



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Cał/53
2024-06-17

Olsztyn, dnia 13 czerwca 2024 r.

14 CZE. 2024

GK + RPT
14-06-2024

2024-06-14

10185124

Podpis: [signature]

PN.4131.246.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), stwierdzam nieważność § 7 zarządzenia Nr 50/2024 Burmistrza Miasta Ostródy z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Miejskiej Ostróda **we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego”**.

UZASADNIENIE

W dniu 21 marca 2024 r. Burmistrz Miasta Ostróda, działając na podstawie art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych, art. 11, art. 11a i art. 12 oraz art. 25 ust. 1, ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wydał zarządzenie Nr 50/2024 w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Miejskiej Ostróda

Organ nadzoru, w związku z uzyskaną informacją w dniu 13 maja 2024 r. o wydanym zarządzeniu, pismem z dnia 15 maja 2024 r. wystąpił do Burmistrza Miasta Ostróda o przesłanie zarządzenia Nr 50/2024 w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Miejskiej Ostróda, celem oceny pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotowe zarządzenie Burmistrza Miasta Ostróda pismem z dnia 27 maja 2024 r. przekazane zostało do organu nadzoru w dniu 29 maja 2024 r.

Na wstępie należy wskazać, iż istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02). Jedną z form takiego *istotnego* naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej (por. wyroki: NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., sygn. II SA/Op 344/07). Akty prawa miejscowego będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji), mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę

ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. W judykaturze za *istotne* naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu zarządzenia do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mocą przedmiotowego zarządzenia Burmistrz Miasta Ostródy określił zasady zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Miejskiej Ostróda. Zasady zajmowania pasa drogowego gminnych dróg wewnętrznych na cele niezwiązane z ich budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną stanowią załącznik Nr 1; stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych stanowią załącznik nr 2; wnioski: o wydanie zezwolenia na prowadzenie w pasie drogowym gminnej drogi wewnętrznej robót niezwiązanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, o wydanie zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym gminnej drogi wewnętrznej urządzeń infrastruktury technicznej lub obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, o wydanie zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym gminnej drogi wewnętrznej reklamy, stanowią odpowiednio załączniki Nr 3, Nr 4 i Nr 5; załączniki Nr 6 i Nr 6a stanowią wzory umów cywilnoprawnych; załącznik nr 8 stanowi wniosek o wydanie zgody na lokalizację, przebudowę zjazdu z drogi wewnętrznej. W § 7 zarządzenia postanowiono, że: „Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego”.

Mając na uwadze regulacje art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, należy wskazać, że drogi wewnętrzne nie posiadają statusu dróg publicznych i nie stosuje się wobec nich ustawowych zasad dotyczących zajmowania pasa drogowego. Drogi wewnętrzne pozostają tym samym w ogólnym systemie gospodarowania mieniem gminnym, z uwzględnieniem zasad szczególnych, w tym określonych w art. 8 ust. 1a-4 ustawy o drogach publicznych. Oznacza to, że kwestie dotyczące zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Miejskiej Ostróda znajdują się w ramach kompetencji Burmistrza Miasta Ostródy, jako organu właściwego do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (por. art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Analizowanym zarządzeniem Burmistrz Miasta Ostródy ustanowił pewne jednolite zasady postępowania w sprawach dotyczących udostępniania pasa drogowego gminnych dróg wewnętrznych. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym

zarządzenia organu wykonawczego gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ono charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Charakter analizowanego zarządzenia nie pozwala przyjąć, że stanowi ono akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności aktu decyduje fakt określenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego adresata zarządzenia w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania przepisów danego aktu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) - tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Natomiast zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”.

Z powyższego wynika, że organem uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego na terenie gminy jest - co do zasady - rada gminy. Jednak trzeba mieć na uwadze, że istnieją przepisy szczególne, na podstawie których również organ wykonawczy wydaje akty prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679): 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 (ust. 1); uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (ust. 2).

Odnosząc powyższe argumenty do analizowanego aktu prawnego wskazać trzeba, że zarządzenie Burmistrza Miasta Ostródy zostało wydane na podstawie przepisów, które nie

stanowią upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przedmiotowe zarządzenie należy zatem traktować jako akt prawa wewnętrznego, skierowany do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy.

Jego treść koncentruje się na wyznaczeniu jednolitych zasad dotyczących procedury udostępniania pasa drogowego gminnych dróg wewnętrznych. Zarządzenie, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wyznacza pewne standardy postępowania oraz określa wytyczne, którymi będą kierować się pracownicy Urzędu Miasta Ostróda podczas prowadzenia czynności zmierzających do zawarcia przez Burmistrza Miasta Ostródy umowy w sprawie zajęcia pasa drogowego gminnej drogi wewnętrznej. Szczegółowe warunki zajęcia danego terenu określać będzie każdorazowo konkretna umowa cywilno-prawna zawarta pomiędzy zajmującym teren, a Gminą Miejską Ostróda, których wzory stanowią załączniki Nr 6 i Nr 6a do zarządzenia Burmistrza Miasta Ostróda.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym przedmiotowego zarządzenia.

Powyższa uzasadnia zatem stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko Mazurskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 7 we wskazanym fragmencie, należy uznać, że akt ten wszedł w życie z dniem wydania.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

Burmistrz Miasta Ostródy

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
✓
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski