



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 stycznia 2023 r.

Poz. 226

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1074.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/853/22 Rady Miasta Tychy z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie regulaminu Centrum Przesiadkowego typu „parkuj i jedź” (park&ride”) u zbiegu ulic Wyszyńskiego i Edukacji w Tychach, w części określonej w:

- § 1 ust. 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, w zakresie wyrazów *i są zarządzane przez Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tychach – jednostkę budżetową Gminy Miasta Tychy, zwany dalej „Zarządcą”,* jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” oraz art. 19 ust. 2 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1693 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 4 ust. 1-5 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miasta Tychy podjęła uchwałę Nr XLV/853/22 w sprawie regulaminu Centrum Przesiadkowego typu „parkuj i jedź” (park&ride”) u zbiegu ulic Wyszyńskiego i Edukacji w Tychach. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2022 r. Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w części została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast, jak wynika z treści art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Za naruszenie reguł poprawnego prawotwórstwa należy uznać wszelkie, zawarte w regulaminie przyjętym przez Radę, powtórzenia bądź modyfikacje przepisów wyższego rzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa, określonej w przepisach rozdziału III Konstytucji RP. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie (do 2003.12.31) w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. akt I SA/Lu 882/02 *Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu*

upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą (zob. LEX nr 78046).

Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: „zasady i tryb korzystania” zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18, publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak stanowi § 1 pkt 2 w rozdziale pt. „Przepisy ogólne” Regulaminu: *Miejsca postojowe na Parkingu stanowią własność Miasta Tychy i są zarządzane przez Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tychach – jednostkę budżetową Gminy Miasta Tychy, zwany dalej „Zarządcą”*. Powyższa regulacja (w zakresie od słów: *i są zarządzane...*) nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta (tu: Prezydenta Miasta), jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać zarządcy Centrum Przesiadkowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto należy podnieść, że według art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg:

- 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich – zarząd województwa;
- 3) powiatowych – zarząd powiatu;
- 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Na mocy przepisu art. 21 ust. 1 ustawy zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, to jest zarządca określonych w tych przepisach dróg publicznych, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Zarządca drogi nie musi zatem pełnić swej funkcji osobiście. Może on zadecydować, że swoje zadania będzie wykonywał przy udziale jednostki organizacyjnej. Powołanie tej jednostki nie jest obligatoryjne, jeśli jednak taka decyzja zostanie podjęta, to istotne jest to, aby jednostka ta była zarządem drogi. Zaakcentowanie przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 ustawy konieczności posiadania przez jednostkę wspomagającą statusu zarządu dróg oznacza, że jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań przynależnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona *stricte* do pełnienia zadań zarządcy – a nie jakichkolwiek innych.

Zatem przepis art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wprowadza odrębną od zarządcy drogi instytucję zarządu drogi, pod którym to pojęciem należy rozumieć jednostkę organizacyjną o charakterze pomocniczym wobec zarządcy drogi, utworzoną w drodze uchwały, odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (miasta). Zarządy dróg mają charakter samorządowych jednostek organizacyjnych i w ogólnym tego słowa znaczeniu wchodzą w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji.

Zarządy dróg są jednocześnie jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2013 r., II OSK 797/13 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17).

Z uwagi na powyższe do zadań zarządu drogi mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swojej właściwości posiada zarządca drogi. Zakres zadań zarządcy zaś sprowadza się wyłącznie do spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy) oraz szczegółowych uprawnień określonych w art. 20 ustawy (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Dodatkowo na uwagę zasługuje art. 13b ust. 7 ustawy, mocą którego zarządca drogi (a zatem również jej zarząd), posiada kompetencję do pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017r. sygn. akt II OSK 2813/16, CBOSA: normy ustawy o drogach publicznych nie zawierają pełnego wykazu spraw należących do zarządcy drogi publicznej, jednak wykładnia norm zadaniowych powinna odbywać się przy uwzględnieniu kierunku wyznaczonego ogólnymi kompetencjami, o których mowa w art. 19 tej ustawy. Ponadto zarządca wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów. Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada zarządca drogi. W przypadku decydowania o zakresie zadań jednostki pomocniczej zarządcy drogi, uchwałodawcy nie mogą więc schodzić z pola widzenia uregulowania ustawy o drogach publicznych, która w art. 19 ust. 1 wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Tymczasem w § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada stwierdziła:

3. Parking nie stanowi drogi publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych. Parking stanowi drogę wewnętrzną Miasta Tychy w rozumieniu przepisów art. 8 ustawy o drogach publicznych oznakowaną jako strefa ruchu.

Jak już wskazano wyżej, z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie gminy (tu: Prezydent Miasta Tychy) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Zatem tylko zadania związane z zarządem dróg publicznych mogą zostać przekazane do tej szczególnej jednostki budżetowej. Drogi publiczne stanowią tylko drogi zaliczone do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.

Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe oraz drogi gminne.

Do statusu dróg wewnętrznych odnosi się natomiast art. 8 ust. 1 ustawy, który stanowi, że drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Przy tym kwestia zarządzania takimi drogami, w myśl art. 8 ust. 2 ustawy, należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu. Co oczywiste, właścicielem drogi wewnętrznej może być zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i podmiot prywatny (por. brzmienie art. 8 ust. 1a ustawy), jednak nie ulega wątpliwości, że drogi wewnętrzne zostały przez ustawodawcę wyłączone spod reżimu prawnego dróg publicznych, a tym samym nie jest możliwe przekazanie zadania zarządzania nimi zarządowi dróg, który – jak już wskazano – może zarządzać jedynie drogami publicznymi.

Reasumując, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając tej jednostce zadania nienależące do właściwości zarządcy drogi (tu: kwestię zarządzania parkingiem stanowiącym drogę wewnętrzną), przekracza upoważnienie udzielone mu w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych i tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, z tych samych przyczyn, nieuprawniony jest również przepis ustępu 1 w § 4 w rozdziale pt. „Postanowienia porządkowe” Regulaminu w brzmieniu: *Przestrzeganie warunków korzystania z miejsc postojowych, w tym realizację uprawnień do nieodpłatnego z nich korzystania kontrolują osoby dysponujące imiennym identyfikatorem ze zdjęciem, podpisanym przez dyrektora Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Tychach*. Zdaniem organu nadzoru postanowienie to również nie dotyczy zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej do określenia których uprawniona jest Rada na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy i jako takie stanowi istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru w sposób istotny naruszają prawo również przepisy § 4 ust. 2 do 5 Regulaminu w brzmieniu:

2. Za złamanie postanowień niniejszego regulaminu naliczane będą kary:

a) W przypadku stwierdzenia korzystania z Parkingu przez osobę nie posiadającą biletu upoważniającego do przejazdu środkami komunikacji zbiorowej lub potwierdzenia jego zakupu, bądź w szczególnych przypadkach innego uprawnienia do korzystania z komunikacji zbiorowej użytkownik zobowiązany będzie do zapłaty kary w wysokości 100,00 zł.

b) W przypadku stwierdzenia zgubienia lub zniszczenia jednorazowego dowodu wjazdu na Parking, użytkownik zobowiązany będzie do zapłaty kary w wysokości 100,00 zł.

c) W przypadku stwierdzenia korzystania z miejsca postojowego po upływie 12-tej godziny od pozostawienia pojazdu na Parkingu, użytkownik zobowiązany będzie do zapłaty kary w wysokości 100,00 zł.

d) W przypadku stwierdzenia korzystania z miejsca postojowego przez pojazd nieuprawniony do korzystania z Parkingu w myśl zapisów § 1 ust. 7 regulaminu, użytkownik zobowiązany będzie do zapłaty kary w wysokości 100,00 zł.

3. Stwierdzenie złamania regulaminu w zakresie określonym w ust. 2 lit. a, kontrolerzy dokumentują poprzez sporządzenie w 2 egzemplarzach wezwania do zapłaty kary. Jeden egzemplarz wezwania przekazywany jest użytkownikowi, zaś w przypadku odmowy jego przyjęcia, kontroler po uczynieniu stosownej adnotacji, przekazuje obydwa egzemplarze Zarządcy.

4. Stwierdzenie złamania regulaminu w zakresie określonym w ust. 2 lit. b, c i d, kontrolerzy dokumentują poprzez sporządzenie w 2 egzemplarzach wezwania do zapłaty kary, umieszczając jeden jego egzemplarz za wycieraczką pojazdu. Drugi egzemplarz wezwania przekazywany jest Zarządcy.

5. Wezwanie do zapłaty kary obejmuje określenie rodzaju uchybienia, numeru rejestracyjnego pojazdu, daty i godziny stwierdzenia uchybienia, wysokość kary, termin jej zapłaty nie krótszy niż 7 dni od daty sporządzenia wezwania, numer rachunku bankowego Zarządcy oraz podpis kontrolującego.

Jak wynika z treści ww. przepisów, przewidują one nakładanie kar za złamanie regulaminu oraz regulują tryb ich nakładania, co w ocenie organu nadzoru wykracza poza upoważnienie ustawowe. Jak już wskazano wyżej w podstawie prawnej uchwały Rada Miasta Tychy powołała m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Na podstawie powołanego wyżej przepisu Rada była uprawniona jedynie do uregulowania w drodze uchwały regulaminu Centrum Przesiadkowego. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy pojęcie „zasady i tryb korzystania” upoważnia organ stanowiący gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 974/09, publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego Rada była uprawniona do uregulowania, w kwestionowanej uchwale, wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie Centrum Przesiadkowego. Należy również wskazać, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – są adresowane wyłącznie do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń. Osoby korzystające powinny się podporządkować uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości – co w kwestionowanej uchwale zostało uregulowane w § 4 ust. 6 i 7 (tak również: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07; publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wypada przy tym dodać, iż charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególne wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być

stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemanie kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).* Powyższe oznaczają, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2 s. 21).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/853/22 Rady Miasta Tychy z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie regulaminu Centrum Przesiadkowego typu „parkuj i jedź” (park&ride”) u zbiegu ulic Wyszyńskiego i Edukacji w Tychach – w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy