



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 20 stycznia 2016 r.

Poz. 606

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR WN-II.4131.1.1.2016 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 15 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

Zarządzenia Nr 2677/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 października 2015 r. w sprawie Regulaminu wydawania i użytkowania identyfikatorów uprawniających do wjazdu, postojów i poruszania się po drogach publicznych objętych Strefą A i Strefą B w Krakowie dla pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym wykorzystywanych dla prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby ruchu turystycznego – **w całości**.

Uzasadnienie

W dniu 7 października 2015 r. Prezydent Miasta Krakowa wydał Zarządzenie Nr 2677/2015 w sprawie Regulaminu wydawania i użytkowania identyfikatorów uprawniających do wjazdu, postojów i poruszania się po drogach publicznych objętych Strefą A i Strefą B w Krakowie dla pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym wykorzystywanych dla prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby ruchu turystycznego (zwanego dalej w dalszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Regulaminem). Regulamin stanowi załącznik do przedmiotowego zarządzenia.

W listopadzie 2015 r. do organu nadzoru – Wojewody Małopolskiego wpłynęła interwencja podmiotu trzeciego, stanowiąca wniosek o wszczęcie postępowania nadzorczego względem przedmiotowego zarządzenia z uwagi na jego sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym. Niezależnie od tej interwencji do organu nadzoru wpłynęły również inne wnioski o podjęcie działań nadzorczych względem tego zarządzenia.

Organ nadzoru – Wojewoda Małopolski przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, występując jednocześnie o przekazanie mu odpisu wzmiankowanego zarządzenia. Odpis przedmiotowego zarządzenia został doręczony Wojewodzie Małopolskiemu wraz z wyjaśnieniami odnośnie pierwszej z wyżej wymienionych interwencji w dniu 18 grudnia 2015 r.

Z wyjaśnień otrzymanych z jednostki organizacyjnej Miasta Krakowa – Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (dalej: ZIKiT) odnośnie zarzutów podnoszonych w interwencjach wynika, iż Prezydent Miasta Krakowa wydał przedmiotowe zarządzenie z uwagi na – cyt. „pilną potrzebę poprawy bezpieczeństwa, ograniczenie ilości popełnianych wykroczeń oraz w celu ustalenia wysokich standardów obsługi ruchu turystycznego (...)”. Jak wynika z informacji przedłożonej przez ZIKiT, niejednokrotnie także sami zainteresowani, tj. przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług na potrzeby ruchu turystycznego, wielokrotnie kierowali wnioskami o ograniczenie liczby poruszających się pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym, zauważając – cyt. „potrzebę takich regulacji z powodu nieproporcjonalnie dużej liczby tego typu pojazdów w stosunku do warunków ruchowych panujących na obszarze Strefy Ograniczonego Ruchu oraz Strefy Ruchu Pieszego (tzw. Strefy A i B). (...) Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym środowiska przedsiębiorców, podjęto decyzję o wprowadzeniu ograniczenia liczby tego typu pojazdów w formie Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa”.

W wyniku dokonanej analizy treści zawartych w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Krakowa Nr 2677/2015 z dnia 7 października 2015 r., jak również w uwzględnieniu otrzymanych wyjaśnień, organ nadzoru powziął wątpliwości co do charakteru wzmiankowanego zarządzenia i jego zgodności z przepisami prawa. W związku z powyższym pismem z dnia 11 stycznia 2016 r., znak: WN-II.4100.381.2015, Wojewoda Małopolski zawiadomił Prezydenta Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego względem tego zarządzenia. Zawiadomienie zostało sprostowane w zakresie oznaczenia jego adresata pismem z dnia 13 stycznia 2016 r., przekazanym do Prezydenta Miasta Krakowa.

W ocenie organu nadzoru – Wojewody Małopolskiego Zarządzenie Nr 2677/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 października 2015 r. w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), skutkiem czego organ nadzoru zdecydował o wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność zarządzenia w całości, w oparciu o poniżej przywołaną argumentację.

I tak, zauważyć należy, co następuje.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Także w myśl normy ujętej przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ostatnio przywołanej ustawy) bądź w sytuacjach określonych w ustawie – wójt jako przepisy tzw. porządkowe (art. 41 ust. 2-5 w związku z art. 40 ust. 3 tej ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 z późn. zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są obligatoryjnie w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Obowiązujący porządek prawny w żadnym z aktów prawnych powszechnie obowiązujących nie definiuje pojęcia „aktu prawa miejscowego”. Definicja tego pojęcia została jednakże wypracowana na gruncie doktryny prawa administracyjnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych – zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym przez przedstawicieli doktryny oraz przez orzecznictwo sądów administracyjnych do cech aktów prawa miejscowego zalicza się normatywny charakter tego aktu, w tym wprowadzenie tzw. *novum* normatywnego, generalny i abstrakcyjny charakter zawartych w treści tych aktów norm, jak również oznaczenie adresata tych aktów pozostającego poza strukturą administracji publicznej. Normatywny charakter aktu prawa miejscowego przejawia się w tym, iż akty te zawierają w swej treści wypowiedzi wyznaczające adresatom tych norm pewien konkretny sposób zachowania się wyrażony w formie nakazów, zakazów lub uprawnień. Charakter generalny mają te akty prawne, które definiują adresata norm zawartych w tych aktach poprzez wskazanie cech adresatów tych norm. Z kolei abstrakcyjność normy zawartej w akcie prawa miejscowego wyraża się w tym, iż nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty prawa miejscowego muszą być bowiem powtarzalne i nie mogą konsumować się poprzez jednorazowe ich zastosowanie.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym zarządzenie, a w szczególności stanowiący załącznik do zarządzenia Regulamin, posiada wszystkie wyżej wymienione cechy nadające temu aktowi prawnemu charakter aktu prawa miejscowego.

Po pierwsze – Regulamin nakłada na jego adresatów, tj. przedsiębiorców rozumianych zgodnie z § 1 ust. 5 Regulaminu jako osoby będące posiadaczami pojazdu wolnobieżnego z napędem elektrycznym wykorzystywanego dla prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby obsługi ruchu turystycznego, szereg obowiązków związanych z koniecznością podjęcia przez przedsiębiorcę starań o uzyskanie identyfikatora, tj. dokumentu (§ 1 ust. 4 Regulaminu) uprawniającego do wjazdu, korzystania z wyznaczonych miejsc postojowych oraz poruszania się po drogach publicznych w Strefie A i Strefie B w Krakowie przez pojazdy wolnobieżne z napędem elektrycznym wykorzystywane dla prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby obsługi ruchu turystycznego. Wprowadzenie kwestionowanym zarządzeniem limitu identyfikatorów skutkuje tym, iż ci przedsiębiorcy, którzy nie otrzymają identyfikatora

na będące w ich posiadaniu pojazdy wolnobieżne z napędem eklektycznym, a to z uwagi na wyczerpanie się limitu wolnych identyfikatorów, mogą nie mieć praktycznie możliwości wjazdu, postoju i poruszania się tym pojazdem po drogach publicznych objętych Strefą A i Strefą B w Krakowie. *Novum* normatywne Regulaminu przejawia się w nałożeniu na jego adresatów nowych obowiązków, których niespełnienie może uniemożliwić im dalsze prowadzenie przez nich działalności gospodarczej z wykorzystaniem pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym. Dodatkowo także wśród obowiązków, które musi spełnić przedsiębiorca, wymienić należy obowiązek zawarcia umowy o pracę z kierowcą pojazdu (w sytuacji, gdy działalność nie jest wykonywana osobiście przez przedsiębiorcę) czy obowiązek zachowania wskazanych w Regulaminie standardów dotyczących wyglądu, w tym kolorystyki i parametrów, oraz estetyki pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym.

Po drugie, zarządzenie ma charakter generalny, ponieważ jego adresat został zdefiniowany w sposób generalny poprzez wskazanie cech charakteryzujących adresatów tego Regulaminu. Jak już była o tym mowa, Regulamin adresowany jest do przedsiębiorców będących posiadaczami tego rodzaju pojazdów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby obsługi ruchu turystycznego. Regulamin dotyczy zatem bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów spełniających warunki określone w jego treści.

Z kolei natomiast abstrakcyjność norm zawartych w Regulaminie przejawia się w tym, iż Regulamin ten nie jest jednorazowym aktem prawnym, którego jednorazowe zastosowanie czyni bezprzedmiotowym dalsze jego stosowanie. Regulamin dotyczy powinności przedsiębiorców w rozumieniu § 1 ust. 5 Regulaminu, którzy każdorazowo – ilekroć będą zainteresowani świadczeniem usług z wykorzystaniem pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym w Strefie A i Strefie B w Krakowie – zobligowani będą do podjęcia starań o uzyskanie stosownych identyfikatorów.

Wreszcie nie pozostawia wątpliwości to, iż adresaci Regulaminu należą do kręgu podmiotów usytuowanych poza kręgiem podmiotów administracji publicznej.

Wszystko, co wyżej zostało podniesione, wskazuje niewątpliwie na fakt posiadania przez przedmiotowy Regulamin cech aktu prawa miejscowego. Powyższe także przyznaje wprost Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie w skierowanych do organu nadzoru wyjaśnieniach – cyt. „kwestionowane zarządzenie (...) jest aktem normatywnym skierowanym do wszystkich mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków oraz innych podmiotów, powszechnie obowiązującym na terytorium Gminy i wydanym przez właściwy organ na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, stanowi zatem akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP”. Na marginesie organ nadzoru wskazuje w tym miejscu, iż w wyjaśnieniach uzupełniających z dnia 14 stycznia 2016 r. ZIKiT prezentuje w tym względzie stanowisko odmienne, zgodnie z którym zarządzenie jest aktem kierownictwa wewnętrznego.

Jak już była o tym mowa wcześniej, akt prawa miejscowego winien zostać ustanowiony bezwzględnie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Zarządzenie Nr 2677/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 października 2015 r. wydane zostało na podstawie art. 31 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.). W myśl normy ujętej art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta – zgodnie z art. 11a ust. 3 tej ustawy) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

W ocenie organu nadzoru przywołane w podstawie prawnej kwestionowanego zarządzenia przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania aktu o charakterze aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych. Przepis ten stanowi jedynie normę ogólną, której zastosowanie wymaga istnienia szczegółowego upoważnienia ustawowego, co wprost wynika z treści tego przepisu. Organ nadzoru nie dostrzega w obowiązującym porządku prawnym przepisu, który stanowiłby podstawę prawną do wydania przez organ wykonawczy gminy zarządzenia o treści jak kwestionowane. Upoważnienia takiego nie zawierają przepisy przywołane w podstawie prawnej zarządzenia. Przepis art. 31 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyłącznie o kompetencjach przysługujących organowi wykonawczemu gminy w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy, jak i w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz. Kierowanie bieżącymi sprawami gminy to podejmowanie spraw powtarzających się,

wymagających działania i rozstrzygnięcia ze strony organu, a jednocześnie odnoszących się do sfery stosunków wewnętrznych, obejmujących akty zarządzania i kierowania niezbędne dla funkcjonowania gminy i realizowania jej zadań (tak np. A. Szewc, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*). Prawo reprezentowania oznacza natomiast kompetencję organu do dokonywania w imieniu gminy czynności prawnych wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy (tak A. Szewc, *Komentarz...*). W żadnym natomiast razie z przepisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym nie można wywieść upoważnienia do stanowienia przez organ wykonawczy gminy aktów prawa miejscowego.

Podstawy takiej nie stanowi również przepis art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wskazuje on jedynie, iż w miastach na prawach powiatu organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) jest prezydent miasta. W ocenie organu nadzoru przepis ten nie zawiera w swej treści upoważnienia dla organu wykonawczego gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Przedmiotowe zarządzenie nie mieści się również w kategorii przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40 ust. 3 oraz art. 41 ust. 2-5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 tej ustawy). Natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydawać w formie zarządzenia wójt, niemniej jednak takie zarządzenie dla swej ważności wymaga zatwierdzenia na najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 2-5 tej ustawy). Organ nadzoru podkreśla, iż w przedmiotowej sprawie nie zachodziły przesłanki określone w obowiązującym porządku prawnym, upoważniające organ wykonawczy Miasta Krakowa do wydania aktu prawa miejscowego o treści jak kwestionowane zarządzenie.

Organ nadzoru wskazuje również i na to, iż zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) akt prawa miejscowego podlega obowiązkowej publikacji w dziennikach urzędowych. Oficjalnym publikatorem aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy Gminy Miejskiej Kraków jest Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego. Organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowe zarządzenie nie zostało opublikowane w tym publikatorze, jak również nie zawiera ono w swej treści zapisu przewidującego jego ogłoszenie poprzez publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie zarządzenia w sposób przewidziany w § 3 – na tablicach ogłoszeń oraz stronach internetowych ZIKiT w Krakowie oraz Urzędu Miasta Krakowa – nie jest wystarczający dla skutecznego ogłoszenia aktu prawa miejscowego.

Niezależnie od tego wskazać w tym miejscu należy, iż sam fakt ogłoszenia tego zarządzenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie spowodowałby nadania zarządzeniu charakteru aktu prawa miejscowego, ponieważ podstawowym kryterium determinującym ten charakter jest konieczność wydania takiego aktu na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, którego istnienia w obowiązującym porządku prawnym organ nadzoru nie dostrzega.

W uwzględnieniu wszystkiego, co wyżej zostało podniesione, organ nadzoru stwierdza, iż Zarządzenie Nr 2677/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia października 2015 r. rażąco narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez wydanie aktu o charakterze aktu prawa miejscowego przez organ wykonawczy gminy bez podstawy prawnej upoważniającej organ wykonawczy gminy do takiego działania. Kwestionowane zarządzenie wykracza poza zakres objęty przepisami przywołanymi w jego podstawie prawnej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również i na to, iż kwestionowanym zarządzeniem Prezydent Miasta Krakowa w istocie wprowadził ograniczenia swobody działalności gospodarczej polegające na konieczności spełnienia przez podmioty taką działalność prowadzące i wykorzystujące w ramach tej działalności pojazdy wolnobieżne z napędem elektrycznym dodatkowych obowiązków nie wynikających z przepisów obowiązującego porządku prawnego. Zgodnie natomiast z przepisem art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie natomiast z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.) wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Organ nadzoru ma świadomość powodów, które kierowały Prezydentem Miasta Krakowa i które legły u podstaw wydania zarządzenia o treści jak kwestionowane. Rozumiejąc potrzebę uregulowania zagadnienia wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na obsłudze ruchu turystycznego pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym organ nadzoru wskazuje jednakże, iż powyższe musi odbywać się w granicach obowiązującego porządku prawnego. Wszelkie zaś działania organów władzy publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego, podejmowane bez podstawy prawnej upoważniającej je do takiego konkretnego działania, są działaniami podejmowanymi z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa i naruszają tym samym zasadę legalności wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl której organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa.

Wydaje się zatem, iż zagadnienie będące przedmiotem kwestionowanego niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym zarządzenia wymaga znacznie głębszej refleksji i zastanowienia się nad poszukiwaniem przez właściwe organy Gminy Miejskiej Kraków alternatywnych rozwiązań prawnych, pozwalających na skuteczne i zgodne z przepisami obowiązującego porządku prawnego podjęcie działań zmierzających do uregulowania tego zagadnienia.

Powyżej podniesione argumenty czynią zatem zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanego na wstępie zarządzenia w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Mirosław Chrapusta