i nr XXI/650/20 z dnia 22 września 2020. Uchwały te nie były zaś przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Sąd pierwszej instancji nie powinien zatem w uzasadnieniu odnosić się do zgodności z prawem tych uchwał.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił nadto wyrażonego w uzasadnieniu skarżonego wyroku stanowiska Sądu pierwszej instancji, jakoby faktem notoryjnymi miałyby być okoliczność, że na drogach Strefy ruch drogowy odbywa się w niezmiennym natężeniu, a znaki drogowe nie wskazują, że ruch w Strefie za wyjątkiem dojazdu do posesji, jest niemożliwy wobec wyłączenia dróg z użytkowania i nadania tymże innego statusu. Naczelny Sąd Administracyjny uznaje bowiem, że siła natężenia ruchu drogowego na konkretnej drodze jest okolicznością faktyczną wymagającą wykazania, a nie faktem notoryjnym. Fakt notoryjny to bowiem fakt powszechnie znany lub znany sądowi urzędowo, który nie wymaga dowodzenia w postępowaniu prawnym. Wskazane ustalenia Sądu pierwszej instancji nie są jednak faktem notoryjnym ani nie znajdują natomiast oparcia w aktach przedmiotowej sprawy – ze znajdujących w aktach sprawy dokumentów nie wynika, aby podobna analiza była przeprowadzana dla obszaru objętego skarżoną uchwałą.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z definicją drogi zawartą w art. 4 pkt 2 udp droga ma być budowlą przeznaczoną do ruchu drogowego, a więc do poruszania się uczestników tego ruchu – pieszych, kierujących, pasażerów pojazdów. W orzecznictwie wskazuje się, że musi ona co do zasady służyć większej ilości osób, niekoniecznie będących właścicielami gruntu, na którym droga jest posadowiona i osób z nim związanych. Na takie przeznaczenie drogi, także wewnętrznej wskazuje też art. 8 ust. 1 udp. Wymienia on wśród desygnatów nazwy droga wewnętrzna m.in. drogi w osiedlach mieszkaniowych czy dojazdowe do obiektów użyteczności publicznej, które niewątpliwie dostępne są również dla osób innych niż właściciel gruntu czy jego zarządca. Zwraca się zatem uwagę na aspekt funkcjonalny, tzw. powiązanie pojęcia „drogi” z prowadzeniem ruchu

drogowego (por. np. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 18 listopada 2013 r. II FPS 2/13, wyroki NSA: II FSK 1677/13, II FSK 294/11).

Status dróg wewnętrznych wynika natomiast z mocy prawa, tj. art. 8 ust. 1 udp i w odróżnieniu od statusu dróg publicznych (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) nie wymaga wydania dodatkowego aktu zaliczającego je do tej kategorii tj. rozporządzenia ministra właściwego dla spraw transportu bądź uchwały sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy (art. 5-7 udp). Z kolei status obiektu użyteczności publicznej wynika z prawa własności takiego obiektu przysługującego jednostce samorządu terytorialnego oraz jego powszechnej dostępności (w sposób bieżący i nieprzerwany), a dodatkowo również z pełnionej funkcji tj. wykorzystywania do realizacji zadań publicznych. Co za tym idzie, przyznanie statusu obiektu użyteczności publicznej nie wymaga podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, a podjęcie takiej uchwały skutkowałoby jej nieważnością z uwagi na braku podstawy prawnej do jej podjęcia. Żaden bowiem przepis nie stanowi podstawy prawnej do zaliczania określonych elementów infrastruktury gminnej (np. dróg wewnętrznych, parkingów, przystanków komunikacyjnych, deptaków itp.) do kategorii obiektów użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi aktualnie wątpliwości również, że wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 udp, determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana (por. wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r. I OSK 3382/19). Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów udp (por. wyrok NSA z 16 września 2021 r. II GSK 539/21). Skarżąca kasacyjnie zasadnie podnosi natomiast, że okoliczność nadania nowego charakteru obszarowi w rejonie placu Orła Białego przez ograniczenie ruchu samochodowego zrealizowano właśnie przez pozbawienie kategorii dróg gminnych ulic w tym rejonie miasta, co zostało pominięte przez Sąd pierwszej instancji.

Z tego względu nie sposób zgodzić się z Sądem pierwszej instancji, że droga wewnętrzna nie może być obiektem użyteczności publicznej ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi dla tego obiektu z ustawy o gospodarce komunalnej. Droga wewnętrzna może, ale nie musi, być obiektem użyteczności publicznej – zależy to od spełnienia przez nią ustawowych warunków dla obiektów użyteczności publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny podnosi w tym kontekście, że o ile droga publiczna (także gminna) nie jest gminnym obiektem lub urządzeniem użyteczności publicznej w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok NSA O/Z we Wrocławiu z dnia 10 lipca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 660/92, opubl. w Legalis nr 37355), o tyle nie można a priori odmówić takiego statusu drogom wewnętrznym, których właścicielem jest gmina. Za możliwością uznania dróg wewnętrznych gminy za gminne obiekty użyteczności publicznej wprost opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny O/Z w Krakowie w wyroku z 16 grudnia 1996 r. sygn. II SA/Kr 1377/96. W wyroku tym Sąd stwierdził, że „Z dniem wejścia w życie rozporządzenia nr 12 Wojewody N. z dnia 28 kwietnia 1995 r. w sprawie zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg lokalnych miejskich na terenie województwa zmienił się status spornych dróg. Wojewoda pominął je w tymże rozporządzeniu, toteż stały się one drogami wewnętrznymi. Jednocześnie zatem stały się one "gminnymi obiektami użyteczności publicznej", o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy samorządzie terytorialnym”. Jednocześnie podkreślić należy, że zawarta w tymże wyroku teza odnośnie niemożności wprowadzenia opłat za korzystanie z tych dróg jest nieaktualna wobec wejścia w życie dopiero po wydaniu tego wyroku przepisów ustawy ugk, w tym jej art. 4 ust. 1 pkt 2. Natomiast tezę o możliwości uznania dróg wewnętrznych gminy za „gminny obiekt użyteczności publicznej” Naczelny Sąd Administracyjny w całości podtrzymuje z dodatkowymi argumentami jak poniżej.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje zatem, że wobec braku definicji legalnej pojęcia „obektu użyteczności publicznej”, w doktrynie wskazuje się, że w tym kontekście należy przyjąć, że obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej są takie przedmioty materialne – mogące posiadać zarówno status rzeczy ruchomych, jak też status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego – które są przeznaczone do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej, a więc które mają w swoim założeniu instrumentalnie służyć i wspierać wykonywanie tychże

zadań. Chodzi zatem o takie przedmioty materialne, które służą do bieżącego i nieprzerwanego (ciągłego) zaspokajania szczególnego rodzaju potrzeb ludności (potrzeb o charakterze użyteczności publicznej), a mianowicie potrzeb elementarnych, absolutnych, podstawowych i występujących powszechnie, przy czym zaspokajanie tych potrzeb ma następować poprzez dostarczanie (świadczenie) osobom je artykułującym usług powszechnie dostępnych, czyli takich, które albo mają charakter niewykluczalny (i są w sensie ekonomicznym zaliczane do kategorii tzw. dóbr publicznych), albo też muszą być obligatoryjnie udostępniane wszystkim podmiotom żądającym ich świadczenia z uwagi na brzmienie stosownych przepisów prawa (przewidujących taki obowiązek). Usługi te w omawianym tutaj kontekście polegają na udostępnianiu osobom zainteresowanym (przejawiającym taką potrzebę) wspomnianych wyżej obiektów i urządzeń. Do tego rodzaju obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należą chociażby takie służące do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej przedmioty, jak obiekty kultury, obiekty ochrony zdrowia, tereny rekreacyjne i wypoczynkowe, parki czy też targowiska.

Omawiana tutaj kompetencja cenotwórcza organów stanowiących jednostek samorządowych odnosi się jedynie do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, a więc do takich obiektów i urządzeń (przedmiotów materialnych), które pozostają własnością jednostek samorządu terytorialnego jako odrębnych podmiotów prawa. Chodzi zatem wyłącznie o takie przedmioty, których właścicielem jest dana jednostka samorządu terytorialnego. Oznacza to, że omawiana kompetencja cenotwórcza może być wykonywana przez daną jednostkę samorządu terytorialnego (działającą poprzez swój organ stanowiący) jedynie wobec tych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które są jej własnością w znaczeniu prawnym (M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Oficyna 2008, LEX).

Druga definicja obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jaka formułowana jest w doktrynie w drodze analogii do definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 ugk), jest nawet szersza, albowiem zakłada, że pod pojęciem urządzeń użyteczności publicznej należy rozumieć wszelkie obiekty i inne elementy infrastruktury mogące być przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany. Nie należy jednak ograniczać zakresu urządzeń do takich, które służą wykonywaniu

usług o charakterze użyteczności publicznej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lipca 2004 r. OSK 525/04 stwierdzono bowiem, że przystanek autobusowy to obiekt użyteczności publicznej, który służąc do stałego i powszechnego wykorzystania, wymaga nakładów ze strony jednostki samorządu terytorialnego, której własność stanowi. Podkreślić należy, że w przypadku przystanków autobusowych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie są wydawane żadne akty prawne, nadające im status obiektu użyteczności publicznej. Taka procedura nie jest przewidziana przepisami prawa. Urządzenia użyteczności publicznej stanowią zatem szeroką kategorię składników mienia komunalnego, na którą składają się różne obiekty wyodrębnione w sposób pozwalający na spełnienie samodzielnej funkcji, użytecznej dla społeczeństwa, dostępne w sposób stały i powszechny (C. Banasiński, KM. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, WK 2017, LEX/el.). Dla przykładu, w celu uznania hali sportowo-widowiskowej za obiekt użyteczności publicznej nie wydaje się odrębnego aktu konstytuującego taki status obiektu.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaznaczenia wymaga zatem, że jak wskazuje się w przywołanych wyżej stanowiskach doktryny oraz orzecznictwa, obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej są zarówno przedmioty materialne – mogące posiadać zarówno status rzeczy ruchomych, jak też status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego – które są przeznaczone do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej, a także w szerszym rozumieniu – wszelkie obiekty i inne elementy infrastruktury mogące być przedmiotem praw jednostki samorządu terytorialnego, które są powszechnie dostępne, w sposób bieżący i nieprzerwany, przy czym nie muszą nawet służyć wykonywaniu usług o charakterze użyteczności publicznej.

Z mocy prawa w świetle art. 8 ust. 1 udp drogami wewnętrznymi są wszystkie drogi, parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi. Z przytoczonych definicji drogi wewnętrznej i obiektu użyteczności publicznej nie wynika, że pojęcia te się wzajemnie wykluczają. Co więcej, jak już wskazano wyżej, drogi te stanowią obiekt budowlany w rozumieniu przepisów upb, a status tych dróg jako obiektu użyteczności publicznej wynika natomiast z prawa własności