

informacja/centrala
fax
telefon kontaktowy
e-mail
WWW:

+48 32 32 48 500
+48 32 32 48 400
+48 32 32 48
um@mikolow.eu
<http://www.mikolow.eu>



BURMISTRZ MIKOŁOWA
PL - 43-190 Mikołów
Rynek 16

Mikołów, dnia 20 lutego 2020 roku

- kom. 3
21.02.2020

BGT.074.13.2020
2941.2.2020.W



Szanowna Pani Przewodnicząca
Katarzyna Syryczyk - Słomska

Przewodnicząca Rady Miejskiej Mikołowa

W odpowiedzi na Pani pismo z dnia 30 stycznia 2020 roku (data wpływu do tut. Urzędu 31 stycznia 2020 roku), przekazuję w załączeniu informację prawną, sporządzoną przez r. pr. Annę Palkę, dot. projektu uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze Centrum Mikołowa strefy uspokojonego ruchu.

Z up. BURMISTRZA
Z-ca BURMISTRZA

Mateusz Handel



KANCELARIA MSS

MOCZKOWSKI • SYNOWIEC

Spółka Partnerska

Informacja prawna

W nawiązaniu do treści zapytania, tj. przeanalizowania przedłożonego przez Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej projektu uchwały w sprawie wprowadzenia na obszarze Centrum Mikołowa strefy uspokojonego ruchu, pod kątem jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, wskazuję, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym:

5. **Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, z zastrzeżeniem ust. 6.**
6. *Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.*
7. *Zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami.*

Organem właściwym do zarządzania ruchem na drogach gminnych jest starosta. Biorąc pod uwagę powyższe Gmina (ani jej Organy) nie są właściwe do podejmowania tego typu uchwał, gdyż mimo że Burmistrz jest zarządcą dróg gminnych, to i tak nie zarządza **ruchem** na drogach gminnych.

Zwracam także uwagę na następujące okoliczności:

Zgodnie z art. 21 ustawy prawo o ruchu drogowym:

Art. 21. [Ograniczenie lub zwiększenie prędkości za pomocą znaków drogowych]

1. *Organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym.*

2. *Prędkość dopuszczalna, o której mowa w ust. 1, może być:*

1) *zmniejszona - jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają;*

2) *zwiększona - jeżeli warunki ruchu na drodze lub jej odcinku zapewniają zachowanie bezpieczeństwa ruchu.*

3. *Organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą poza obszarem zabudowanym, jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają.*

Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 3.12.2019 r. sygn. akt: II GSK 3423/17) wskazuje, iż znaki drogowe, w tym także dotyczące ograniczenia prędkości są elementem organizacji ruchu drogowego:

*Z przepisów prawnych wynika również, że znaki drogowe obowiązują niekiedy przed normami określonymi w przepisach prawa. **Np. przepis art. 20 p.r.d. określa dopuszczalną prędkość pojazdów w terenie zabudowanym, ale według art. 21 ust. 1 tej ustawy organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć tę dopuszczalną prędkość, za pomocą znaków drogowych.***

Znaki drogowe stanowią więc istotny i nieodłączny element organizacji ruchu drogowego.

ul. Kościuszki 38/7, 40-048 Katowice

tel. 32 205 31 90, fax 32 205 31 91

KRS 0000407577, NIP 9542735820, REGON 242839531

numer rachunku bankowego: ING Bank S.A. 32 1050 1634 1000 0090 9524 2609



KANCELARIA MSS

MOCZKOWSKI • SYNOWIEC

Spółka Partnerska

Natomiast, zgodnie z orzecznictwem (np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2012 r. sygn. akt: I OSK 1993/11) zatwierdzenie organizacji ruchu nie jest aktem prawa miejscowego a czynnością organizacyjno-techniczną:

Zatwierdzenie organizacji ruchu jest jedną z czynności organizacyjno-technicznych, należących do działań w zakresie zarządzania ruchem (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.). Forma zatwierdzenia nie jest wskazana w przepisach rozporządzenia. Nie wynika także z przepisów [art. 10](#) ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Z punktu widzenia prawa materialnego natomiast, jak stanowią przepisy § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz § 3 ust. 1 pkt 3 i § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, zatwierdzenie organizacji ruchu skutkuje obowiązywaniem, na drodze o określonej kategorii, norm regulujących: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi (§ 1 ust. 2 pkt 1 lit. a, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (§ 1 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów ([§ 1 ust. 2 pkt 1 lit. c](#). Przepis [art. 5 ust. 1](#) Prawa o ruchu drogowym zobowiązuje uczestników ruchu drogowego do stosowania się do znaków drogowych. Normy wprowadzone zatwierdzeniem zmiany organizacji ruchu należą więc do określonego w [art. 3 - 8](#) Prawa o ruchu drogowym, a następnie rozwiniętego w przepisach szczegółowych, systemu norm regulujących wymagany sposób zachowania uczestników ruchu drogowego. W odniesieniu do ruchu pojazdów system ten tworzą przepisy ustawy, w szczególności przepisy Działu II Rozdziału 3 Prawa o ruchu drogowym, polecenia i sygnały dawane przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do jego kontroli, sygnały świetlne oraz znaki drogowe. Skoro mowa o znakach i sygnałach to bezdyskusyjnie wydaje się, iż norma zawarta w znaku graficznym, w zakresie mocy tkwiącego w znaku nakazu, czy zakazu, nie różni się od normy prawnej wyrażonej w formie przepisu pisanego.

Niezależnie od materialnego efektu zmiany organizacji ruchu, zwrócić należy jeszcze uwagę na to, że organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych jest starosta, a nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich sprawuje wojewoda ([art. 10 ust. 5](#) oraz [art. 10 ust. 2 pkt 1](#) Prawa o ruchu drogowym).

Taka treść powołanych przepisów pozwala na stwierdzenie, że zatwierdzenie zmiany organizacji ruchu nie następuje w formie aktów wymienionych w [art. 3 § 2 pkt 1-3](#) PostAdmU. Nie jest to indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej, charakteryzująca się indywidualnością i konkretnością, w rozumieniu [art. 1](#) oraz [art. 104 § 1](#) KPA, załatwiana przez organ w formie decyzji, ani tym bardziej w drodze postanowienia.

W ocenie składu orzekającego, nie można podzielić także wyrażonego w orzecznictwie poglądu, według którego omawiany akt jest czynnością materialno-techniczną, o której mowa w [art. 3 § 2 pkt 4](#) PostAdmU (patrz: wyrok NSA z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt [I OSK 736/10](#), niepublikowany). Zdając sobie sprawę z procesowej kontrowersyjności badanej instytucji (patrz: wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt [I OSK 5/11](#)), zauważyć trzeba przede wszystkim, że hipotezą [art. 3 § 2 pkt 4](#) PostAdmU nie są objęte wszystkie akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, inne, niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3, ale tylko te, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu, wprowadzającej ograniczenie tonażu pojazdów, nie dotyczy



KANCELARIA MSS

MOCZKOWSKI • SYNOWIEC

Spółka Partnerska

uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Kreuje nową sytuację prawną. O ile bowiem organizacja ruchu w części jest efektem uregulowań z zakresu stanowienia prawa (art. 41 ust. 4-6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - Dz.U. z 2007 r. Nr 19, [poz. 115](#) ze zm.), to zmiana organizacji w drodze aktu starosty nie dotyczy obowiązków wynikających z tego stanu, ale ustanawia nowe reguły organizacji ruchu. Po drugie, zatwierdzenie zmiany, jakkolwiek ma charakter organizacyjno-techniczny, nie ogranicza się do tego przejawu podejmowanego działania. Nie kończy się na technicznej czynności zbadania projektu i jednorazowego aktu zatwierdzenia tego projektu. Nieodłączną częścią badanej czynności jest ustanowienie nowych, obowiązujących na drodze publicznej zasad organizacji ruchu, mających charakter abstrakcyjny i generalny. Nadto, czynności określone w art. 3 § 2 pkt 4, tak jak akty z pkt 1-3, mają charakter indywidualny i konkretny (por. Jerzy Świątkiewicz "Komentarz do NSAU", Wydawnictwo Prawnicze "IUSTITIA" 1995 r., s. 52; Mariusz Bogusz "Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu [art. 16 ust. 1 pkt 4 NSAU](#)", Samorząd Terytorialny 2000/1-2/s. 181; uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 16 września 2004 r., sygn. akt [OSK 247/04](#), ONSA i wsa 2004/2/30; Andrzej Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", teza 15 do art. 3; Jan Paweł Tarno "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", LexisNexis 2012, s. 32; Tadeusz Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", LexisNexis 2012, s. 64). Zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu nie wyczerpuje się poprzez jednorazowe zastosowanie. Ma także nieograniczoną liczbę adresatów. Jeśli nawet przyjąć, że zmiana skutkująca ograniczeniem ruchu dla części samochodów ciężarowych i postawieniem odpowiedniego dla tego ograniczenia znaku drogowego wywołuje skutki zarówno indywidualne, jak i generalne (patrz: uzasadnienie uchwały NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt [OPS 4/03](#), ONSA 2004/1/8), to elementy generalne tkwiące w tej czynności wyłączają możliwość zakwalifikowania jej do aktów "czysto" indywidualnych (por. M. Bogusz, op. cit. s. 181; uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 1 września 2011 r., sygn. akt [I OSK 1394/11](#)).

Akty generalne zaskarżalne do sądu administracyjnego wymienione są w [art. 3 § 2 pkt 5-7 PostAdmU](#). Próbę pozytywnego określenia istoty badanej czynności rozpocząć można od uwagi, że zarządzanie ruchem nad drogami wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi, podlega nadzorowi wojewody ([art. 10 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym](#)). Zauważając kontrowersje wokół statusu starosty, należy opowiedzieć się za poglądem o braku podstaw do wyłączenia starosty z kręgu organów powiatu. Nie wynika to wprost z ustaw samorządowych, ale wyraźna jest w tym zakresie chociażby regulacja [art. 5 § 2 pkt 6 KPA](#) (patrz: Czesław Martysz (w:) B. Dolnicki red. "Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz", ABC 2007, komentarz do art. 8; Jan Boć (w:) Jan Boć red. "Prawo administracyjne", Kolonia Limited 2004, s. 210).

Użycie w przepisach [art. 10 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym](#) oraz w [§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. h rozporządzenia](#) określenia nadzór nie powinno pozostać bez wpływu na kwalifikację badanej czynności.

Kompetencje przyznane organowi nadzoru w przepisach [§ 3 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia](#) mieszczą się w ramach powszechnie akceptowanych kryteriów nadzoru. Zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu stanowi więc działalność organu jednostki samorządu terytorialnego, niepodlegającą kontroli instancyjnej, podlegającą natomiast nadzorowi wojewody.

Działalność ta nie jest natomiast tworzeniem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu stanowią: rada powiatu i zarząd powiatu ([art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie](#)

ul. Kościuszki 38/7, 40-048 Katowice

tel. 32 205 31 90, fax 32 205 31 91

KRS 0000407577, NIP 9542735820, REGON 242839531

numer rachunku bankowego: ING Bank S.A. 32 1050 1634 1000 0090 9524 2609

powiatowym). To, że czynność zatwierdzenia projektu zmiany organizacji ruchu nie jest aktem prawa miejscowego nie wyklucza dopuszczalności zaskarżenia jej do sądu administracyjnego. Przepis [art. 88 ust. 1 SamPowiatU](#) pozwala na odpowiednie stosowanie przepisu art. 87, m.in. gdy organ powiatu przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Starosta nie jest w przywoływanych przepisach wymieniony jako organ powiatu. W świetle wyartykułowanych już uwag powtórzyć należy, że zarówno marszałek, jak i starosta są organami samorządu. Przyjąć zatem można, że na podstawie [art. 88 ust. 1 SamPowiatU](#) zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają nie tylko uchwały podjęte przez organ powiatu, w sprawach z zakresu administracji publicznej, ale także inne akty stanowione przez organ samorządu powiatowego, niebędące uchwałami, ale stanowiące akty z zakresu administracji publicznej. Do tego rodzaju aktów z zakresu administracji publicznej należą także czynności organu jednostki samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym (por. Jan Paweł Tarno, op. cit. s. 39-40; Andrzej Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", teza 28 do art. 3).

Zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu, jako jedna z czynności zarządzania ruchem, w rozumieniu [art. 10 ust. 5, 6 i 12 Prawa o ruchu drogowym](#) oraz [§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. d](#) w związku z [§ 1 ust. 2 pkt 1 lit. a](#) rozporządzenia, polegająca na wprowadzeniu ograniczenia ruchu pojazdów ciężarowych i umieszczenia odpowiednich dla tego ograniczenia znaków drogowych, spełnia nadto przesłankę dokonania tej czynności w sprawie z zakresu administracji publicznej. Ustalając taki charakter analizowanej czynności, nie można pominąć przepisu [art. 2a ust. 2](#) ustawy o drogach publicznych który stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Drogi samorządowe są ogólnodostępne ([art. 3 pkt 1](#) ustawy o drogach publicznych), ale wprowadzone aktem organu zarządzającego ruchem normy są normami wewnętrznymi. Od razu można odnotować, że możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego norm wewnętrznych jest akceptowana w doktrynie i orzecznictwie (patrz: Wiesław Kisiel (w:) red. P. Chmielnicki "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", LexisNexis 2010, s. 805). Jednocześnie normy te obowiązują podmioty korzystające z dróg powiatowych, objętych wprowadzoną przez starostę, będącego organem powiatu, zmianą organizacji ruchu. Takie normy należą do spraw z zakresu administracji publicznej. Wynika to wprost z administracyjnego charakteru aktów normatywnych regulujących podejmowanie tych czynności, tj. Prawa o ruchu drogowym oraz rozporządzenia wykonawczego. Akty te niewątpliwie nie mają charakteru cywilnoprawnego. **Zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu na podstawie [§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. d](#) oraz [§ 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem \(Dz.U. Nr 177, poz. 1729\)](#), polegające na ograniczeniu dostępu do drogi niektórych samochodów ciężarowych, jest więc czynnością organizacyjno-techniczną, o charakterze ogólnym (generalnym i abstrakcyjnym), ustanawiającą nowe zasady organizacji ruchu na drodze, w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, podejmowaną przez wskazany w [art. 10 ust. 5](#) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, [poz. 908](#) ze zm.) organ jednostki samorządu terytorialnego, tj. starostę, w ramach zarządzania ruchem na tych drogach, zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie [art. 3 § 2 pkt 6 PostAdmU](#) oraz [art. 88 ust. 1](#) w związku z [art. 87 ust. 1 SamPowiatU](#).**



KANCELARIA MSS

MOCZKOWSKI • SYNOWIEC

Spółka Partnerska

Z powyższej analizy wynikają następujące wnioski:

1. **Zarządzanie ruchem na drogach gminnych należy do starosty.**
2. **Starosta, jako organ zarządzający ruchem może zmniejszyć prędkość na drogach gminnych za pomocą znaków drogowych, które z kolei są elementem organizacji ruchu, zaś zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu nie jest aktem prawa miejscowego,**

Dodatkowo wyjaśniam, iż zgodnie z mapką nie wszystkie drogi wskazane w uchwale są drogami gminnymi, częściowo należą do powiatu.

Wobec powyższego, w mojej ocenie, na ograniczenie prędkości w drodze uchwały Rady Miejskiej Mikołowa, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie zezwalają przepisy prawa.

RADCA PRAWNY
Anna Palka
Anna Palka
Kt - 4067