



Kielce, dnia 06-09-2024

Znak:PNK.I.4131.118.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

zarządzenia nr 246/2024 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie: *przeznaczenia do wydzierżawienia w drodze bezprzetargowej części nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Gminy Starachowice, położonej na terenie miasta Starachowice w całości.*

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Starachowice na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u. s. g.) oraz art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145) wydał w dniu 27 maja 2024 r. zarządzenie nr 246/2024 w sprawie: *przeznaczenia do wydzierżawienia w drodze bezprzetargowej części nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Gminy Starachowice, położonej na terenie miasta Starachowice.* Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 9 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru powziął wątpliwość co do położenia przeznaczonej pod dzierżawę części działki nr 401/6 i w związku z tym pismem z dnia

29 sierpnia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze, określając Prezydentowi Miasta Starachowice termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W piśmie z dnia 30 sierpnia 2024 r. zostały przedłożone wyjaśnienia, iż przedmiotowa część nieruchomości położona jest w pasie drogowym, stanowi drogę publiczną gminną oraz że wskazane w zarządzeniu miejsca postojowe oddano w dzierżawę na cele obsługi użytkowników ruchu zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320; dalej: u. d. p.) z przeznaczeniem pod indywidualne miejsca postojowe w związku z wnioskami mieszkańców, którzy o nie wystąpili. Ponadto zaznaczono, że są to indywidualne, pojedyncze przypadki, a umowa dzierżawy zawierana jest pomiędzy Gminą a osobą fizyczną.

W ocenie organu nadzoru zarządzenie zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b u. d. p. Z zarządzenia wynika, iż stanowiąca własność Gminy Starachowice, położona na terenie miasta Starachowice (obręb 0005) przy ul. Na Szlakowisku część działki nr 401/6 ma być oddana w dzierżawę w drodze bezprzetargowej z przeznaczeniem na miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych. W świetle chociażby przedłożonych wyjaśnień, jak również treści księgi wieczystej nr KI1H/00000480/1 należy stwierdzić, że przedmiotowa część działki znajduje się w pasie drogowym i stanowi drogę publiczną gminną. Zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 4 pkt 1 u. d. p. pas drogowy to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga, natomiast stosownie do art. 4 pkt 2 u. d. p. przez drogę rozumie się budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno – użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Zdaniem organu nadzoru zarządzenie nie tyle dotyczy samej dzierżawy gruntu w pasie drogowym, ile organizacji miejsc płatnego parkowania pojazdów na drodze publicznej zlokalizowanej w tym pasie. Dlatego też należy uznać, iż mamy do czynienia z materią uregulowaną w art. 13 ust. 1 pkt 1 u. d. p., a organizacja miejsc płatnego parkowania poddana jest wyłącznie trybowi określonemu w art. 13b u. d. p. W myśl tych przepisów pobieranie opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest możliwe jedynie w przypadku ustalenia przez radę gminy (radę

miasta) stref płatnego parkowania. Ustawodawca zatem określił warunki oraz procedurę tworzenia tych stref, jak i zasady na jakich mogą być ustalane i pobierane opłaty za postój pojazdów. Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 u. d. p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych: a) w strefie płatnego parkowania, b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2 u. d. p.). Śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska (art. 13b ust. 2a u. d. p.). Strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania może ustalić rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach (art. 13b ust. 3 u. d. p.), zaś opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych we wskazanych strefach pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi (art. 13b ust. 7 u. d. p.). W świetle powyższych przepisów zatem ustawodawca dla umożliwienia płatnego postoju pojazdów samochodowych na nieruchomości będącej własnością gminy stanowiącej drogę publiczną dla korzystających z dróg publicznych wymaga ustanowienia określonych stref płatnego parkowania. Zarządzenie prowadzi więc do zorganizowania miejsc płatnego parkowania pojazdów, pomimo że ustawodawca uprawniał wyłącznie zarząd drogi (a w przypadku jego braku – zarządcę drogi) do poboru opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w przedmiotowych strefach płatnego parkowania, powstałych w trybie art. 13b u. d. p. Oddanie w dzierżawę nieruchomości stanowiącej drogę publiczną w pasie drogowym w celu zorganizowania miejsc płatnego parkowania pojazdów jest w ocenie organu nadzoru obejściem prawa, tj. art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b u. d. p. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2018 r. sygn. akt: I OSK 924/17.

W wyjaśnieniach wskazano, iż miejsca postojowe oddano w dzierżawę na cele obsługi użytkowników ruchu zgodnie z art. 22 ust. 2 u. d. p. Stosownie do tego przepisu grunty w pasie drogowym zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń, o których mowa w art. 20g ust. 1 u. d. p. Należy jednak zaznaczyć, że czym innym są cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, jak też cele związane z potrzebami użytkowników ruchu w rozumieniu art. 22 ust. 2 u. d. p., a czym innym zaś postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 maja 2018 r. sygn. akt: I OSK 924/17 wskazał, że "Przez cel związany z potrzebą zarządzania drogą publiczną, o którym mowa w art. 22 ust. 2 udp należy rozumieć stan wyznaczony organom administracji dróg publicznych zadaniami gospodarki drogowej. Gospodarka drogowa to aktywność zarządcy lub zarządu dróg publicznych prowadzona na podstawie ustawy o drogach publicznych oraz przepisów odrębnych z wyłączeniem wydawania aktów administracyjnych. Wykonywanie uprawnień z umowy cywilnoprawnej nie może służyć potrzebom stosowania przez organ władztwa administracyjnego. Przykładowo, będzie pozostawać w związku z potrzebami wskazanymi w art. 22 ust. 2 udp umowa przewidująca obowiązek wykonania przez korzystającego z nieruchomości robót konserwacyjnych, porządkowych, polegających na odśnieżaniu i zwalczaniu śliskości, działania niedopuszczające do zniszczenia drogi czy obniżenia jej klasy. Określone w tym przepisie potrzeby ruchu drogowego należy kojarzyć działaniami koncentrującymi się na bezpieczeństwie użytkowników dróg (np. przez zainstalowanie urządzeń gwarantujących bezpieczeństwo osób korzystających z dróg i osób trzecich, budowę oświetlenia, przejść dla pieszych, ogrodzeń drogi). Wymienione tam działania podejmowane na rzecz potrzeb uczestników ruchu drogowego winny polegać na tworzeniu dla podróżujących ułatwień w poruszaniu się po drodze publicznej (np. wznoszenie przystanków i pętli służących komunikacji zbiorowej, stacji obsługi technicznej pojazdów, stacji sprzedaży paliw czy punktów świadczących usługi gastronomiczne)". Tymczasem utworzenie płatnych miejsc parkingowych na drodze publicznej gminnej w pasie drogowym, co faktycznie jest celem zarządzenia, nie stanowi celów określonych w art. 22 ust. 2 u. d. p.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wydzierżawienie części działki nr 401/6 w oparciu o zarządzenie, celem zorganizowania miejsc płatnego parkowania pojazdów,

stanowi obejście przepisów art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b u. d. p., a tym samym w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje stwierdzeniem nieważności zarządzenia w całości na podstawie art. 91 ust. 1 u. s. g.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski