

*Jerzy Korczak*

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: [jerzy.korczak@uwr.edu.pl](mailto:jerzy.korczak@uwr.edu.pl)

ORCID: 0000-0003-1104-4837

**WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE GMINY  
NA PRZYKŁADZIE NIEKTÓRYCH ROZWIĄZAŃ  
W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA DROGAMI  
PUBLICZNYMI**

**ADMINISTRATIVE AUTHORITY OF THE MUNICIPALITY  
– ON THE EXAMPLE OF SOME SOLUTIONS  
IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC ROADS**

**Abstract**

The article deals with the problem of the boundaries of the administrative authority of the municipality. It will set out the various causes and factors that make municipalities take action to solve local problems, but to confront the rules of generally applicable laws that exclude the excessively local nature of the solutions used in the municipality. Consequently, the administrative authority gains, on the one hand, the consolidation of its judicial and doctrinal interpretation, and, on the other hand, the assertions of conceptual autonomy and independence, which are well established in the doctrine, are confirmed.

**KEYWORDS**

administrative authority, Municipality, public road, traffic management on public roads

## SŁOWA KLUCZOWE

władztwo administracyjne, gmina, droga publiczna, zarządzanie ruchem na drogach publicznych

### 1. WSTĘP

Upływający w 2020 r. okres trzydziestu lat funkcjonowania samorządu gminnego skłania do wielu refleksji nad jego oceną w różnych aspektach, zasadniczą jednak wydaje się ocena realizacji deklarowanych w 1990 r. założeń dotyczących samej istoty rozpoczynanego wówczas w ramach procesu transformacji ustrojowej decentralizowania władzy publicznej – samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej zadań. Wspólnota samorządowa gminy miała, zyskując osobowość prawną, być zdolna do samodzielnego wykonywania powierzonych jej ustawowo zadań, z jednoczesnym domniemaniem właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, o ile tylko nie są one zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów<sup>1</sup>. Takie podejście do wizji zdecentralizowanego demokratycznego państwa prawa wzmocniała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>, która samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wpisała do kanonu zasad ustrojowych, a nadto potwierdziła konstrukcję domniemania właściwości tychże jednostek względem organów innych władz publicznych<sup>3</sup>.

Praktyka stosowania przepisów prawa ustrojowego, a zwłaszcza materialnego prawa administracyjnego dowodzi jednak, że samodzielność ta nie tylko nie jest absolutna, co oczywiste wobec przyjętej w Polsce zasady jednolitości państwa<sup>4</sup> wykluczającej autonomię terytorialne, ale też nie pozwala w pełni zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców, do czego samorząd terytorialny, a gmina w szczególności, został powołany w myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Stawia to oczywiście pod znakiem zapytania realizację zobowiązań państwa wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, skoro zgodnie z nimi samorząd lokalny oznacza nie tylko prawo, ale także zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w interesie ich mieszkańców, z uwzględnieniem oczywiście obowiązujących ram prawnych<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Por. art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.); dalej: ustawa gminna lub u.s.g.

<sup>2</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>3</sup> Por. art. 16 ust. 2 zd. drugie i art. 163 Konstytucji RP.

<sup>4</sup> Zob. art. 3 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Zob. art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze sprost.); dalej: EKSL.

Wśród wielu przejawów samodzielności gminy w artykule zostanie zwrócona uwaga na podstawy prawne i przejawy stosowania władztwa administracyjnego, dzięki któremu organy gminy są uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego, wydawania aktów administracyjnych i podejmowania innych czynności kształtujących sytuację prawną ich adresatów, a także prowadzenia czynności egzekucyjnych względem zobowiązanych do wykonania spoczywających na nich obowiązków wynikających z treści aktów prawa miejscowego czy wydanych decyzji administracyjnych. Władztwo to zostanie odniesione do jednego z zakresów zadań własnych spoczywających na gminie odnoszącego się do zarządzania drogami publicznymi na jej terytorium, w tym także organizacji ruchu na drogach publicznych, celem ustalenie treści i granic tego władztwa, a przy tym ustalenia, na ile władztwo w tym zakresie służy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, na ile zaś realizacji celów powszechnego porządku publicznego. Ilustracją prowadzonej analizy jest przypadek Wrocławia, w którym w ramach władztwa administracyjnego Prezydent Wrocławia jako organ zarządzający ruchem na drogach publicznych zatwierdził projekt organizacji ruchu przewidujący szczególne oznaczenie miejsc postojowych dla samochodów elektrycznych.

## 2. POJĘCIE SAMODZIELNOŚCI GMINY

Tematyka pojęcia ustroju samorządu terytorialnego może być ujmowana różnorodnie w zależności od przyjętego kontekstu znaczeniowego terminu „ustrój”, a zatem jako pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w państwie, ustroju ogółu podmiotów zaliczanych do samorządu terytorialnego, a wreszcie ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, jednakże w każdym z nich pojawia się kwestia swoistej odrębności jednostki samorządu terytorialnego jako bytu prawnego i materialnego zarazem<sup>6</sup>. Gdy wyznaczamy bowiem pozycję ustrojową jednostki samorządu terytorialnego na tle ustroju państwowego, to nie możemy jej scharakteryzować inaczej jak samodzielność tej jednostki względem przede wszystkim organów administracji rządowej, a zwłaszcza tych, które sprawują nadzór nad jej funkcjonowaniem. Gdy ustalamy zakres znaczeniowy ustroju samorządu terytorialnego rozumianego jako ogół wszystkich podmiotów samorządowych, to również konieczne staje się wyróżnienie samodzielności

---

<sup>6</sup> Choć oczywiście nie wolno zapominać o jej granicach, na które zwracał uwagę F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, s. 18–19, w słowach: „Die Gemeinde ist kein Rivalin des Staates”, czy M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Odbitka z nr 20, 21 i 23, „Samorząd” z 1936 r., Warszawa 1936, s. 7, piszący: „Poza państwem niema miejsca na samorząd, bo poza państwem niema zadań publicznych”.

gminy względem powiatu, na którego terytorium się ona znajduje, a następnie samodzielność gminy i powiatu względem województwa samorządowego, na którego terytorium znajduje się dana gmina i dany powiat<sup>7</sup>. Wreszcie, gdy przechodzimy na najniższy poziom pojęciowy rozważania znaczenia terminu „ustroj” w odniesieniu do ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego, to wskazać należy konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność w prawie samodzielnego określenia tego ustroju, oczywiście na podstawie i w granicach prawa<sup>8</sup>.

Doktrynalne rozważania nad samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego opierają się na analizie prawnych regulacji poczynszy od aktów prawa międzynarodowego, przez akty rangi konstytucyjnej, po ustawy zwykle<sup>9</sup>. Jedyne dla przypomnienia należy przywołać na wstępie wspomniany wcześniej art. 3 EKSL zobowiązujący strony ratyfikujące tę umowę do takiego uregulowania prawa krajowego, że społeczności lokalne (ale też regionalne) zyskają nie tylko prawo, lecz także zdolność do kierowania i zarządzania na własną odpowiedzialność i w swoim interesie zasadniczą częścią spraw publicznych. Jego realizacja nastąpiła zarówno w art. 15 Konstytucji RP przyjmującym za ustrojową zasadę państwa decentralizację władzy publicznej, w wyniku której w myśl art. 16 powstające z mocy prawa wspólnoty samorządowe uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, jak i w przepisach rozdziału VII poświęconego w całości samorządowi terytorialnemu<sup>10</sup>, a następnie w podstawowych ustawach ustrojowych.

<sup>7</sup> Posłużyć się można konstrukcją pojęciową „samotności gminy” autorstwa Jana Bocia – zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, (w:) A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 45. Podobnie I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007, s. 42–45.

<sup>8</sup> Zob. zwłaszcza J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 159–177; *idem*, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin*, (w:) E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 135–154.

<sup>9</sup> Jak podkreślał A. Błaś (*idem*, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 71): „O ile nie kwestionowaną wartością demokratycznego państwa prawa jest prawne związanie administracji publicznej, to nie kwestionowanym motywem badawczym rodzącym nieprzerwanie aktualne pytanie badawcze jest dylemat zakresu związania prawnego administracji publicznej i zakresu dopuszczalnej samodzielności działania tej administracji (...)”.

<sup>10</sup> Analiza tych regulacji została przeprowadzona w: J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, Warszawa 2012, s. 212–239.

Analiza ta prowadzi do ustalenia fundamentów, a zarazem przejawów tej samodzielności: osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, władztwa, w które zostały wyposażone, instytucji nadzoru nad ich działalnością oraz sądowej ochrony tak wyznaczonej samodzielności. Osobowość prawna wywodzona z art. 16 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP i potwierdzona *explicite* w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, a następnie art. 2 u.s.g., art. 2 u.s.p.<sup>11</sup> i art. 6 u.s.w.<sup>12</sup>, pozwala jednostkom samorządu terytorialnego występować we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Władztwo rozumiane doktrynalnie jako „właściwość gminy do regulacji określonych spraw, odniesioną przede wszystkim do samej gminy, do jej własnych spraw ustrojowych”<sup>13</sup> to przede wszystkim władztwo terytorialne<sup>14</sup>; a następnie władztwo zadaniowe<sup>15</sup>, władztwo administracyjne w zakresie ustrojowym<sup>16</sup>, jak również w zakresie stanowienia prawa miejscowego<sup>17</sup>, a także w zakresie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznych<sup>18</sup>, wreszcie władztwo majątkowe<sup>19</sup>, władztwo finansowe<sup>20</sup> oraz władztwo personalne<sup>21</sup>. Sprawowanie władztwa odbywa się na podstawie i w granicach prawa, co jest zagwarantowane instytucją nadzoru sprawowanego z punktu widzenia legalności oraz kontrolą sądową i państwową<sup>22</sup>

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, z późn. zm.).

<sup>13</sup> Zob. M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 89. W doktrynie często się podkreśla, że dopiero wyposażenie gminy we władztwo przekształciło ją z podmiotu co najwyżej prawa cywilnego w terytorialną korporację publicznoprawną, dając początki współczesnemu samorządowi terytorialnemu – zob. m.in. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 171.

<sup>14</sup> Legitymizowane art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisami art. 1 u.s.g., u.s.p. i u.s.w.

<sup>15</sup> Z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 163 i 166 Konstytucji RP oraz rozdziałów drugich wszystkich trzech ustaw ustrojowych.

<sup>16</sup> Ustanowione art. 169 ust. 4 Konstytucji RP i przepisami art. 3 u.s.g. i u.s.p. oraz art. 7 u.s.w.

<sup>17</sup> Wprowadzone art. 87 ust. 2 i art. 94 oraz art. 168 Konstytucji RP, a także rozdziałem 4 u.s.g. i u.s.p. oraz rozdziałem 7 u.s.w.

<sup>18</sup> Na podstawie art. 39 u.s.g., art. 38 u.s.p. i art. 46 ust. 1 u.s.w.

<sup>19</sup> Z art. 165 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP i rozdziału 5 u.s.g. i u.s.p. oraz rozdziału 4 u.s.w.

<sup>20</sup> Wynikające z art. 167 i 168 Konstytucji RP, a przede wszystkim z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.) i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23, z późn. zm.).

<sup>21</sup> Interpretowane na podstawie art. 169 ust. 1–3 i art. 170 Konstytucji RP, ale też art. 11 ust. 1, 11a ust. 2 i art. 28a u.s.g., art. 8 ust. 1, art. 10 i art. 27 u.s.p. oraz art. 17 i 32 u.s.w., a także przepisów wyborczych i o referendum lokalnym, a wreszcie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

<sup>22</sup> Por. w odniesieniu do nadzoru art. 171 Konstytucji RP oraz rozdział 10 u.s.g., rozdział 8 u.s.p. i rozdział 7 u.s.w., a w odniesieniu do kontroli sądowej art. 184 Konstytucji RP, zaś do kontroli państwowej sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli – art. 203 ust. 2 Konstytucji RP.

chroniącą przed nadużyciem samodzielności, a zarazem samodzielność ta jest chroniona przed nadużyciem instytucji nadzoru jej sądową ochroną<sup>23</sup>.

### 3. WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA DROGAMI PUBLICZNYMI I ORGANIZACJI RUCHU NA DROGACH PUBLICZNYCH

Wśród tak wyróżnionych rodzajów władztwa, przy czym należy mieć na uwadze, że powyższy katalog jest jedynie autorską koncepcją i nie wyklucza wyróżnienia innych rodzajów władztwa<sup>24</sup>, miejsce zdecydowanie kluczowe zajmuje władztwo administracyjne, choć między tak wyróżnionymi rodzajami władztwa nie istnieje też ustalona relacja typu hierarchicznego. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dla wykonywania władztwa zadaniowego nadal jest istotne dysponowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego kompetencjami władczymi, przejawiającymi się zarówno stanowieniem aktów prawa miejscowego, jak i kształtowaniem sytuacji prawnej adresatów działań w drodze aktów administracyjnych oraz innych form czynności prawnych.

W granicach przedmiotowych władztwa zadaniowego znajdują się zadania w zakresie zarządzania drogami publicznymi, wskazane pierwotnie normami zadaniowymi art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g., art. 4 pkt 6 i art. 14 ust. 1 pkt 10 u.s.w., a następnie przepisami ustawy o drogach publicznych<sup>25</sup>, a w konsekwencji przepisami Prawa o ruchu drogowym<sup>26</sup>. Ustawa o drogach publicznych wprowadziła kategorie dróg publicznych, w tym obok dróg krajowych stanowiących własność Skarbu Państwa i zarządzanych przez centralne organy administracji rządowej, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowiące własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (tym samym nad nimi sprawują też władztwo majątkowe) i zarządzane przez ich organy oraz specjalnie utworzone w tym celu jednostki organizacyjne<sup>27</sup>. Na drogach tych jednostki samorządu terytorialnego sprawują władztwo administracyjne, przede wszystkim stanowiąc akty prawa miejscowego: o zaliczeniu istniejącej drogi do odpowiedniej kategorii

<sup>23</sup> Por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>24</sup> Szczególnie w doktrynie niemieckiej zagadnienie to jest przedmiotem bardzo szczegółowych analiz i ustaleń – relacje o jej wynikach zob. J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 279–281.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 470, z późn. zm.); dalej: u.d.p.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110, z późn. zm.); dalej: u.p.r.d.

<sup>27</sup> Zob. art. 2, 2a, 5–7a, 10 i rozdział 2 u.d.p.

samorządowych dróg publicznych oraz ewentualnego pozbawienia tej kategorii<sup>28</sup>, o ustaleniu strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy parkowania wraz z wysokością opłaty za postój w tych strefach oraz wyznaczeniem w ich obrębie miejsc przeznaczonych na postój pojazdów z kartą parkingową, pojazdów elektrycznych na czas ładowania lub na prawach wyłączności<sup>29</sup>, jak również o ustaleniu opłaty za przejazd obiektem mostowym lub tunelem zlokalizowanym w ciągu takich dróg wraz z wysokością opłaty, w tym abonamentowej i zryczałtowanej oraz zerowej stawki dla niektórych użytkowników<sup>30</sup>, a także o ustaleniu opłaty za przeprawy promowe zlokalizowane w ciągu takich dróg wraz z wysokością opłaty, w tym abonamentowej i zryczałtowanej oraz zerowej stawki dla niektórych użytkowników<sup>31</sup>. Osobno rady gmin liczących powyżej 100 tys. mieszkańców mogą ustanawiać dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego strefy czystego transportu w celu zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż elektryczne i napędzane wodorem lub gazem ziemnym oraz inne dopuszczone w tej uchwale, a także mogą dopuścić poruszanie się pojazdów niespełniających tych warunków za odpowiednią opłatą<sup>32</sup>.

Ponadto zarządzanie drogami obejmuje wiele zadań wymienionych w art. 20–20b u.d.p. wykonywanych w ramach władztwa administracyjnego i organizacyjnego, jak chociażby tworzenie osobnej jednostki organizacyjnej zarządu drogi na podstawie art. 21 u.d.p., ale także zarządzanie ruchem na tych drogach, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach<sup>33</sup>, wydanym na podstawie delegacji z art. 10 ust. 12 u.p.r.d., obejmuje czynności organizacyjno-techniczne, obsługę systemów sterowania ruchem łącznie ze sterowaniem za pomocą znaków świetlnych oraz znaków o zmiennej treści lub elementach, wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu mających na celu bezpieczeństwo ruchu drogowego w przypadkach zdarzeń zagrażających temu bezpieczeństwu (§ 2 ust. 1). Czynności organizacyjno-techniczne polegają na sporządzaniu i zatwierdzaniu projektu organizacji ruchu, który zawiera lokalizację istniejących, projektowanych oraz przewidzianych do usunięcia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji

<sup>28</sup> Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, CBOSA.

<sup>29</sup> Na podstawie art. 13b ust. 3, 4 i 6 w zw. z art. 12a i 12b u.d.p.

<sup>30</sup> Na podstawie art. 13d ust. 5, 7 i 9 u.d.p.

<sup>31</sup> Na podstawie art. 13e ust. 7 i 9 u.d.p.

<sup>32</sup> Na podstawie art. 39 i 40 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 908, z późn. zm.); dalej: ustawa o elektromobilności.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 784); dalej: r.z.r.

światłej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu (§ 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 ust. 1). W powszechnej opinii doktrynalnej i orzeczniczej czynność zatwierdzenia projektu organizacji ruchu jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.<sup>34</sup>, i tym samym podlega nie tylko nadzorowi w trybie przepisu art. 10 ust. 2 u.p.r.d., lecz także kontroli sądownoadministracyjnej<sup>35</sup>.

#### **4. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASTOSOWANIA W ORGANIZACJI RUCHU NA DROGACH PUBLICZNYCH ZNAKÓW DROGOWYCH NIEWYNIKAJĄCYCH Z USTAWY I JEJ PRZEPISÓW WYKONAWCZYCH – CASUS WROCŁAWIA**

W dniu 24 października 2017 r. Gmina Wrocław, jako podmiot publiczny, zawarła z firmą Enigma System Ochrony Informacji Sp. z o.o., jako partnerem prywatnym, umowę partnerstwa publiczno prywatnego, na mocy której na podstawie art. 22 ust. 2a u.d.p. partner prywatny otrzymał w użyczenie nieruchomości leżące pod pasem drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej, w ramach której w listopadzie 2017 r. uruchomiono pierwszą w Polsce miejską wypożyczalnię samochodów elektrycznych – Vozilla<sup>36</sup>. System umożliwia użytkownikom pojazdów MWSE poruszanie się po buspasach i ulicach wyłączonych z ruchu dla pojazdów spalinowych, a przede wszystkim parkowanie w dowolnym legalnym miejscu bez opłaty, zwłaszcza zaś na przeznaczonych wyłącznie dla tych pojazdów miejscach parkingowych w ścisłym centrum Wrocławia (wyznaczono 200 takich miejsc przeznaczonych dla pojazdów wypożyczalni).

Wyznaczenie wspomnianych miejsc parkingowych dla pojazdów MWSE nastąpiło w wyniku zatwierdzenia przez Prezydenta Wrocławia jako zarządzającego ruchem na drogach publicznych położonych w mieście na prawach powiatu<sup>37</sup> zgodnie z art. 10 ust. 6 u.p.r.d. oraz § 6 r.z.r. projektu organizacji ruchu, który w myśl art. 12b ust. 4 u.d.p. przewidział wyznaczenie miejsc postojowych dla

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325).

<sup>35</sup> Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., II SA/OI 160/17, LEX nr 226871, w którym powołano się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., II OPS 14/13, CBOSA. Weześniejsze orzecznictwo interpretowało czynność zatwierdzenia organizacji ruchu jako czynność materialno-techniczną podlegającą kontroli na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

<sup>36</sup> Miejska Wypożyczalnia Samochodów Elektrycznych; dalej: MWSE.

<sup>37</sup> Zarządcą wszystkich dróg publicznych w granicach miasta na prawach powiatu (art. 19 ust. 5 u.d.p.) i tym samym organem zarządzającym ruchem na tych drogach (art. 10 ust. 6 u.p.r.d.) jest prezydent miasta na prawach powiatu.



pojazdów elektrycznych oznaczonych odpowiednimi znakami pozwalającymi odróżnić je od miejsc postojowych dla pozostałych pojazdów samochodowych. Nastąpiło to przy zastosowaniu przewidzianego przepisami<sup>38</sup> oznakowania pionowego – znak D-18a „parking – miejsce zastrzeżone” z umieszczoną pod nim tabliczką określającą rodzaj użytkownika pojazdu, dla którego parking jest przeznaczony, o treści: „Dla Miejskiej Wypożyczalni Samochodów Elektrycznych”. Zastosowano dodatkowo znak poziomy P-20<sup>39</sup> w formie koperty, w której wnętrzu umieszczono napis określający użytkownika „MWSE”, a także jeden z trójkątów oznakowano zielonym kolorem nawierzchni drogowej, tak aby wyróżnić je jako miejsca dla pojazdów elektrycznych. Zarówno znaki pionowe, jak i poziome miały wszystkie parametry zgodne ze szczegółowymi warunkami technicznymi dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym wymiary, barwę, kształt.

Z uwagi na sprawowany na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.r.d. nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na terenie Wrocławia Wojewoda Dolnośląski podjął postępowanie wyjaśniające pismem z dnia 15 listopada 2017 r., IF.IT.8170.44.2017.PB, zmierzające do ustalenia, czy zastosowane oznakowanie miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów MWSE jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Po uzyskaniu wyjaśnienia ze strony Prezydenta Wrocławia reprezentowanego przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Miejskiego z dnia 22 listopada 2017 r., WIM-IP.7013.3.2017. AB.96846.2017/W, o uzupełnieniu znaku P-20 „koperta” o napis określający użytkownika koperty (MWSE), wojewoda pismem z dnia 5 grudnia 2017 r. stwierdził, że przy zachowaniu obowiązku przestrzegania prawa przez zarządcę drogi w stosowaniu znaków drogowych przewidzianych stosownymi przepisami „nie stoi na przeszkodzie wdrożenie w terenie organizacji ruchu polegającej na zapewnieniu wybranym uczestnikom ruchu dostępu do dedykowanych wyłącznie im miejsc postojowych (znak poziomy P-20, znak pionowy D-18A z tabliczką uzupełniającą o stosownej treści)”, zarazem uznał „konieczność doprowadzenia omawiającego oznakowania do zgodności z przepisami” (co jak należy wnioskować dotyczyło barwy zielonej podłoża trójkąta wyznaczonego przez przecinające się linie koperty) i potwierdził, że „w pełni należy zaakceptować czynności polegające na uzupełnieniu znaku P-20 o napis określający użytkownika. Powyższe

<sup>38</sup> Zob. § 52 ust. 4 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2310); dalej: r.z.s.d., oraz załączniki nr 1–4 zawierające szczegółowe warunki techniczne dla: znaków drogowych pionowych (załącznik nr 1), znaków drogowych poziomych (załącznik nr 2), sygnałów drogowych (załącznik nr 3) i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (załącznik nr 4) do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2311); dalej: r.s.w.t.

<sup>39</sup> Zob. § 90 ust. 4 r.z.s.d.

jest zabiegiem wystarczającym dla zapewnienia właściwej czytelności oznakowania i będzie zgodne z treścią powołanego rozporządzenia”.

Również Ministerstwo Infrastruktury, Departament Transportu Drogowego, pismem z dnia 3 sierpnia 2018 r., DTD.2.4401.166.2018.TW.1, nie zakwestionowało zastosowania znaku pionowego D-18A z umieszczoną pod nim tabliczką określającą użytkowników lub rodzaj pojazdów, tym samym zastrzeżenie parkingu dla MWSE, jak również zastosowanie znaku poziomego P-20 z napisem na tle koperty określającym użytkownika, np. MWSE. W piśmie stwierdzono natomiast, że przepisy „nie dają możliwości umieszczenia w znaku P-20 kolorowych trójkątów, które mogą zniekształcać wzór znaku”, a nawet: „Umieszczenie dodatkowych elementów (m.in. zielonych trójkątów) na powierzchni wyznaczonej przez znak P-20 może negatywnie wpływać na czytelność tego oznakowania poziomego”. Zarazem autor pisma potwierdził możliwość wyznaczania miejsc parkingowych przeznaczonych wyłącznie dla pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym wynikającą z art. 12b ust. 4 u.d.p. przy wykorzystaniu istniejących znaków i poinformował o trwających pracach legislacyjnych nad zmianą regulacji dotyczących znaków, które dostosują je do odrębnego oznaczania pojazdów elektrycznych.

Nie powinno budzić żadnej wątpliwości, że organ władzy publicznej, którym jest Prezydent Wrocławia, jest zobowiązany do stosowania zasady legalności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, w myśl której organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa, co jest interpretowane w doktrynie i w orzecnictwie jako obowiązek wskazania podstawy prawnej podejmowanych czynności, oraz nieprzekraczania granic związania lub swobody zachowań wynikających z dyspozycji przepisu stanowiącego ową podstawę. „Organ władzy publicznej nie może domniemywać swoich kompetencji, zaś ta musi wynikać w sposób jasny i jednoznaczny z przepisu”<sup>40</sup>. Ponadto od niemal samego początku istnienia samorządu terytorialnego zwracano uwagę, że do działań w sferze publicznej nie ma zastosowania zasada „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, a wyłącznie zasada „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”<sup>41</sup>. Toteż w organizacji ruchu prezydent miasta na prawach powiatu jest zobowiązany stosować przewidziane przepisami prawa powszechnie obowiązującego znaki drogowe wyrażające w myśl art. 7 ust. 1 u.p.r.d. ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje, które mogą być znakami pionowymi w postaci tarcz, tablic z napisami lub symbolami (również w postaci znaków świetlnych) umieszczanymi po prawej stronie jezdni

<sup>40</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414; co prawda wyrok odnosi się do rady gminy, ale teza ma charakter ogólny, a w końcowej treści uzasadnienia sąd zauważa: „Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom gminy kompetencji”, zaś bez wątplenia organ wykonawczy, jakim jest Prezydent Wrocławia, jest organem gminy.

<sup>41</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., III SA 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374.

lub nad jezdnią (§ 1 ust. 3 pkt 1 i § 2 ust. 1 r.z.s.d.) oraz znaki poziome w postaci linii, napisów i symboli umieszczanych na nawierzchni dróg, które odzwierciedlają znaki pionowe ostrzegawcze lub zakazu, stanowiąc ich powtórzenie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (§ 1 ust. 3 pkt 2 i § 2 ust. 6 r.z.s.d.). Wzory tych znaków zawierają odpowiednio rozdziały 2 i 3 r.z.s.d. w odniesieniu do znaków pionowych i rozdział 4 r.z.s.d. w odniesieniu do znaków poziomych.

Dla oznaczenia miejsc parkingu zastrzeżonych dla określonych użytkowników lub pojazdów zgodnie z § 52 ust. 4 r.z.s.d. należy zastosować znak pionowy D-18a „parking – miejsce zastrzeżone”, a pod nim umieścić tabliczkę z napisem określającym uczestnika ruchu, część drogi lub rodzaj pojazdu, których znak dotyczy (§ 2 ust. 4 i 4a pkt 3 r.z.s.d.), względnie tabliczkę T-29 z symbolem osoby niepełnosprawnej, o której mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.p.r.d. (§ 52 ust. 6 r.z.s.d.), przy czym tabliczka z napisem lub symbolem stanowi integralną część znaku. Ponadto na nawierzchni drogi może zostać umieszczony znak poziomy P-20 „koperta” wyznaczający stanowisko postojowe dla określonego pojazdu (§ 90 ust. 4 r.z.s.d.), przy czym zgodnie z załącznikiem nr 2 r.s.w.t. część 1 „Warunki techniczne umieszczania znaków drogowych poziomych” w pkt 1.1 „Postanowienia wstępne” zaznaczono: „Przepisy załącznika stosuje się do oznakowania poziomego na drogach publicznych o nawierzchni twardej”, co oznacza tym samym, że na drogach publicznych o nawierzchni nieutwardzonej takich znaków się nie stosuje. Należy przypomnieć, że zgodnie z § 2 ust. 6 r.z.s.d. znaki poziome odzwierciedlają znaki pionowe ostrzegawcze lub zakazu, stanowiąc ich powtórzenie, tym samym co do zasady nie występują samodzielnie, a więc istnieje między znakami pionowymi i poziomymi swoista hierarchia, określona dyspozycją zachowania się wynika z treści znaku pionowego, a znak poziomy jedynie ją potwierdza. Przepis szczególny może stanowić inaczej w tym zakresie, tzn. może przewidywać występowanie znaku poziomego samodzielnie, co załącznik nr 2 r.s.w.t. w części 1 pkt 1.2 „Cel i stosowanie znaków” wyjaśnia możliwością przekazania „informacji o przyjętym sposobie prowadzenia ruchu, nawet tam, gdzie zastosowanie innego rodzaju oznakowania jest niewystarczające lub niemożliwe” i w dalszej kolejności przewiduje oznakowanie poziome na całej długości dróg określonej kategorii, zaś w pkt 5.2.6 wskazano: „Dopuszcza się stosowanie znaku P-20 samodzielnie bez znaku D-18a”.

Analizując skutki prawne naniesienia na znak poziomy P-20 poza napisem „MWSE” koloru zielonego w polu trójkąta wyznaczonego przecinającymi się liniami, należy wziąć pod uwagę następujące ustalenia płynące z interpretacji przepisów prawa obowiązujących w zakresie wzoru znaków oraz warunków technicznych dla znaków i warunków ich umieszczania na drogach. Zgodnie z załącznikiem nr 1 r.s.w.t. pkt 5.2.18 „Parking” w komentarzu do znaku D-18a zawarto wyjaśnienie: „Pod znakiem D-18a mogą być umieszczone tabliczki określające użytkowników lub rodzaj pojazdów, dla których parking jest przeznaczony, np. tylko dla zaopatrzenia, tylko dla karettek pogotowia, tylko dla pojazdów elektrycznych (EE) itp., ewentualnie z podaniem, w jakim okresie

wynikające stąd ograniczenia dotyczą uczestników ruchu”. Jak już wskazywano na podstawie art. 12b u.d.p., organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów, wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów elektrycznych i pojazdów hybrydowych w rozumieniu przepisów ustawy o elektromobilności. Samo zatem wyznaczenie miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów MWSE przy zastosowaniu znaku pionowego D-18a wraz z uzupełniającą znak tabliczką z napisem: „Dla Miejskiej Wypożyczalni Samochodów Elektrycznych”, nie może budzić najmniejszej wątpliwości co do podstaw prawnych ich wyznaczenia oraz zgodności oznakowania w tym zakresie znakiem pionowym.

Z kolei zgodnie z załącznikiem nr 2 r.s.w.t. pkt 5.2.6 „Stanowisko postojowe zastrzeżone – »koperta«” w komentarzu zawarto wyjaśnienie: „Znak P-20 »koperta« (rys. 5.2.6.1) stosuje się w celu oznaczenia stanowiska postojowego przeznaczonego do wyłącznego użytkowania przez niektórych uczestników ruchu. Wymiary kopert uwzględniające rodzaje pojazdów i ustalony sposób ich umieszczania podano w tabeli 5.2”. W rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach w odniesieniu do powierzchni w obrębie znaku poziomego na jezdni znajdują się dwie kategorie wzmianek.

Pierwsza dotyczy umieszczania napisu określającego użytkownika (np. POLICJA itp.) i trzeba zauważyć, że przypadków używania napisów w obszarze objętym znakami poziomymi jest znacznie więcej (napis „STOP” znak P-16, napis „BUS” znak P-22 itd.). W związku z tym w przypadku miejsc postojowych zastrzeżonych dla pojazdów elektrycznych (EE), pojazdów napędzanych gazem ziemnym (LNG, CNG), wewnątrz znaku P-20 umieszcza się napis określający odpowiednio rodzaj pojazdu: EE, LNG, CNG. Ponadto w przypadku przeznaczenia stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych należy wewnątrz „koperty” umieścić symbol osoby niepełnosprawnej (rys. 5.2.9.2) i tu trzeba zauważyć, że przypadków używania symboli graficznych na powierzchni objętej znakami jest znacznie więcej (symbol rower znak P-23, pieszych znak P-26 itd.).

Druga kategoria wzmianek dotyczy koloru powierzchni wewnątrz „koperty” i trzeba podkreślić, że kolor powierzchni w obrębie znaku poziomego występuje w kilku przypadkach: w odniesieniu do znaku P-11 w załączniku nr 2 r.s.w.t. w pkt 4.2.2 „Przejazdy dla rowerzystów” lit. b, który to znak wyznacza dwiema liniami przerywanymi powierzchnię przejazdu poprzecznego do ruchu pojazdów i tramwajów, jest następującej treści wzmianka: „Dla zapewnienia dobrej widoczności przejazdu dla rowerzystów zaleca się dodatkowe oznaczenie powierzchni barwą czerwoną”, a w przypadku połączenia znaków P-10 (przejście dla pieszych) ze znakiem P-11 (przejazd dla rowerzystów): „Powierzchnię przejazdu dla rowerzystów połączonego z przejściem dla rowerów oznacza się barwą czerwoną”, w odniesieniu do pasa ruchu dla rowerów wyznaczonego znakami P-1c, P-1e,

P-2b, P-3b i P-4 znajduje się wzmianka: „Powierzchnię pasa ruchu dla rowerów można oznaczyć barwą czerwoną” (7.11.1), podobnie w odniesieniu do śluzy dla rowerów, którą stanowi obszar pomiędzy znakami poziomymi P-12, P-13 lb P-14 zastosowano wzmiankę: „Powierzchnię śluzy dla rowerów oznacza się barwą czerwoną”. Z kolei w odniesieniu do znaku P-18 „stanowisko postojowe” w załączniku nr 2 r.s.w.t. pkt 5.2.4 „Linie wyznaczające stanowiska postojowe”, które stosuje się do wyznaczania miejsc postoju (za pomocą co najmniej jednej linii równoległej do krawężnika ograniczającej strefę postojową na chodniku bez stanowisk, a maksymalnie dwóch linii bocznych i linii kończącej miejsce postojowe na parkingach) na części jezdni i chodnika, na wydzielonych parkingach bez ustalonych konstrukcji stanowisk, wzmianka odnosi się do postoju pojazdów osób niepełnosprawnych i przewiduje: „Stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej”, a następnie wskazuje się oznaczenie tego miejsca symbolem osoby niepełnosprawnej oraz tabliczkę T-29 do znaku pionowego D-18.

Z powyższego wynika, że rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach nie przewiduje nanoszenia na powierzchnię ograniczoną zewnętrznymi liniami koperty innych kolorów niż kolor niebieski dla wyróżnienia miejsca parkingu dla osób niepełnosprawnych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w rzeczywistości w tym przypadku następuje nałożenie na siebie dwóch znaków poziomych: P-18 w obu wersjach łącznie z nawierzchnią stanowiska postojowego w barwie niebieskiej oraz z uzupełnieniem miejsca postojowego symbolem osoby niepełnosprawnej z tabliczki T-29 (rys. 5.2.4.1 i 5.2.4.2 r.s.w.t.) oraz P-20. W istocie zatem „koperta” nie jest „w kolorze”, bowiem jest to znak składający się z linii białych wyznaczających miejsce parkingowe na nawierzchni drogi oraz dwóch przecinających się linii przeprowadzonych z punktów przecięcia się linii zewnętrznych, powierzchnia nawierzchni zaś jest w tym przypadku neutralna, co ma swoje znaczenie dla dalszych rozważań. Wypada zauważyć, że w praktyce organizacji ruchu na drogach powszechnie spotykane są oznakowania poziome przejść dla pieszych, gdzie znak P-10 „Przejście dla pieszych” składający się z białych równoległych linii wynoszony jest na nawierzchnię o barwie czerwonej uzyskanej przez wcześniejsze naniesienie jej w tym celu, zaś takie oznaczenie przejścia dla pieszych nie przewiduje rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach (załącznik nr 2 pkt 4.2.1 „Przejścia dla pieszych”).

W prowadzonych rozważaniach należy wziąć pod uwagę, jak wskazano na wstępie, że miejsca parkingu zastrzeżonego dla pojazdów MWSE zostały wyznaczone w wyniku realizacji umowy partnerstwa publiczno prywatnego, w ramach której zgodnie z art. 22 ust. 2a u.d.p. partner prywatny otrzymał w użyczenie

nieruchomości leżące w pasie drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej. Tym samym zarząd drogi mógł wyróżnić te miejsca na nawierzchni drogi jako oddane w używanie określonemu podmiotowi zgodnie z przeznaczeniem, tak aby użytkownicy drogi mieli informację, że nieruchomość ta nie jest ogólnie dostępna, a jej używanie może następować wyłącznie za zgodą i na zasadach określonych przez partnera prywatnego. Wyróżnienie takie może nastąpić przez naniesienie pola barwnego w granicach użyczonej nieruchomości. Należy zważyć, że żaden przepis prawa ani norma techniczna nie określają koloru nawierzchni drogi publicznej, bowiem rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, określa jedynie wymagania konstrukcji nawierzchni jezdni odnośnie do nośności i przydatności jej do użytkowania<sup>42</sup>. W efekcie jej kolorystyka jest zależna od rodzaju produktu użytego do budowy nawierzchni (masa bitumiczna, masa betonowa, kostka kamienna, kostka betonowa itd.), ale też barwy samego produktu, która może być bardzo zróżnicowana w zależności od użytych surowców do wytwarzania mas bitumicznych i betonowych, a nawet dodawanych do nich pigmentów, jak również zmiennej kolorystyki kostki kamiennej w zależności od minerału. Co więcej, dokonywane zmiany w nawierzchni (np. w wyniku remontu, robót w pasie drogowym) powodują, że na niewielkim odcinku tej samej jezdni nawierzchnia drogi jest niejednolita. Jeśliby zatem dopuścić, że zarząd drogi wyróżnił kolorem zielonym nieruchomości w pasie drogowym użyczone partnerowi prywatnemu w ramach wspomnianej umowy, a następnie Prezydent Wrocławia zatwierdził projekt organizacji ruchu na drodze przewidujący wyznaczenie na tych nieruchomościach miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów partnera prywatnego, to wyniesienie obok znaku pionowego D-18a uzupełnionego o tabliczkę z napisem określającym pojazd znaku poziomego P-20 wraz z umieszczonym w jego obrębie napisem „MWSE” nastąpiłoby na nawierzchni drogi o kolorze zielonym. Przy tym nie następowałaby ingerencja w sam znak, jak mogło być to interpretowane we wspomnianych pismach Wojewody Dolnośląskiego i Dyrektora Departamentu Ministerstwa, bowiem ten nie ma żadnego koloru i składa się wyłącznie z linii białych oraz naniesionego zgodnie z prawem napisu.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w artykule analiza szczególnego przypadku zastosowania w ramach władztwa administracyjnego oznaczenia miejsca postojowego w spo-

<sup>42</sup> Zob. Dział V „Nośność i stateczność drogowych budowli ziemnych oraz konstrukcji dróg” Rozdział 3 „Konstrukcja nawierzchni drogi” rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 124).

sób odbiegający od wzoru znaków drogowych pozwala stwierdzić, że w świetle przywołanych przepisów nie jest dopuszczalne zastosowanie koloru zielonego na jednym z trójkątów w obrębie koperty w znaku poziomym P-20 stosowanej dla oznaczenia miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów MWSE, bo przepisy poddane analizie dopuszczają nanoszenie w obrębie znaków poziomych jedynie koloru niebieskiego i czerwonego w podanych wyżej przypadkach<sup>43</sup>. Zasadniczo dla celu, którym jest zastrzeżenie miejsc parkingowych wyłącznie dla pojazdów MWSE, wystarczy zastosowanie obowiązujących w tym zakresie przepisów dotyczących wynoszenia znaku pionowego D-18a i jego powtórzenia w wyniesieniu znaku poziomego P-20 z zastosowaniem na jego tle napisu „MWSE”, podobnie jak z uzupełnieniem znaku D-18a tabliczką o stosowanej obecnie treści. Dodawanie elementu barwnego nie poprawia skuteczności wyznaczenia tych miejsc.

Można byłoby oczywiście rozważyć zastosowanie rozwiązania polegającego na wyróżnieniu oddanych w używanie partnerowi prywatnemu w ramach zawartej umowy partnerstwa publicznoprywatnego nieruchomości położonych w pasie drogowym kolorem zielonym po to, aby na tak wyróżnionej nawierzchni wynosić znaki poziome P-20 z napisem w jego obrębie „MWSE”, jednak należy mieć na uwadze, że rozwiązanie to mogłoby wywołać reakcje organu nadzoru, jak również kontroli sądowej. Wypada przypomnieć, że działaniu organu władzy publicznej przysługuje domniemanie zgodności z prawem, a jego skutki noszą cechy prawomocności, do momentu prawomocnego stwierdzenia przez organ nadzoru lub organ kontroli sądowej niezgodności z prawem. W myśl art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.r.d. nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach w odniesieniu do dróg publicznych położonych w miastach na prawach powiatu sprawuje wojewoda, zatem w odniesieniu do zarządzania drogami na terenie miasta Wrocławia – Wojewoda Dolnośląski, i tylko on jest organem właściwym do stwierdzenia niezgodności z prawem czynności zatwierdzającej projekt organizacji ruchu, dokonując oceny zgodności z obowiązującymi przepisami (§ 3 ust. 2 pkt 1 lit. a r.z.r.). Stwierdzenie nieważności zatwierdzenia projektu następuje w drodze aktu nadzoru mającego

---

<sup>43</sup> Jedynie w celu uzupełnienia całości analizy można dodać, że w następstwie ustawy o elektromobilności dokonano zmiany rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, wprowadzając w § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1656) znak D-54 „Strefa czystego transportu”, oznaczający wjazd do tej strefy (pkt 69), i znak D-55 „Koniec strefy czystego transportu”, oznaczający wyjazd z tej strefy (pkt 70), wraz z ich wzorami w załączniku do rozporządzenia, gdzie symbol pojazdu oraz opisany wokół niego okrąg są w kolorze zielonym (w drugim przypadku pojawia się przekreślenie znaku w kolorze czerwonym). Są to jedyne znaki informacyjne pionowe w kolorze zielonym, natomiast kolor zielony występuje tylko jako element dodatkowy w znaku informacyjnym D-23 „Stacja paliwowa” oraz w znaku ostrzegawczym A-29 „Sygnały świetlne”, brak natomiast nadal znaków poziomych, w których zastosowany byłby kolor zielony.

przepisaną prawem formę i wydane go we właściwym trybie; od aktu nadzoru służy skarga do sądu administracyjnego. Kontrolę sądową nad działaniami organów administracji publicznej z uwagi na art. 177 i 184 Konstytucji RP sprawują sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny, co wyłącza właściwość sądów powszechnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Tym samym jedynie prawomocny wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, względnie wyrok o oddaleniu skargi kasacyjnej mogą stwierdzić nieważność aktu zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na drodze (art. 147 § 1 i art. 285k § 1 p.p.s.a.), nie może tego stwierdzić natomiast żaden sąd powszechny w postępowaniu, w którym jest właściwy<sup>44</sup>. W opisywanym przypadku nie doszło jednak do stwierdzenia nieważności ani w trybie nadzoru, ani w trybie kontroli sądowej. Mimo to ostatecznie Miasto Wrocław usunęło kolor zielony z trójkątów, pozostawiając wyniesione znaki pionowe i poziome zastrzegające te miejsca postojowe do wyłącznego użytkowania przez pojazdy MWSE.

Opisywany przypadek dowodzi o ograniczoności władztwa administracyjnego w zarządzaniu drogami publicznymi i ruchem na tych drogach.

## REFERENCES

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, (w:) A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002
- Fleiner F., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Odbitka z nr 20, 21 i 23, „Samorząd” z 1936 r., Warszawa 1936
- KorczaK J., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018
- KorczaK J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, Warszawa 2012

---

<sup>44</sup> Na tle stosowania oznaczeń miejsc parkingowych we Wrocławiu zastrzeżonych dla pojazdów elektrycznych doszło także do postępowań sądowych wobec kierowców parkujących na tych miejscach pojazdy inne niż należące do WSE, w toku których uniewinniano obwinionych, wskazując, że naniesienie koloru zielonego na trójkąt w polu koperty jest niezgodne ze wzorem przewidzianym stosownym przepisem i tym samym nie ma mocy obowiązującej, a zatem postój na tym miejscu nie stanowi wykroczenia w rozumieniu odpowiednich przepisów.



- 
- Korczak J., *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin*, (w:) E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005
- Korczak J., *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007