

Krzysztof Makowski

**ORGANIZACJA RUCHU DROGOWEGO NA OBSZARZE
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PODSTAWOWE
ZASADY STANOWIENIA I OBOWIĄZYWANIA**

**ROAD TRAFIC SYSTEM IN THE AREA OF A TERRITORIAL
SELF-GOVERNMENT – LEGAL BASIS OF CONSTITUTING
AND BEGIN IN FORCE**

Codziennie po ulicach miast poruszają się tysiące pojazdów. Przemieszczają się, parkują, ich kierowcy wnoszą różnego rodzaju opłaty. Administracja samorządowa ustala reguły i stawia znaki – strażnicy miejscy i policjanci egzekwują ich przestrzeganie i karzą nienaruszających ustanowione reguły. Czy organizacja ruchu ustalana jest zgodnie z zasadami racjonalizmu, a zwłaszcza z obowiązującymi regułami prawnymi. Wielu obserwatorów i komentatorów ma co do tego wątpliwości. W niniejszym artykule zajmiemy się tym problemem.

Nasze rozważania zacznijmy od oczywistych, ale zawsze wartych przypomnienia, przepisów sytuujących rozważany problem w polskim porządku prawnym.

Miejsce samorządu terytorialnego określa Konstytucja RP¹, stanowiąc że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Wyróżniając zadania zlecone i własne ustawa zasadnicza charakteryzuje te drugie jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166). Dla ich realizacji zapewnia udział w dochodach publicz-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., <http://isap.sejm.gov.pl> (teksty wszystkich cytowanych ustaw dostępne są na tej samej stronie).

nych odpowiednio do przypadających jednostkom samorządu terytorialnego zadań (art. 167).

Konkretyzując zapisy konstytucyjne ustawa o samorządzie gminy z 8 marca 1990 roku (tekst jedn. Dz.U. z dnia 23 maja 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: usg), wśród zadań własnych wymienia w art. 7, ust. 1, pkt. 2 sprawy obejmujące gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu drogowego.

Podstawowe kategorie i zasady związane z funkcjonowaniem dróg publicznych reguluje ustawa z 25 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 260, 843; dalej: udp). Definiując drogę publiczną jako drogę, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem (art. 1), wyznacza równocześnie cztery ich kategorie:

- 1) drogi krajowe;
- 2) drogi wojewódzkie;
- 3) drogi powiatowe;
- 4) drogi gminne (art. 2 ust. 1).

Ustawa nie pozostawia też wątpliwości, że drogi określonej kategorii stanowią własność (odpowiednio) skarbu państwa oraz samorządów: województwa, powiatu i gminy (art. 2a).

Zarządcami dróg (art. 19 ust. 2) są dla dróg:

- 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich – zarząd województwa;
- 3) powiatowych – zarząd powiatu;
- 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W art. 19 ust. 5, nieco odmiennie niż powyżej, wyznaczono na zarządcę dróg publicznych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, prezydenta miasta. Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej uchwałą rady gminy (art. 21; analogicznie dla województwa i powiatu).

Zakres obowiązków zarządcy drogi wyznaczył ustawodawca w art. 20, przedstawiając tam szeroki katalog poprzedzony jednak formułą „w szczególności” wskazującą, że i tak mamy do czynienia z wyliczeniem niekompletnym, obejmującym m.in.:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem wiat przystankowych;
- 5) realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) koordynację robót w pasie drogowym;
- 7) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 8) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów;
- 9) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 11) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników i zagrożeniom dla środowiska;
- 12) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 13) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;
- 14) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- 15) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Przepisy udp regulują także podstawowe zasady tworzenia i funkcjonowania stref płatnego parkowania, przyznając uprawnienia do jej utworzenia radom gmin (miast) (art. 13b ust. 3). Do tego organu także należy ustalanie zasad i wysokości opłat w strefie, natomiast organowi zarządzającemu ruchem na drogach daje prawo ustalania specjalnych miejsc parkingowych w strefie (art. 13b ust. 6).

Na podstawie udp niektóre samorządy powołały zarządy dróg, przekazując im wynikające z ustawy obowiązki. Tak uczyniły samorządy m.in. Bydgoszczy², Torunia³ czy Włocławka⁴.

Odrębnym problemem jest zarządzanie ruchem drogowym. Podstawowym aktem w tym zakresie jest ustawa z 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1137 ze zm., dalej: uprd). Generalną dyspozycję w interesującym nas zakresie ustanawia art. 10:

- „3. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, z zastrzeżeniem ust. 6.
4. Marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich, z zastrzeżeniem ust. 6.
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”⁵.

Natomiast w art. 10 ust. 12 ustawodawca udzielił ministrowi właściwemu do spraw transportu delegacji do uregulowania w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, z uwzględnieniem w szczególności następujących uwarunkowań:

- 1) konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego;
- 2) potrzeby efektywnego wykorzystania dróg publicznych;
- 3) potrzeb społeczności lokalnej.

Korzystając z tej delegacji minister infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 września 2003 roku w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729), w którym określa warunki zarządzania ruchem na

² Por. Statut Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, <http://www.bip.zdmikp.bydgoszcz.pl/>.

³ Por. Statut Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu, <http://www.bip.mzd.torun.pl>.

⁴ Por. Statut Miejskiego Zarządu Dróg we Włocławku, <http://www.mzdwloclawek.bip.gov.net>.

⁵ Interesujące rozważania nt. prawnego umocowania starosty i marszałka patrz: L. Murat, *Krytoprawotwórstwo administracyjne w zarządzaniu ruchem na drogach. Rzecz o tym, czym jest projekt organizacji ruchu*, „Transport Samochodowy” 2013, nr I, s. 30–31.

drogach. Odnosząc się do obowiązków zarządcy ruchu, minister wskazał, iż organ ten w szczególności (par. 3 ust. 1):

1. rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu;
2. opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
3. zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów;
4. przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji;
5. przechowuje projekty organizacji ruchu i prowadzi ich ewidencję;
6. opiniuje geometrię drogi w projektach budowlanych;
7. prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu;
8. współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami.

Działania w zakresie zarządzania ruchem Minister określił jako „czynności organizacyjno-techniczne” (sporządzanie projektów organizacji ruchu, przedstawianie ich do zatwierdzenia, rozpatrywanie i zatwierdzanie, przekazywanie do wdrożenia i nadzór nad nim, nadzór i analiza organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa i efektywności oraz nadzór nad zarządzaniem ruchem), obsługę systemów sterowania ruchem przy pomocy znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów oraz wprowadzanie tymczasowych zakazów i ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego (par. 2 ust. 1).

W par. 6 ust. 1 rozporządzenie rozstrzyga, że organizację ruchu, na podstawie projektu, zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi. Przypomnijmy, że zgodnie z uprd, dla miast na prawach powiatu jest to prezydent miasta.

Podsumowując analizę znaczenia kategorii zarządzania drogą i zarządzanie ruchem można przedstawić następujące zestawienie kompetencyjne:

Kategoria drogi	Zarządca drogi	Zarządca ruchu	Nadzór nad zarządzaniem ruchem
gminna	wójt (burmistrz, prezydent miasta)	starosta	wojewoda

powiatowa	zarząd powiatu	starosta	wojewoda
wojewódzka	zarząd województwa	marszałek województwa	wojewoda
krajowa	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	minister właściwy do spraw transportu
drogi publiczne (w granicach miasta na prawach powiatu)	prezydent miasta*	prezydent miasta*	wojewoda

* Z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych

Wątpliwości co do prawidłowości powyższego zestawienia nie mają także komentatorzy art. 10 urp: Ryszard A. Stefański⁶ oraz Wojciech Kotowski⁷.

Problem wykonywania ustawowej delegacji do wydawania aktów wykonawczych pojawia się coraz częściej. Władze wykonawcze, interpretując czasem zbyt szeroko, swoje kompetencje jako uprawnienie do bieżącego zarządzania wskazanymi obszarami, wydają stosowne rozporządzenia.

Przykładem pojawiających się wątpliwości w zakresie organizacji ruchu drogowego jest ustalanie i nakładanie opłat za korzystanie z niektórych dróg. O tym, na których drogach w Polsce musimy płacić za przejazd decyduje rozporządzenie Rady Ministrów z 16 lipca 2002 roku w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. 2002, nr 121, poz. 1034 ze zm.). Wydano je na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2571). Tyle że w ustawie zabrakło wytycznych do tego rozporządzenia. A jeśli brak jest wytycznych to akt został wydany bez właściwej podstawy prawnej, czyli jest niekonstytucyjny. Wątpliwości takie potwierdzają konstytucjonałiści.

Prof. Piotr Winczorek przyznaje, że przepisy ustawy, które odsyłają do rozporządzenia w sprawie autostrad płatnych powinny być bardziej doprecyzowane: „Można powiedzieć, że ten fragment ustawy budzi co najmniej poważne wątpliwości i gdyby ktoś chciał ją zaskarżyć, nie byłoby to moim zadaniem bezpodstawne. A orzecznictwo Trybunału [Konstytucyjnego – przyp. K.M.] w kwestii wytycznych jest rzeczywiście dość rygorystyczne”⁸.

⁶ R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LEX 2008, dostępny w serwisie elektronicznym LEX.

⁷ W. Kotowski, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, ABC 2011, dostępny w serwisie elektronicznym LEX.

⁸ Cyt. za: L. Bojarski, *Myto niekonstytucyjne?*, „Gazeta Wyborcza”, 5.07.2013.

Natomiast dr Ryszard Piotrowski z Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Warszawskiego dodaje: „Tak skonstruowane podstawy do funkcjonowania płatnych autostrad są moim zdaniem wątpliwe. Wspomniana ustawa nie zawiera w art. 1 ust. 2 wytycznych do wydania rozporządzenia mającego określać „autostrady lub ich odcinki, które będą budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane”. Wydaje się zatem, że art. 1 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP”⁹. Ekspert nie dostrzega także innych przepisów ustawy, które mogłyby być podstawą dla rozporządzenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do wydawania rozporządzeń „powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Zapis ten z jednej strony precyzuje co powinno znaleźć się w rozporządzeniu, a z drugiej – ma zapobiegać samowolnej zmianie przepisów przez podmioty upoważnione do wydawania rozporządzeń.

Okazuje się jednak, że problem ten pojawia się również na szczeblu samorządu terytorialnego. Wątpliwości dotyczą m.in. problemu zarządzania ruchem drogowym w gminach. Podstawą do tego rodzaju działań są udp oraz uprd.

Jako przykład kłopotów z ich interpretacją niech posłuży organizacja ruchu w obrębie Zespołu Staromiejskiego w Toruniu. 29 listopada 1990 roku Rada Miejska Torunia uchwałą nr 69/90 określiła zasady organizacji ruchu na obszarze Zespołu Staromiejskiego, zobowiązując równocześnie Zarząd Miasta w terminie do 31 marca 1991 roku do kompleksowego opracowania rozwiązań dotyczących organizacji ruchu na tym obszarze wraz z harmonogramem ich wprowadzenia¹⁰. Zastosowano tu więc procedurę określenia zasad drogą uchwały odpowiedniego organu, a szczegółów trybu wykonawczego przez organ wykonawczy. Stosując nomenklaturę późniejszego rozporządzenia MI z 2003 roku powierzono zarządowi miasta „czynności organizacyjno-techniczne”. Dnia 15 kwietnia 1993 roku uchwałą nr 325/93 RMT pozbawiła wcześniejszą uchwałę mocy obowiązującej, nie wprowadzając żadnych nowych uregulowań¹¹. Następny akt dotyczący tego problemu został wydany dopiero

⁹ Cyt. za: ibidem.

¹⁰ Uchwała nr 69/90 Rady Miejskiej Torunia z 29 listopada 1990 roku, <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=1687>

¹¹ Uchwała 325/93 Rady Miejskiej Torunia z 15 kwietnia 1993 roku, <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?ddf=&ddt=&tit=&tr=&rodz=Uchwa%B3a+RMT&num=325&rok=1993&dzie=> .

14 października 2009 roku, a było to zarządzenie Prezydenta Miasta Torunia (dalej: PMT) nr 352 w sprawie wprowadzenia organizacji ruchu na interesującym nas obszarze¹². Podstawą prawną, na którą powołuje się prezydent jest art. 10 ust. 6 uprd, który brzmi:

„6. Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych”.

Sytuację komplikuje fakt, że od dnia publikacji uchwały nr 325/93 co najmniej do momentu opublikowania zarządzenia nr 352 (do znaczenia tego dokumentu wrócimy w dalszej części artykułu) nie obowiązywał żaden akt prawny regulujący zasady ruchu na obszarze Zespołu Staromiejskiego w Toruniu. Wyjaśniając ten stan Miejski Zarząd Dróg w Toruniu poinformował, że:

„Organizacja ruchu drogowego w obrębie Zespołu Staromiejskiego w okresie od dnia 15 kwietnia [1993 r. – przyp. K.M.] do dnia 31 października 2009 r. zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, regulowana była projektem organizacji ruchu dla tego rejonu miasta”¹³.

Na problemy związane z podstawami prawnymi i funkcjonowaniem organizacji ruchu na obszarze staromiejskim w Toruniu zwracał uwagę m.in. p. Marek Poksiński (prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Kancelaria Prawnicza Marek Poksiński w Toruniu) w licznej korespondencji kierowanej tak do PMT i jednostek organizacyjnych miasta, jak i do podmiotów zewnętrznych (wojewoda, prokuratura, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sejm RP). Generalnie stanowisko radcy prawnego, w interesującym nas zakresie, scharakteryzować można następująco: projekt organizacji ruchu nie może stanowić aktu prawnego konstytuującego wprowadzenie organizacji ruchu. Podstawą taką nie może być także zarządzenie PMT z 14 października 2009 roku. Powołanie się przez prezydenta na art. 10 ust. 6 uprd i jego doprecyzowanie w rozporządzeniu MI z 23 września 2003 roku oznacza tylko i wyłącznie uprawnienie do podejmowania czynności organizacyjno-technicznych. Z tego wynika, w opinii radcy, bezsprzecznie że „prezydent miasta nie posiada

¹² Zarządzenie Prezydenta Miasta Torunia nr 352 z 14 października 2009 roku, <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?ddf=&ddt=&tit=&tr=&rodz=Zarz%B9dzenie+PMT&num=352&krok=2009&dzie=>

¹³ Pismo Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu nr MZD-5512/UEI-5/266/10 z 17.08.2010 roku, w archiwum autora.

kompetencji wynikających z ustawy do stanowienia aktu prawa miejscowego z zakresie organizacji ruchu drogowego”, bowiem cytowany przepis uprd nie zawiera upoważnienia ustawowego do takiej czynności. Akt taki powinien zostać uchwalony w formie uchwały rady miasta, ponieważ posiada on cechy aktu jednostki samorządu terytorialnego podejmowanego w sprawach z zakresu administracji publicznej. Dotyczy on bowiem ogółu mieszkańców i przyjezdnych oraz zawiera normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Tym samym więc należało podjąć uchwałę rady miasta będącą aktem prawa miejscowego, obowiązującego na obszarze działania organu. Jako akt prawa miejscowego, uchwała (lub zarządzenie przy zachowaniu wymaganych prawem okoliczności) podlegałaby obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, by mogła wejść w życie. Ponieważ jednak takiej procedury zaniechano i zarządzenia PMT nie ogłoszono w wymaganej formie (opublikowano je na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta i zarządcy drogi), tym samym prawnie nie istnieje i nie obowiązuje. W konsekwencji brak jest organizacji ruchu na obszarze Zespołu Staromiejskiego w Toruniu, a ustawione tam znaki drogowe obowiązują bezprawnie. Dodatkowo, znaczenie problemu pogłębia fakt, że taka praktyka wydawania zarządzeń przez prezydentów miast i burmistrzów w dziedzinie organizacji ruchu drogowego ma miejsce powszechnie i to właśnie na podstawie tak wadliwych przepisów straże miejskie (i policja) nakładają mandaty karne na obywateli¹⁴.

Sytuacja ta budzi trojaki rodzaj wątpliwości:

1. Czy może obowiązywać organizacja ruchu na podstawie projektu organizacji ruchu?
2. Kto (jaki organ gminy) jest zarządcą ruchu na jej terenie?
3. Jaki charakter prawny ma organizacja ruchu na drogach? Czy jest to akt prawa miejscowego, a jeśli tak to kto może go uchwalić (wydać) i w jaki sposób powinien zostać opublikowany?

Przyjrzyjmy się bliżej tym problemom.

Ad. 1:

1. Par. 4 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia MI stanowi, że „Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nawo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarzą-

¹⁴ Wezwanie Prezydenta Miasta Torunia do usunięcia naruszenia prawa z 15.04.2011 r. i inna korespondencja autorstwa p. Marka Poksińskiego, Kancelaria Prawnicza Marek Poksiński, Toruń, ul. Wielkie Garbary 19; w archiwum autora.

dzający ruchem” [przyp. K.M.]. Natomiast przez projekt organizacji ruchu rozumie się dokumentację sporządzoną w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem (par. 1, ust. 2, pkt 2). Szczegółowy opis projektu oraz tryb jego rozpatrywania i zatwierdzania przez organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi (paragrafy od 5 do 8) nie pozostawiają wątpliwości, że sam projekt nie może stanowić podstawy organizacji ruchu. Potwierdza to również stanowisko WSA w Warszawie, który w postanowieniu z 15 maja 2007 roku stwierdził: „Na marginesie należy podnieść, iż projekt organizacji ruchu, o którym mowa w powołanym rozporządzeniu nie tworzy bezpośrednio obowiązków dla obywateli, albowiem nie mają oni obowiązku podporządkowania się planowi, lecz ustawionemu znakowi”¹⁵.

Na marginesie zwróćmy uwagę, że ostatni zwrot tego stanowiska („...lecz ustawionemu znakowi”) budzi zresztą uzasadnione wątpliwości. Czynność ustawiania znaków drogowych nie jest czynnością samodzielną ale musi mieć oparcie w zatwierdzonej organizacji ruchu (czyli akcie stanowienia prawa). Poza tym uczestnicy ruchu podporządkowują się nie znakowi, tylko treści dyrektywnej, którą ten znak wyraża. Treść tą określa przepis i zarządca ruchu na danym obszarze¹⁶.

2. Projekt w żadnej mierze nie może stanowić aktu prawnego będącego podstawą wprowadzenia organizacji ruchu.

Tym samym więc zasadność stanowiska o braku podstaw prawnych organizacji ruchu w okresie od 1993 roku do listopada 2009 roku w Toruniu na obszarze Zespołu Staromiejskiego wydaje się nie budzić wątpliwości.

Ad. 2.

Czym jest organizacja ruchu? Trafny wydaje się opis skonstruowany przez Wojciecha Kotowskiego: właściwą organizację ruchu stanowi zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Chodzi w szczególności o geometrię drogi i odpowiednio dobrany zakres dostępu do niej, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów inżynierii drogowej. Stopień realizacji tych podstawowych założeń w głównej mierze zależy od poziomu merytorycznego projektu organizacji

¹⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 15 maja 2007 roku; sygn. VI SAB/Wa 36/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

¹⁶ Por. L. Murat, *Kryptoprawotwórstwo...*, s. 34.

ruchu, a więc dokumentacji coraz częściej przygotowywanej przez wyspecjalizowane zespoły, która organowi zarządzającemu ruchem daje podstawę do jej zatwierdzenia i stosowania. Nie ma wątpliwości, że na miano właściwej organizacji ruchu zasługują tylko takie rozwiązania, które sprawdzą się w praktyce jako najkorzystniejsze dla podmiotów z niej korzystających. Najlepszą metodą dokonania określonych ustaleń jest stałe i systematyczne badanie organizacji ruchu pod kątem jej efektywności oraz konsekwentne reagowanie na sygnały o funkcjonowaniu wadliwego rozwiązania w postaci bezzwłocznego wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Wbrew pozorom nie jest to trudne, wystarczy bowiem dobra wola organów uprawnionych do podejmowania przedmiotowych decyzji i należyte pojmowanie skutków zastosowania określonej organizacji ruchu¹⁷.

Odpowiedź na drugie pytanie, w świetle przedstawionych wcześniej rozważań, nie nastęrcza trudności. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie rozwiewa WSA w Warszawie w wyroku z 7 kwietnia 2008 roku stwierdzając:

„Prezydent [...], zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108 poz. 908 ze zm.) jest organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych położonych na terenie [miasta na prawach powiatu – K.M.], z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Realizując zadania z zakresu zarządzania ruchem uprawniony jest w oparciu o przepisy 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 1777 poz. 1729) m.in. do rozpatrywania projektów organizacji ruchu, opracowywania projektów organizacji ruchu, zatwierdzania organizacji ruchu oraz przekazywania zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji. Jako organ zarządzający ruchem ma więc kompetencje do wydawania zarządzeń w sprawie organizacji ruchu na terenie [miasta na prawach powiatu – K.M.]”¹⁸.

Warto jednak podnieść tu dodatkowo dwie kwestie:

Zarządzenie nr 352 PMT z 14 października 2009 roku zatytułowane zostało „w sprawie wprowadzenia organizacji ruchu w obrębie Zespołu Staromiejskiego”. Wydaje się, że właściwszym byłoby, nie tylko ze względu na puryzm językowy, skonstruowanie go i określenie jako zatwierdzenie projektu organizacji

¹⁷ W. Kotowski, op.cit.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2008 roku, sygn. VI SA/Wa 807/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

ruchu – w pełnej zgodności z nomenklaturą i istotą uprd oraz rozporządzenia MI z 23 września 2003 roku.

Niektóre samorządy terytorialne podchodzą do kwestii organizacji ruchu odmiennie, korzystając z pełnej gamy możliwości ustawowych. Przykładowo, Rada Miasta Krakowa, korzystając z uprawnień art. 18, ust. 2, pkt 2 usg, przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia kierunków Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie organizacji ruchu samochodowego, określając okoliczności dalszej pracy prezydenta (w tym oczywiście pomocnych mu służb miejskich) nad zmianami w strefie ograniczonego ruchu¹⁹. Uzyskano w ten sposób (bez względu na intencje Krakowian) wyższy stopień oczekiwanej społecznie aktywności obu organów władzy samorządowej.

Akceptację dla takiego sposobu działania wyrazili także Rzecznik Praw Obywatelskich i Sąd Najwyższy. Rozpatrując 8 września 2000 roku skargę Gminy Miasta Sochaczew, na skutek rewizji nadzwyczajnej RPO, w uzasadnieniu faktycznym SN przytoczył argumenty Rzecznika: „Uchwała Rady Miejskiej w Sochaczewie w sprawie ograniczenia w mieście S. ruchu pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 10 ton jest aktem prawa miejscowego, zatem stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, stanowi ona źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy”. Natomiast w części uzasadnienia prawnego Sąd Najwyższy podzielił stanowisko rewizji nadzwyczajnej, uznając także argumentację przedstawioną przy RPO²⁰.

W obu wypadkach mamy więc do czynienia z aktywnym udziałem organu stanowiącego, dodatkowo fakt ten rozwiewa wszelkie wątpliwości związane z charakterem dokumentu (akt prawa miejscowego) i jego publikacją. Do problemu tego powrócimy jeszcze w dalszej części artykułu.

Ad. 3:

Rozważmy najpierw jakiej materii dotyczy organizacja ruchu. Oczywiście własności komunalnej, stanowiącej istotną część mienia komunalnego, obejmującej składniki majątkowe. Przedmiotem własności komunalnej są w szczególności nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego (ulice, place, parkingi, budynki publiczne), obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej

¹⁹ Uchwała nr LIII/690/08 Rady Miasta Krakowa z 8 października 2008 roku w sprawie ustalenia kierunków Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie organizacji ruchu samochodowego, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17535%26typ%3Du&vReg=1.

²⁰ Wyrok SN z 8 września 2000 roku, sygn. III RN 177/99, <http://www.sn.pl>.

(np. mosty, tunele), obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej oraz inne nieruchomości²¹.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do podmiotów tego mienia, a w szczególności do wójta gminy (art. 30, ust. 2, pkt 3 oraz art. 45–48 usg). Pewne uprawnienia w tym zakresie ma również rada gminy. Polegają one na możliwości ustanawiania aktów instrukcyjnych – zasad gospodarowania mieniem gminy (zob. art. 18, ust. 2, pkt 9 usg), a nawet uchwalania w tym zakresie aktów prawa miejscowego (art. 40, ust. 2, pkt 3 usg)²².

W tym kontekście spójrzmy na problem kompetencji organów.

Przede wszystkim wyjaśnijmy, że mamy na myśli kompetencje w kontekście relacji poziomej, w której termin ten odnosi się do sytuacji prawnej organu administracji publicznej rozpatrywanej w odniesieniu do sytuacji innych organów będących na tym samym poziomie hierarchicznym. Użycie terminu „kompetencje” w takim kontekście prezentuje, w jaki sposób kompetencje przynależne jednemu organowi są oddzielone od kompetencji innych organów. Dzięki takiemu użyciu możliwe jest rozstrzygnięcie, który z organów ma wykonywać daną kompetencję²³. W tym kontekście mówimy o tzw. sporach kompetencyjnych bądź sporach o właściwość; dokonuje się tu oddzielenia działań poszczególnych organów i wskazania, że jeden z nich, a nie inny, powinien zająć się daną sprawą. Do tego typu rozważań należy także zaliczyć tzw. domniemanie kompetencji, czego przykładem jest domniemanie kompetencji rady gminy w sprawach należących do gminy²⁴.

Konstytucja RP dzieli organy samorządu na stanowiące i wykonawcze (art. 169) i to w tej materii wszystko.

Po szczegóły musimy więc sięgnąć do usg. Art. 18 w ust. 1 stosując zasadę domniemanie kompetencji określa, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią rady znajdują się tylko te sprawy lo-

²¹ Z. Niewiadomski, *Materialne i prawne środki realizacji zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 162.

²² G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012; dostępny w serwisie elektronicznym LEX.

²³ M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w ujęciu nauki prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 361.

²⁴ *Ibidem*, s. 361–362.

kalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów, np. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należące do właściwości wójta gminy (zob. art. 39 usg). Podział kompetencji opiera się przy tym nie tyle na rodzaju spraw, ile raczej na wadze i formie rozstrzygnięć oraz sferze, w której one zapadają. Tak np. określanie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi w zakresie ich zbywania, nabywania i obciążania na okres dłuższy niż trzy lata należy do właściwości rady (art. 18, ust. 2, pkt 9 lit. a usg), podczas gdy samo gospodarowanie tymi nieruchomościami – do wójta gminy (art. 30, ust. 2, pkt 3 ustawy). Oprócz spraw wymienionych w art. 18 ust. 2 do wyłącznej właściwości rady gminy należą sprawy zastrzeżone do kompetencji rady innymi przepisami ustawowymi. Są one zawarte zarówno w ustawie samorządowej, jak i w innych ustawach. Co się tyczy ustawy samorządowej, to przekazuje ona do wyłącznej kompetencji rady m.in. sprawy stanowiące aktów prawa miejscowego oraz zatwierdzanie przepisów porządkowych wydanych przez wójta gminy (art. 40 ust. 3, art. 41 ust. 1 i 2)²⁵.

Podstawowe kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta) regulują art. 30 i 31 usg kładąc szczególny nacisk na kierowania bieżącymi sprawami gminy (art. 31) i podległość w realizacji zadań własnych gminy radzie gminy (art. 31 ust. 3).

Pewne kontrowersje budzi jednak interpretacja przepisów art. 41 ust. 1: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. W połączeniu z art. 40 ust. 1: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”, NSA w Warszawie w wyroku z 28 maja 2008 roku nieco inaczej niż cytowani powyżej autorzy rozłożył akcenty:

„...art. 41 ust. 1 u.s.g. stanowi, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Nie można jednak z tego przepisu wyprowadzić wniosku, że kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego przysługuje tylko radzie gminy, ponieważ przepis ten określa formę aktów prawa miejscowego (uchwała) w przypadku, gdy pochodzą one od organu stanowiącego gminy. [...] Podstawowy w kwestii określenia zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego art. 40 u.s.g. zawiera bezpośrednie upoważnienie do wydawania przepisów prawa miejscowego przez wszystkie organy gminy (stanowiący i wykonawczy), stwierdzając jednocześnie, że o zakresie general-

²⁵ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, op.cit.

nego upoważnienia przesadzają regulacje zawarte w konkretnych przepisach ustawowych [...]. Dozwolone jest zatem umocowanie organu wykonawczego gminy w drodze upoważnienia ustawowego, zawartego w innej ustawie niż u.s.g., do wydania aktu prawa miejscowego w stosunku do tej ustawy i obowiązującego na obszarze gminy”²⁶.

Jak widać NSA położył szczególny nacisk na domniemanie kompetencji organu wykonawczego w oparciu o delegację ustawową. Ponieważ zakres samodzielności organów gminy w zakresie stanowienia prawa miejscowego stanowi o istocie demokracji i postępów procesów decentralizacji administracji publicznej pozostajemy jeszcze w zakresie tej problematyki.

Czym są akty prawa miejscowego?

Przez akty prawa miejscowego, pisze prof. E. Ochendowski, rozumiemy przepisy prawne powszechnie obowiązujące na oznaczonej części terytorium państwa, gdy wydawane są przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej. Charakteryzują się takimi cechami, jak:

- możliwość normowania postępowania wszystkich kategorii adresatów;
- niezbędność wyraźnego umocowania ustawowego do ich wydania;
- oraz obowiązkiem zgodnego z prawem ogłoszenia.

Przez powszechne obowiązywanie należy rozumieć prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów. Jednak konkretny akt nie musi być adresowany do wszystkich rodzajów adresatów, w pewnych bowiem sprawach ograniczenie kręgu adresatów wynikać może z podstawy prawnej aktu lub też celu jaki zamierza osiągnąć organ²⁷.

Nieco inaczej akcenty rozkłada prof. L. Murat. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza:

1. zewnętrzny charakter aktu (akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji);
2. terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego (obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów);
3. normatywny charakter (zawierają one dyspozycje co do sposobu zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charak-

²⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 28 maja 2008 roku, sygn. II OSK 346/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

²⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 105–106.

terze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty – nie są aktami prawa miejscowego);

4. generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych (charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne)²⁸.

W literaturze wyróżnia się trzy rodzaje aktów prawa miejscowego:

1. akty zawierające statuty (szczególnie statuty województw, powiatów i gmin);
2. akty zawierające przepisy wykonawcze, wydawane na podstawie upoważnień szczegółowych (np. podatki i opłaty lokalne);
3. przepisy porządkowe, wydawane na podstawie upoważnień generalnych (przykładowo art. 40 ust. 3 usg: „jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”)²⁹.

Konstruowanie aktów prawa miejscowego winno odbywać się w oparciu o trzy przepisy konstytucyjne:

art. 87: „2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

w powiązaniu z art. 94:

„Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”, z zachowaniem wymogów art. 88:

- „1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.
2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”.

W usg problematykę tą reguluje rozdział 4 w artykułach 40–42. W literaturze i komentarzach szczególnie mocno podkreśla się fakt konieczności umocowania aktów prawa miejscowego w materialnych przepisach ustaw

²⁸ L. Murat, *Kryptoprawotwórstwo...*, s. 35.

²⁹ Por. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 117–119.

szczególnych. Upoważnienie szczegółowe określa organy właściwe do wydania aktu normatywnego i materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze terenowego aktu normatywnego, oraz reguluje niekiedy również kwestie związane z uchwaleniem i wejściem w życie tego aktu. Ustawodawca przesądza o tym, które ze spraw będących we właściwości samorządu mogą się stać przedmiotem regulacji prawnej gminy, ponieważ to on decyduje o konkretnym i praktycznym przedmiocie przepisów gminnych. Najogólniej rzecz ujmując, przedmiotem prawa gminnego stanowionego na podstawie ustaw szczególnych może być:

- a) konkretyzacja regulacji ustawowej;
- b) wprowadzenie rozwiązań stanowiących przedmiot regulacji ustawowej;
- c) przyjęcie odmiennego niż w ustawie uregulowania określonej sprawy (oczywiście w granicach upoważnienia)³⁰.

Trzeba tu jeszcze wspomnieć (nawiązując m.in. do wcześniej omawianych wątpliwości związanych z opłatami za korzystanie z autostrad) o kwestii uzależnienia aktów od treści ustawowej delegacji. Odniósł się do tego WSA w Gdańsku w wyroku z 11 maja 2011 roku stwierdzając w uzasadnieniu:

„Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06 (Baza orzeczeń LEX nr 243159), a Sąd orzekający w niniejszej sprawie stanowisko to podziela, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa”³¹.

Stanowisko to podziela zresztą liczne i wybitne grono autorów. Należy jednak pamiętać, że źródłem delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego mogą być tylko ustawy. Jak przypomina WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 lutego 2008 roku (IV SA/Wr 12/08): „Nie można zaakceptować stanowiska, że rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw mogą podejmować uchwały nie tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie (szczegółowego lub generalnego), ale też na podstawie przepisów rozporządzeń”³².

³⁰ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, op.cit.

³¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 11 maja 2011 roku, sygn. II SA/Gd 244/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

³² Cyt. za: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, op.cit.

Odnotujmy jeszcze w tym miejscu, że panuje dość zgodna opinia, iż przepisy dotyczące organizacji ruchu drogowego nie mogą być uznane za przepisy porządkowe. Przepisy takie bowiem mogą być wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach i w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących³³. Przenosząc tę argumentację na grunt samorządu terytorialnego podobne stanowisko zaprezentował NSA oz. w Katowicach w tezie wyroku z 22 maja 1991 r.: „1. Przepis art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16 poz. 95 ze zm.) wymaga przede wszystkim, aby materia mająca być przedmiotem regulacji przez radę gminy – nie była uregulowana w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”³⁴. Analogiczne stanowisko zaprezentował NSA w tezie wyroku z 3 grudnia 2004 roku, stwierdzając, że przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w art. 40 ust. 3 usg³⁵.

Gwoli uczciwości naukowej analizy dodajmy w tym miejscu, że w sferach administracji publicznej dominuje pogląd, że organizacja ruchu nie jest aktem prawa miejscowego. Np. Wojewoda Kujawsko-Pomorski w korespondencji skierowanej do mec. M. Poksińskiego okazał się typowym przedstawicielem tego środowiska wyrażając pogląd, „że zarządzenie w sprawie organizacji ruchu nie jest aktem prawa miejscowego, które powinno zostać ogłoszone w dzienniku urzędowym”³⁶. Trzeba także przyznać, że stanowisko takie znajduje ciągłe zwolenników w sądach administracyjnych i doktrynie. WSA w Kielcach w wyroku z 25 stycznia 2008 roku stwierdził: „Jako czynność organizacyjno-techniczna, zatwierdzenie organizacji ruchu nie może być także zaliczone do aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.), przez które należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa...”³⁷.

³³ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 117; podobnie: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, op.cit.

³⁴ Wyrok NSA oz. w Katowicach z 22 maja 1991 roku, sygn. SA/Ka 311/91, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>

³⁵ Wyrok NSA z 3 grudnia 2004 r., sygn.: GSK 1132/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

³⁶ Pismo Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 1 października 2010 roku, nr WNK/D.T.IV.0911-26/10, w archiwum autora.

³⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 25 stycznia 2008 roku, sygn. II SA/Ke 565/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

Zasadnicze znaczenie w rozpatrywanych tu zagadnień ma także obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego zapisany w Konstytucji RP (art. 88 ust. 1). Na podstawie ust. 2 uchwalona została ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 68, poz. 449 ze zm.; dalej: uoan). Ustawa określa zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych, przypominając równocześnie, że ogłoszenie aktu normatywnego jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1) i następuje niezwłocznie (art. 3). Art. 13 zawiera katalog aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Pamiętać trzeba, że ogłoszenie w jakimkolwiek innym publikatorze (choć dopuszczalne) nie jest urzędowym ogłoszeniem aktu w rozumieniu polskiego prawa i nie stanowi realizacji obowiązku wyrażonego w Konstytucji RP. W pkt. 2 art. 13 wymienia się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Spośród organów, którym przepisy przyznają prawo wydawania aktów prawa miejscowego komentatorzy wymieniają: radę gminy (na podstawie art. 40 i art. 41 ust. 1 usg) i wójta, burmistrza, prezydenta (na podstawie art. 41 ust. 2 usg)³⁸.

Jak podkreśla Bogdan Dolnicki, ogłoszenie aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest obowiązkiem wojewody. Podkreślił to NSA w wyroku z dnia 31 października 2000 roku, stwierdzając iż „publikacja uchwały jednostki samorządu terytorialnego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest czynnością z zakresu administracji publicznej, podlegającą kontroli NSA [...]. Wojewoda ma obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym każdej uchwały jednostki samorządu terytorialnego, która została prawidłowo przedłożona do kontroli, a jej nieważności ani niezgodności z prawem nie orzekł ani wojewoda ani NSA”. W głosie do cytowanego wyroku S. Nitecki podzielił pogląd NSA wskazując, iż „nie opublikowanie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest istotną ingerencją w uprawnienia gminy i stanowi obejście przepisów o nadzorze wojewody nad działalnością komunalną gmin”³⁹.

³⁸ G. Wierczyński, *Komentarz do art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.07.68.449.)*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2010 r., cyt. za: *System Informacji Prawnej Lex*, Lex Sigma 2010, nr 29.

³⁹ Cyt. za: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, op.cit.

Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia we wspomianej w pierwszej części publikacją organizacji ruchu na obszarze Zespołu Staromiejskiego w Toruniu. Jak wskazano, PMT ograniczył się jedynie do publikacji zarządzenia na tablicach ogłoszeń. Odnosząc się do tego zarzutu stawianego przez mec. M. Poksińskiego Wojewoda Kujawsko-Pomorski przedstawił swoje stanowisko używając całego szeregu argumentów (m.in. błędnie odczytana podstawa prawna zarządzenia, własne stanowisko ws. charakteru prawnego zarządzenia czy wątpliwa interpretacja usg ws. uprawnień do wydawania aktów prawa miejscowego) nie wskazując na znaczenie argumentów podnoszonych przez sądy i ekspertów, w tym na fakt braku prawidłowego przedłożenia aktu przez PMT⁴⁰. Dodajmy tu jeszcze, że takie podejście do problemu jest typowe dla polskich urzędników administracyjnych, choć o jego konsekwencjach mówi stanowisko cytowanego powyżej prof. Stanisława Niteckiego.

Dobitnie problem ten stawia wyrok WSA w Krakowie z 23 kwietnia 2009 roku: „Akt prawa miejscowego nie staje się aktem kierownictwa wewnętrznego przez sam fakt braku publikacji przepisanej dla prawa miejscowego, lecz pozostaje aktem prawa miejscowego, który nie wszedł w życie z braku prawidłowej publikacji”⁴¹.

Rozpatrując skargę na zarządzenie starosty w przedmiocie organizacji ruchu na drodze powiatowej NSA oz. w Krakowie w dniu 8 czerwca 2001 roku przyjął, że zaskarżone zarządzenie, jakkolwiek nie jest uchwałą organu powiatu, stanowi akt prawa miejscowego. Niewątpliwie bowiem zawiera ono normy powszechnie obowiązujące. Z tego też powodu zarządzenie to powinno podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym, zgodnie z obowiązującym w dacie jego wydania art. 43 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie powiatowym. Zostało ono jednak ogłoszone jedynie w sposób zwyczajowo przyjęty, z naruszeniem tego przepisu⁴².

Kompleksowo swoje stanowisko w interesującym nas problemie przedstawia cytowany już kilkakrotnie, polski uczoney, pracujący obecnie na State University of New York, prof. Leszek Murat. Przede wszystkim przypomina istotę relacji pomiędzy ustawą a organizacją ruchu: „w sensie prawnym zapisy projektu organizacji ruchu uchylają ogólne postanowienia przepisów o ruchu drogowym na określonym, ograniczonym obszarze, wprowadzając tam rozwiązania szczegól-

⁴⁰ *Pismo Wojewody...*

⁴¹ Wyrok WSA w Krakowie z 23 kwietnia 2009 roku, sygn. III SA/Kr 1090/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁴² Wyrok NSA oz. w Krakowie z 8 czerwca 2001 roku, sygn. II SA/Kr 1797/99, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

ne. Organizacja ruchu to *leges speciales* w stosunku do ustawowych *leges generales*⁴³. Projekt organizacji ruchu jest nieco różny w stosunku do typowych aktów normatywnych, a różnica ta dostrzegalna jest w języku części merytorycznej. Jest to język techniczny, typowy dla aktów planowania, w tym sensie projekty przypominają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których najważniejsze treści zawarte są w części graficznej. Jednak nie ma wątpliwości, że są one aktami prawa miejscowego⁴⁴, skoro więc jest nim akt generalno-konkretny, tym bardziej jest nim projekt organizacji ruchu [oczywiście po zatwierdzeniu – K.M.] mający cechy generalności i abstrakcyjności. Jeśli obowiązuje norma nakazująca przyjąć, że akt o cechach generalności i konkretności jest aktem prawa miejscowego, to odwołując się do założenia o konsekwencji ocen prawodawcy należy wnosić, że obowiązuje też norma niewyrażona w tekście prawnym, która nakazuje przyjąć, że aktem prawa miejscowego jest także akt o cechach generalności i abstrakcyjności, jakim jest projekt organizacji ruchu drogowego⁴⁵. Taki sposób postrzegania projektów muszą teraz zaakceptować polskie sądy. Pojawiają się już interesujące tego symptomy: w wyroku katowickiego WSA znalazło się wielce znaczące stwierdzenie, że projekty organizacji ruchu są „ustanowieniem powszechnie obowiązującej normy określonego zachowania się dla wszystkich użytkowników drogi nieokreślonego kręgu potencjalnych jej użytkowników”, co, jak zauważa L. Murat, oznacza że katowiccy sędziowie użyli tu określenia „ustanowienie”, a nie „zatwierdzenie”, przez co podkreślili prawotwórczy charakter organizowania ruchu na drogach. Na tym tle problemem pozostaje rozporządzenie MI z 2003 roku nierozróżniające **ustanawiania** organizacji ruchu drogowego oraz **ustawiania** znaku drogowego⁴⁶. Także przypomniana wcześniej, prezentacja cech aktu prawa miejscowego nie pozostawia wątpliwości, że projekt organizacji ruchu jest takim właśnie aktem. Nie zmienia tego fakt, że żadna ustawa nie określa projektów organizacji ruchu terminem aktów prawa miejscowego. Wszak sam Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż wyliczenie kategorii aktów prawa powszechnego w art. 87 Konstytucji RP, choć wydaje się wyczerpujące, w rzeczywistości jest niepełne, gdyż sama ustawa zasadnicza wymienia ponadto dwa inne rodzaje aktów prawotwórczych w art. 91 oraz 234⁴⁷.

⁴³ L. Murat, *Kryptoprawotwórstwo...*, s. 28.

⁴⁴ „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”: art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu z zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁵ L. Murat, *Kryptoprawotwórstwo...*, s. 32.

⁴⁶ Ibidem, s. 34.

⁴⁷ Ibidem, s. 36.

Dodajmy tu jeszcze jeden, wart dostrzeżenia argument: wójt (burmistrz, prezydent) wyposażony został w prawo wydawania zarządzeń. Konstytucja RP w art. 97 ust. 2 stanowi, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Prof. Lech Garlicki w komentarzu do ustawy zasadniczej pisze:

„Podstawowy charakter ma w tym zakresie [w ujęciu systemu źródeł prawa – K.M.] rozróżnienie przepisów prawa o powszechnie obowiązującym charakterze (tzn. takich, których adresatem może być każdy, w szczególności jednostka) oraz przepisów o charakterze wewnętrznym (tzn. takich, których adresatami mogą być tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te przepisy...)”⁴⁸.

Nie ma więc wątpliwości jaki charakter może mieć zarządzenie PMT.

Podsumowując rozważania wokół trzech postawionych wcześniej pytań odpowiedź autora niniejszego artykułu na ostatnie pytanie, w oparciu o przedstawiony powyżej materiał, brzmi:

Projekt organizacji ruchu na danym obszarze po jego zatwierdzeniu przez organ zarządzający ruchem staje się organizacją ruchu drogowego i jest aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organem właściwym dla zatwierdzenia projektu jest na terenie miasta na prawach powiatu prezydent tego miasta, jednak ze względu na fakt, iż mamy do czynienia z decyzją władczą w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, należałoby oczekiwać, że zasady dysponowania tym mieniem, czyli zasady organizacji uchwali rada miasta.

Trzeba więc na koniec zgodzić się z wnioskiem sformułowanym wprost przez prof. L. Murata, że:

„Projekty organizacji ruchu są aktami prawa miejscowego ponieważ zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Wiążą się z tym określone konsekwencje, takie jak obowiązek publikacji w dzienniku urzędowym, zakaz subdelegacji oraz swobodny dostęp obywateli. [...]”

Dlatego należy dokonać niezwłocznie następujących zmian w prawie:

1. Odróżnić **ustanawianie** prawa od **ustawiania** oznakowania drogowego poprzez dodanie do rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem paragrafu 2 ust. 4 o treści: „projekty organizacji ruchu są aktami prawa

⁴⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i inne akty prawne: teksty jednolite wraz z wprowadzeniem prof. dr hab. Lecha Garlickiego oraz indeksem rzeczowym*, red. A. Flisek, Warszawa 2012, s. XIX.

miejscowego. Ich treść ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Subdelegowanie kompetencji do zarządzania ruchem jest zakazane”.

[...]

Dalsze utrzymywanie przez prawodawcę stanu niepewności co do normatywnego charakteru projektów organizacji ruchu jest groźne nie tylko z punktu widzenia osłabiania zasady pewności prawa, ale również z powodu dalekoieżnych skutków jakie może to wywołać dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Skutkiem stwierdzenia przez sąd naruszenia prawa poprzez niedopuszczalną subdelegację czy też niedopełnienie obowiązku ogłaszania zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych może być uznanie aktu za nieważny. W interesie ministra do spraw transportu powinno być wobec tego szybkie zharmonizowanie rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem z konstytucyjnymi zasadami prawidłowej legislacji⁴⁹.

SUMMARY

The article presents issues related to road traffic organization in the territorial self-government units. The author analyzes such categories as: public roads, road traffic organization, the competences of local government. Considerations include an analysis of the practices to determine the rules of the road traffic, the fundamental principles of establishing and obeying the local law and the relationships between the self-government bodies: the Executive (Mayor, president) and the Legislature of the municipality (Municipal Council). The foundation of the statements made are the most important acts of law, comments of specialists and attitudes of the Supreme Court and administrative courts. The author also relates to the shortcomings in the regulation of this important area of local life.

Keywords: road traffic, territorial self-government, legal basis, by-law, determining of the road traffic rules, self-government bodies / local authorities

⁴⁹ L. Murat, *Kryptoprawotwórstwo...*, s. 40–41.