

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań
tel. 61 85 66 780
Wydział III

Dnia 2 sierpnia 2016r.
Sygn. akt III SA/Po 170/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Grzegorz Lorych
Kancelaria Radców Prawnych
ul. Zacisze 10A
64 – 100 Leszno

DOREČZENIE ODPIsu WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 29 lipca 2016r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu doręcza Panu – jako pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis wyroku z dnia 20 lipca 2016r. wraz z uzasadnieniem.

st. sekr. sąd. Janusz Maciaszek

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 lipca 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska
 Sędziowie WSA Beata Sokołowska (spr.)
 WSA Mirella Ławniczak

Protokolant: st. sekr. sąd. Anna Zys-Ruszkowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lipca 2016 roku

przy udziale

sprawy ze skargi

Marcina Kaźmierczaka

na akt

Starosty Leszczyńskiego

z dnia 5 sierpnia 2015r.

w przedmiocie

przebudowy i modernizacji drogi

- I. **stwierdza nieważność aktu Starosty Leszczyńskiego z dnia 5 sierpnia 2015r.**
- II. **zasądza od Starosty Leszczyńskiego na rzecz skarżącego kwotę 797,- zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
 Za zgodność z oryginałem
 Janusz Maciaszek
 st. sekretarz sądowy

Uzasadnienie

W związku ze zmianą organizacji ruchu drogowego w ciągu drogi gminnej nr 712643P w miejscowości Włoszakowice wprowadzono ograniczenie poruszania się pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 7,5 tony. Spod tego ograniczenia wyłączone zostały pojazdy służb komunalnych oraz Ochotniczej Straży Pożarnej.

To ograniczenie zostało wprowadzone z inicjatywy Zarządu Dróg Gminnych we Włoszakowicach, który przedłożył do Starostwa Powiatowego w Lesznie opracowany projekt zmiany organizacji ruchu drogowego polegającej na wprowadzeniu ograniczeń w ruchu dla pojazdów ciężarowych ze względu na stan techniczny drogi posiadającej nawierzchnię gruntową.

Stwierdzono, że stan nawierzchni drogi w związku z przejazdem pojazdów o masie całkowitej powyżej 7.5 tony ulega postępującej degradacji, a ruch pojazdów ciężarowych powoduje zagrożenie w bezpieczeństwie ruchu dla pojazdów osobowych.

Kierownik Zarządu Dróg Powiatowych w Lesznie działający z upoważnienia Starosty Leszczyńskiego zatwierdził w dniu 5 sierpnia 2015 r. projekt zmiany organizacji ruchu, mając na uwadze zapobieżenie ciągle postępującej degradacji drogi gminnej. Jako termin wprowadzenia zmiany organizacji ruchu wskazano sierpień-wrzesień 2015r.

Pismem z dnia 19 października 2015 r. Marcin Kaźmierczak, reprezentowany przez pełnomocnika – radcę prawnego, wezwał Starostę Leszczyńskiego do usunięcia naruszenia prawa.

W uzasadnieniu wezwania wskazano, że Marcin Kaźmierczak prowadzi od 2011 r. działalność gospodarczą w postaci transportu drogowego towarów pod firmą FHU TRANSPORT – „TRANSTINO”. Siedziba przedsiębiorstwa przy ul. Zalesie 9 we Włoszakowicach jest głównym miejscem wykonywania działalności. Po zamontowaniu w dniu 8 września 2015 r. znaków drogowych B-5 dojazd do tej siedziby pojazdów o masie powyżej 7.5 tony jest utrudniony. Doprowadziło to do naruszenia interesu prawnego Marcina Kaźmierczaka, albowiem wprowadzone ograniczenia ruchu w znacznym stopniu ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie przez niego

działalności gospodarczej. W szczególności doszło do naruszenia art. 8 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 32 Konstytucji RP. Strona zmuszona jest do szukania nowych miejsc parkingowych dla swoich pojazdów co znacznie podwyższa koszty prowadzonej działalności. Przedmiotowe ograniczenie nie dotyczy pojazdów służb komunalnych i OSP, a ponadto zostało ono wprowadzone bez przeprowadzenia badań nad wpływem tonażu poruszających się pojazdów na stan nawierzchni drogi, co pozwoliłoby na wykazanie rzekomo szkodliwego wpływu pojazdów ciężarowych na stan przedmiotowej drogi gminnej.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Starosta Leszczyński w piśmie z dnia 19 listopada 2015 r. wyjaśnił, że wprowadzenie ograniczeń w ruchu pojazdów ciężarowych wynikało z przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ich użytkowników. Po tej kategorii drogi mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 ton. Organ stwierdził, że nie widzi podstaw do zmiany stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Marcin Kaźmierczak, reprezentowany przez dotychczasowego pełnomocnika, wniósł o uznanie czynności organu za niezgodną z prawem oraz o jej uchylenie, zarzucając naruszenie:

- art. 32 Konstytucji RP tj. zasady równości wobec prawa poprzez zakaz wjazdu na ulicę Zalesie we Włoszakowicach pojazdów o masie całkowitej powyżej 7,5 tony z jednoczesnym wyłączeniem spod zakazu pojazdów służb komunalnych i Ochotniczej Straży Pożarnej,
- art. 20 i art. 22 Konstytucji RP poprzez utrudnianie rozwoju i normalnego funkcjonowania działalności gospodarczej skarżącego,
- art. 6 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej poprzez naruszenie możliwości prowadzenia swobodnej działalności gospodarczej i podejmowanie działań utrudniających rozwój przedsiębiorstwa,
- § 5 ust. 1 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem z dnia 23 września 2003 r. (Dz. U. Nr 177, poz. 1729) poprzez zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu mimo braku załączenia do niego opisu technicznego zawierającego charakterystykę ruchu na drodze i braku przeprowadzenia badań technicznych.

W uzasadnieniu skargi wskazano m. in., że ograniczenie ruchu ma wynikać z niszczenia drogi przez ciężkie pojazdy, ale mimo tego ograniczenie nie dotyczy służb

komunalnych i OSP, co narusza zasadę równości określoną w art. 32 Konstytucji RP. Organ nie wykazał interesu społecznego, jaki ma być chroniony przez sporne ograniczenia, przez co doszło do naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji. Wprowadzone ograniczenie wywiera zaś ogromny destrukcyjny wpływ na prowadzoną przez skarżącego działalność gospodarczą w branży transportowej. Utrudnia dojazd do siedziby tak stronie, jak i kontrahentom. Tam znajduje się infrastruktura umożliwiająca wyładunek towarów, ich magazynowanie i przeładunek.

Marcin Kaźmierczak podkreślił, że nie przeprowadzono badań w zakresie tego, jak bardzo ruch ciężkich pojazdów faktycznie niszczy nawierzchnię przedmiotowej drogi. Ograniczenie ruchu znacznie utrudniło, a w przyszłości być może w ogóle uniemożliwi prowadzenie działalności gospodarczej przez skarżącego. Zatwierdzony projekt nie zawierał opisu technicznego z charakterystyką drogi i ruchu na drodze, przez co naruszono warunki formalne z § 5 ust. 1 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem z dnia 23 września 2003 r. Tym samym wprowadzenie ograniczenia masy całkowitej pojazdów dopuszczonych do ruchu na ul. Zalesie nie znajduje technicznego uzasadnienia, a oparte jest jedynie na obserwacjach nieznanej osoby.

Reasumując strona powołała się na swój interes prawny i wskazała, że zgodnie z orzeczeniem NSA sygn. akt I OSK 154/13, zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu to akt organu jednostki samorządu terytorialnego podlegający kognicji sądu administracyjnego.

W odpowiedzi na skargę Starosta Leszczyński podtrzymał swoje stanowisko, wnosząc o oddalenie skargi.

Organ wyjaśnił, że ograniczenie zostało wprowadzone z inicjatywy Zarządu Dróg Gminnych we Włoszakowicach. Postępowanie przeprowadzone w sprawie potwierdziło, że stan nawierzchni w związku z przejazdem pojazdów o masie całkowitej powyżej 7,5 tony ulega postępującej degradacji, a ruch pojazdów powoduje zagrożenie bezpieczeństwa osób i uciążliwości w postaci hałasu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Wskazać należy na wstępie, że zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r., sygn. I OPS 14/13 (orzeczenia.nsa.gov.pl/doc) zatwierdzenie organizacji ruchu jest aktem podlegającym kognicji sądów administracyjnych, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm.), dalej jako p.p.s.a.. W niniejszej sprawie zachowany został też tryb wnoszenia skargi, określony w art. 52 § 4 p.p.s.a. (uprzednie wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa) oraz ustawowy termin do wniesienia skargi.

Warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akt organu jednostki samorządu z zakresu administracji jest ponadto wykazanie przesłanki z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. - Dz. U. 2016, poz. 446), dalej u.s.g., związanej z naruszeniem interesu prawnego.

Pojawia się więc istotna kwestia, kto i na jakiej podstawie może wywodzić swój interes prawny oraz w jaki sposób może on zostać naruszony. Nie może być źródłem tego interesu sam charakter drogi publicznej i prawo do korzystania z niej na podstawie art. 1 ustawy o drogach publicznych, ponieważ wówczas katalog podmiotów uprawnionych byłby praktycznie nieograniczony. Równocześnie nie można uznać, że mimo objęcia tego rodzaju aktów kognicją sądów administracyjnych, w praktyce nikt nie jest w stanie wykazać przesłanki z art. 101 ust. 1 u.s.g.

Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie podziela w całości pogląd wyrażony w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1496/14 (orzeczenia.nsa.gov.pl/doc), że krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi winien być weryfikowany w okolicznościach danej sprawy. Właściciel czy posiadacz nieruchomości położonej przy danej drodze znajduje się niewątpliwie w innej sytuacji, niż podmiot jedynie korzystający z drogi. Lokalizacja nieruchomości jest okolicznością stałą, a jej skomunikowanie i ewentualne zmiany w dostępności oddziałują na sposób korzystania z gruntu i znajdujących się na nim obiektów. Sąd stoi zatem na stanowisku, że właściciel czy posiadacz gruntu położonego przy danej drodze, mający lub mogący mieć urządzonej na nią zjazd, w przypadku zmiany organizacji ruchu ograniczającej dostępność do jego terenu ma zarówno interes prawny w sprawie kwestionowania wprowadzonej zmiany organizacji ruchu, jak i spełniona jest przesłanka jego naruszenia.

Skarżący wskazał, że od 2011 r. prowadzi działalność gospodarczą - transport drogowy towarów. Główna siedziba przedsiębiorstwa usytuowana jest przy ul. Zalesie 9 we Włoszakowicach, a po zamontowaniu w dniu 8 września 2015 r. znaków drogowych B-5 dojazd do tej siedziby pojazdów o masie powyżej 7,5 tony jest utrudniony (dla strony i jej kontrahentów). Doprowadziło to do naruszenia interesu prawnego skarżącego, albowiem wprowadzone ograniczenia ruchu w znacznym stopniu ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie przez Marcina Kaźmierczaka działalności gospodarczej. Przedmiotowa zmiana organizacji ruchu ma zatem wpływ na prawa i obowiązki skarżącego jako przedsiębiorcy. Na terenie siedziby znajduje się infrastruktura umożliwiająca wyładunek towarów, ich magazynowanie i przeładunek, a specyfika działalności wymaga możliwości dojazdu w to miejsce samochodów ciężarowych o masie całkowitej przekraczającej 7,5 tony. Na tej podstawie Sąd przyjął istnienie legitymacji skargowej Marcina Kaźmierczaka, co otworzyło drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2012 r., poz. 1137 ze zm.) starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, z zastrzeżeniem ust. 6. Trzeba przy tym odróżnić zadania jakie ciążyą na zarządcy drogi, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, od obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach w rozumieniu prawa o ruchu drogowym.

Elementy składające się na organizację ruchu wymienia § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem z dnia 23 września 2003 r. (Dz. U. Nr 177, poz. 1729). Należą do nich mające wpływ na ruch drogowy: geometria drogi, zakres dostępu do drogi, sposób umieszczenia znaków, zasady działania sygnalizacji. Właściwą organizację ruchu stanowi zatem zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Stan techniczny drogi może być elementem wymagającym uwzględnienia przy decydowaniu o organizacji ruchu na danej drodze, ale nie jest on celem, lecz kryterium wprowadzanej organizacji (zob. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1496/14, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc).

Realizacja celu jakim jest bezpieczny ruch na drodze zależy od poziomu

merytorycznego projektu organizacji ruchu, a więc dokumentacji przedkładanej organowi właściwemu do jej zatwierdzenia. W szczególności sposób reguluje to wcześniej powołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest legalność zakwestionowanego aktu Starosty Leszczyńskiego z dnia 5 sierpnia 2015 r., a zatem jego zgodność z przepisami prawa regulującymi wydanie aktu zatwierdzającego projekt zmiany organizacji ruchu drogowego. Kwestie związane ze swobodą działalności gospodarczej czy wykonywanie jej na równych prawach nie są przedmiotem regulacji zarządzenia o zatwierdzeniu organizacji ruchu na drodze.

Materiałem dającym podstawę do oceny, czy projektowana zmiana organizacji ruchu będzie z punktu widzenia ruchu drogowego i jego bezpieczeństwa właściwa oraz optymalna jest projekt organizacji ruchu.

Organ zarządzający ruchem może podjąć jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w § 8 ust. 2, rozporządzenia, w tym wprowadzić do projektu zmiany. Przepisy § 8 ust. 1 wyraźnie zaś wskazują, że w celu merytorycznego zweryfikowania projektu organizacji organ zarządzający ruchem może zasięgnąć opinii.

Zgodnie z § 5 ust. 1 ust. 1 pkt 5 powyższego rozporządzenia projekt organizacji ruchu powinien zawierać m. in. opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze. Do skarżonego aktu załączono opis techniczny, ale w ocenie Sądu, nie spełniał on wymogów wskazanych w § 5 ust. 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia. Opis tego rodzaju winien zawierać charakterystykę drogi, na której planuje się zmiany oraz ruchu na drodze. W danych ogólnych (cz. III opisu technicznego) wskazano tymczasem jedynie lakonicznie, że ruch pojazdów ciężarowych po przedmiotowej drodze gminnej powoduje niszczenie nawierzchni jezdni, a co za tym idzie zagrożenie w bezpieczeństwie ruchu dla pojazdów osobowych i w związku z tym należało wprowadzić ograniczenia dotyczące ruchu pojazdów ciężarowych. Tezy tego rodzaju nie zostały jednak poparte jakimikolwiek szerszymi rozważaniami, odwołującymi się do badań ruchu na drodze i jej bliższej charakterystyki.

Z załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że znak B-5 stosuje się w celu wyeliminowania ruchu samochodów ciężarowych i pojazdów specjalnych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony. Znak stosuje się, przede wszystkim, na drogach o dużym natężeniu ruchu lub na których występują trudne warunki.

Zdaniem Sądu projekt organizacji ruchu w rozpatrywanej sprawie nie został

oparty o wymagane prawem dane obrazujące szczegółowo i jednoznacznie nośność drogi gminnej nr 712643 P. Charakterystyka drogi zawarta w opisie technicznym dotyczy również kategorii jej nośności, szczególnie w kontekście uzasadnienia umieszczenia na drodze znaków drogowych wprowadzających ograniczenia tonażu poruszających się po niej pojazdów. Z załączników do wyżej powołanego rozporządzenia wynika, że znaki zakazu jako ograniczające swobodę korzystania z dróg powinny być umieszczane po wnikliwej analizie skutków dokonania czynności tego rodzaju (zob. wyrok NSA z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt I OSK 1093/14, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc).

Znak B-5 oznaczający zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 3,5 tony umieszcza się na drogach, których nośność jest niewystarczająca dla pojazdów dopuszczonych do ruchu bez ograniczeń tonażu. Na znaku podaje się wartość wynikającą z rzeczywistej nośności drogi. Skoro więc znak ten stosuje się na drogach o dużym natężeniu ruchu lub z trudnymi warunkami drogowymi to przesłanki te winny być szczegółowo zbadane i uwzględnione w projekcie zmiany organizacji ruchu. W tym zakresie wskazano zaś tylko lakonicznie, że ruch pojazdów ciężarowych po przedmiotowej drodze gminnej powoduje niszczenie nawierzchni jezdni, a to powoduje zagrożenie w bezpieczeństwie ruchu dla pojazdów osobowych. Wprowadzono przy tym ograniczenia dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t (z wyłączeniem służb komunalnych i OSP).

W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Starosta Leszczyński wskazał natomiast, że wprowadzono ograniczenia w ruchu pojazdów ciężarowych ze względu na stan techniczny drogi, która posiada nawierzchnię gruntową i nie przenosi odpowiednich obciążeń oraz, że po tej drodze mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t. Powyższe nie wynika jednak z jakiegokolwiek dokumentacji załączonej do akt, a w szczególności, o czym była już mowa, z opisu technicznego.

Jak natomiast prawidłowo zauważono w skardze nacisk na pojedynczą oś zależy nie tylko od masy całkowitej pojazdu, ale i od liczby osi. Nie można wobec tego uznać, że wszystkie pojazdy o masie całkowitej większej niż 7,5 tony przekraczają dopuszczalny ustawowo nacisk na pojedynczą oś.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, żadne działania władzy publicznej nie mogą mieć cechy arbitralności, zawsze wymagają uzasadnienia, bądź to poprzez

Sygn. akt III SA/Po 170/16

bezpośrednie podanie motywów, bądź też poprzez wnioski wynikające z dokumentacji będącej podstawą jego podjęcia (zob. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1496/14, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc).

W niniejszej sprawie dokumentacja załączona do skarżonego aktu takich kryteriów nie spełnia. Rację ma więc skarżący, że wprowadzone ograniczenie nie znajduje technicznego uzasadnienia i ustalone zostało w sposób zbyt dowolny.

Jednocześnie nie jest to nieistotne naruszenie prawa.

Ponownie rozpoznając sprawę organ winien uwzględnić powyższe rozważania i uwagi Sądu.

Zaznaczyć też należy, że dopiero w odpowiedzi na skargę Starosta Leszczyński powołał się dodatkowo na uciążliwość w postaci hałasu.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt. I wyroku.

O kosztach postępowania postanowiono w oparciu o art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2015 r., poz. 1804) – pkt. II orzeczenia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Janusz Maciaszek
st. sekretarz sądowy