



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 8 kwietnia 2024 r.

Poz. 1911

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.137.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXXIX/691/2024 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zaliczenia do drogi publicznej o kategorii drogi gminnej – parkingu wyposażonego w stanowiska postojowe.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę Nr LXXXIX/691/2024, którą zaliczyła do drogi publicznej o kategorii drogi gminnej – parkingu wyposażonego w stanowiska postojowe, tj. plac przy ul. Ogrodowej.

Według art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 645) do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie to następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust.2).

Powstaje zatem wątpliwość, czy parking można traktować jako oddzielną drogę, którą można by zaliczyć do kategorii dróg gminnych. Powołany bowiem w podstawie prawnej § 52 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1518) odnosi się do już istniejących dróg publicznych i ich projektowania, budowy, przebudowy lub użytkowania (§ 2 rozporządzenia). W przedmiotowej sprawie należy podkreślić, iż parking przy ul. Ogrodowej już istnieje, i zdaniem organu nadzoru, powyższe rozporządzenie nie ma do niego zastosowania, a tym samym nie można zaliczyć parkingu do drogi publicznej na jego podstawie .

Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 2) ustawy o drogach publicznych, droga to budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Wskazanie funkcji postojowej w odniesieniu do definicji drogi z art. 4 pkt 2 u.d.p. odnosi się do miejsc postojowych - tzw. „zatoczek”, jakie tworzy się między samą jezdnią a chodnikiem. W tym zakresie, takie miejsca postojowe istotnie regulują dynamikę ruchu drogowego, czego nie można odnieść do parkowania na odrębnej, wydzielonej działce, z której dostęp do drogi publicznej nie jest nieskrępowany.

Z kolei ustawodawca w art. 8 ust. 1 u.d.p. wyraźnie odróżnił drogę od parkingu, jako samodzielne formy szeroko rozumianej infrastruktury drogowej. Zatem skoro ustawodawca rozróżnia jako odrębne pojęcia: drogę i parking, to podobnie należy uczynić w procesie stosowania prawa. Powyższe stanowisko nie jest odosobnione, bowiem w wyroku z dnia 9 października 2019 r. o sygn. akt III SA/Po 92/18, WSA w Poznaniu,

stwierdzono odrębność parkingu i drogi, jako obiektów służących innym celom. Z kolei WSA w Gorzowie Wielkopolskim zaznaczył, że nie sposób uznać, aby zabudowanie placami manewrowymi, placami, chodnikami, parkingami oraz urządzeniami oświetleniowymi miały obsługiwać i zabezpieczać ruch drogowy w rozumieniu u.d.p. (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 maja 2013 r., o sygn. akt I SA/Go 176/13 oraz wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2014 r., o sygn. akt II FSK 166/12).

W motywach wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 czerwca 2013 r., VII SA/Wa 820/13 zwrócono uwagę na różnicę między parkingiem obsługującym budynek na nieruchomości przylegającej do pasa drogowego i zatoką postojową w pasie drogowym obsługującą uczestników ruchu drogowego. Sąd stwierdził, że „zakwalifikowanie takiego parkingu do wyposażenia drogi znajdowałoby uzasadnienie jedynie wówczas, gdyby funkcja parkingu ograniczała się wyłącznie do zapewnienia potrzeb uczestników ruchu, nie zaś łączyła się z innymi funkcjami tego parkingu - np. związanymi z obsługą obiektów znajdujących się w jego sąsiedztwie”.

Z załączonej do uchwały mapy wynika zaś, że wprawdzie z parkingu korzystać co do zasady mogą uczestnicy ruchu drogowego i stanowi to udogodnienie dla kierujących, jednakże charakter parkingu nie uzasadnia do zakwalifikowania go do wyposażenia drogi, bowiem zapewnia on obsługę pobliskich budynków i ma charakter drogi wewnętrznej.

Wskazać także należy, iż Rada nie przedłożyła uzasadnienia do przedmiotowej uchwały, w którym wskazałaby na przesłanki pozwalające zaliczyć parking do kategorii dróg publicznych. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w związku z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Wskazuje się, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego jest istotne naruszenie prawa, do których zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy; braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści; niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały; naruszenie procedury podejmowania uchwał. Pojęcie sprzeczności z prawem może także dotyczyć sprzeczności z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: wyrok TK z 23 maja 2006 r. sygn. SK 51/05, OTK-A 2006, Nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16 grudnia 2009 r. sygn. akt 5/08, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 170).

Istotną regułą legislacyjną jest statuowany w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego, który z kolei stanowi refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP, ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie (por. wyroki NSA z 23 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3740/21 i powołane w nim orzecznictwo).

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały, gdy nie jest on wyraźnie określony ustawowo wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy zasad „dobrej legislacji” (por. M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2006 r., nr 6, s. 45). W orzecznictwie wskazuje się, że obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania

uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r. sygn. akt II OSK 410/06, wyrok z NSA z 23 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3740/21, CBOSA).

Należy podzielić pogląd wyrażony w orzecznictwie, że brak sporządzenia uzasadnienia może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08, LEX nr 490933).

Reasumując stwierdzić należy, iż stosownie do treści powołanego wyżej przepisu art. 8 ust. 1 u.d.p. drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych (ze względu na funkcje w sieci drogowej - art. 2 pkt 2 ustawy) są drogami wewnętrznymi. Są nimi w szczególności parking oraz drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe. Użyty zaś przez ustawodawcę w analizowanym przepisie zwrot „w szczególności” oznacza, że nie jest to wyliczenie wyczerpujące. Każda z kategorii dróg winna spełniać określone wymogi formalno-prawne oraz techniczne, brak jednego z tych elementów uzasadnia zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2000 r., sygn. III SA 1432/99 - Lex nr 47974, Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2005 r., sygn. II CK 312/05 - OSNC 2006 r. z. 9, poz. 156).

Przedmiotowa uchwała, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Mariusz Jabłoński**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**