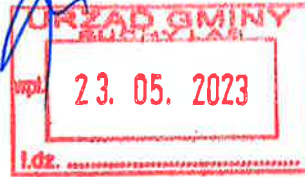


~~SEK + AK~~ BA  
K

Złotniki, dnia 19.05.2023r.

Wnoszący petycję:  
Stowarzyszenie na Rzecz  
Promocji Przedsiębiorców w Złotnikach  
z siedzibą w Złotnikach  
ul. Prosta 28



Urząd Gminy Suchy Las  
Szkołna 13, 62-002 Suchy Las  
5575.2023.DG  
Wpłynęło dn. 23-05-2023  
Przyjęto przez : Paulina Skrzypczak

Rada Gminy Suchy Las



### PETYCJA

W sprawie projektu organizacji ruchu na terenie Gminy Suchy Las w obrębie Złotniki.

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP wz z art. 2 ust 2 pkt 1 ust 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r, o petycjach zwanej dalej u.o.p , wnosimy w imieniu grupy przedsiębiorców o zaniechanie wprowadzenia nowej organizacji ruchu na terenie Gminy Suchy Las w obrębie Złotniki.

Działając jako zarząd stowarzyszenia na rzecz promocji przedsiębiorców w Złotnikach, wnosimy o zaniechanie wprowadzania nowej organizacji ruchu na terenie miejscowości Złotniki, ewentualnie wprowadzenie, nowej organizacji ruchu w taki sposób aby mogły być realizowane dostawy do siedzib podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie miejscowości Złotniki w normalnym trybie i bez utrudnień.

W załączeniu do niniejszej petycji jako uzasadnienie naszego stanowiska w kwestii zaniechania wprowadzenia nowej organizacji ruchu, przedstawiamy opinię prawną, dotyczącą konieczność wypłaty odszkodowań na rzecz przedsiębiorców, działających na terenie objętym projektowaną zmianą organizacji ruchu, z uwagi na uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu pojazdów o masie całkowitej powyżej 12 ton.

Wyrażamy zgodę na ujawnienie danych wnoszących petycję.

**Stowarzyszenie na rzecz  
promocji przedsiębiorców  
w Złotnikach  
62-002 Złotniki, ul. Prosta 28**

*Jakub Kowalski*

# **OPINIA PRAWNA**

**w sprawie  
ograniczenia Konstytucyjnych wolności działalności gospodarczej  
w wyniku wprowadzenia prawa miejscowego w postaci nowej  
organizacji ruchu na osiedlu Złotniki Gmina Suchy Las wraz z  
konsekwencjami konieczności wypłaty odszkodowania przez Gminę  
Suchy Las.**

**Przygotował  
Adwokat Mirosław Maciejewski**

Poznań, 22 maja 2023 r.

Opinia prawna dotycząca ograniczenia Konstytucyjnych wolności działalności gospodarczej w wyniku wprowadzenia prawa miejscowego w postaci nowej organizacji ruchu na osiedlu Złotniki Gmina Suchy Las wraz z konsekwencjami konieczności wypłaty odszkodowania przez Gminę Suchy Las.

Opinia prawna została przygotowana na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz promocji przedsiębiorców w Złotnikach siedzibą w Złotnikach.

## 1. Podstawy prawne:

W niniejszej opinii uwzględniono następujące przepisy:

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
- k.c - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2022.1360 t.j.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)
- u.k.r.s. – ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 687 ze zm.)
- p.p - Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2021, poz. 162 ze zm.
- p.r.d – Ustawa Prawo o ruchu drogowym j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 784,

## **2. Cel przygotowania opinii.**

Opinia została przygotowana na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz promocji przedsiębiorców w Złotnikach z siedzibą w Złotnikach, z uwagi na okoliczność planowanej zmiany stałej organizacji ruchu na obszarze osiedla Złotniki w miejscowości Złotniki Gmina Suchy Las.

Wprowadzenie planowanej stałej organizacji ruchu spowoduje ograniczenie, a wręcz uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej przez ok 30 podmiotów gospodarczych, którzy posiadają tytuł prawny do nieruchomości a nieruchomości te są konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej.

W opinii zostaną przedstawione konsekwencje faktyczne i prawne wprowadzenia planowanej stałej organizacji ruchu na obszarze osiedla Złotniki w miejscowości Złotniki Gmina Suchy Las, w szczególności możliwość uzyskania odszkodowania za wprowadzone utrudnienia od Gminy Suchy Las.

## **3. Stan faktyczny dotyczący organizacji ruchu, istniejący na dzień sporządzania opinii.**

Obecnie na obszarze osiedla Złotniki w miejscowości Złotniki obowiązuje zakaz wjazdu pojazdów ciężarowych z dopuszczeniem dojazdu do posesji z dokumentem potwierdzającym cel i miejsce dostawy. Zakaz jest oznaczony znakami B-5 oraz F-6 wraz z tabliczkami podznakowymi określającymi powyższy wyjątek.<sup>1</sup>

Obowiązująca na dzień sporządzenia opinii, organizacja ruchu na przedmiotowym osiedlu nie utrudnia realizacji dostaw towarów do zlokalizowanych w obszarze projektowanych zmian przedsiębiorców.

---

<sup>1</sup> Wyciąg z projektu zmian organizacji ruchu

#### 4. Projektowane zmiany

Na obszarze osiedla Złotniki w miejscowości Złotniki, wprowadza się organizację ruchu ograniczający ruch pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 12 ton w obrębie osiedla „Złotniki” w miejscowości Złotniki.

W części pisemnej projektu stałej organizacji ruchu w pkt 3, wskazuje się że wprowadzane zmiany są podyktowane koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa pieszych poruszających się po terenie osiedla ale również zabezpieczeniem infrastruktury na osiedlu.

Do dnia sporządzenia opinii nie zostały przedstawione przez Wójta Gminy Suchy Las informacje dotyczące odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznych – czy na terenie osiedla występowały incydenty drogowe z udziałem pojazdów ciężarowych oraz pieszych i w jakim zakresie, następowały uszkodzenia infrastruktury drogowej na terenie osiedla przy realizacji dostaw.

W dalszej części pkt 3 projektu stałej organizacji ruchu wskazuje się, że „Wprowadzenie ograniczeń do 12 ton nie utrudni prowadzenia działalności gospodarczej firm co było konsultowane z mieszkańcami osiedla.”

Należy wskazać, iż wbrew twierdzeniu przygotowującego projekt zmiany organizacji ruchu, bezpieczeństwo pieszych uczestników ruchu zmniejszy się, z uwagi na okoliczność, iż dostawy do poszczególnych lokalizacji przedsiębiorców na terenie osiedla Złotniki, będą realizowane pojazdami o mniejszej masie całkowitej (dla przedsiębiorców którzy będą mogli realizować w taki sposób transport towarów) co w sposób znaczący zwiększy liczbę pojazdów poruszających się po osiedlu. Nadto, po zmianie organizacji po osiedlu będą mogły się poruszać pojazdy, które nie będą realizowały dostaw do posesji (w chwili obecnej obowiązuje całkowity zakaz poruszania się pojazdów powyżej 3,5 t masy całkowitej).

Jednakże w przypadku większości zlokalizowanych przedsiębiorców na terenie osiedla Złotniki – brak możliwości zmniejszenia masy samochodów ciężarowych dla realizacji dostaw towarów. Z uwagi na charakter prowadzonej działalności.

Brak możliwości zmniejszenia masy samochodów ciężarowych, będzie powodować utrudnienie czy też wręcz uniemożliwi prowadzenie działalności gospodarczej, dla poszczególnych przedsiębiorców zlokalizowanych na terenie osiedla Złotniki.

## **I. Wnioski**

- Zmiana organizacji ruchu nie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu a wręcz to bezpieczeństwo zmniejszy.
- Zmiana organizacji ruchu spowoduje utrudnienie czy też wręcz konieczność zakończenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców z terenu Złotnik.

## **5. Naruszenie prawa do swobody działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie nowej stałej organizacji ruchu.**

### **DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM**

Ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483] stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest w związku z tym wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym konstytucyjna zasada wolności gospodarczej należy do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Wynika z niej domniemanie swobody w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.

### **MOŻLIWOŚĆ OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM**

Należy wskazać, że zasada wolności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i istnieje możliwość jej ograniczenia. Przepis art. 22 Konstytucji RP, dopuszcza możliwość ograniczenia wolności gospodarczej, ale tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednocześnie ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw.

Należy wskazać, że organy publiczne przy ograniczaniu praw i wolności obowiązują konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Na jej temat szeroko wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, (OTK-A 2013/1/7). Zauważył, że w najogólniejszym sensie wywodzona jest ona z art. 2 Konstytucji, czyli z zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynika ona również i przede wszystkim z art. 31 ust 3 Konstytucji, tam gdzie chodzi o regulacje ograniczające prawa lub wolności. Zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, jest stosowana w wielu gałęziach prawa i może pełnić różne funkcje.

Z historycznego punktu widzenia, do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie, doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Obecnie posługiwanie się testem proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków,
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- 3) czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na podmioty.

Negatywna odpowiedź na którekolwiek z powyższych pytań uzasadnia stwierdzenie naruszenia tej zasady, a obowiązuje ona nie tylko w procesie stanowienia prawa, ale i jego stosowania. Zasada ta ma istotne znaczenie m.in. w działalności gospodarczej, gdyż środki w większym stopniu ograniczające wolność działalności gospodarczej winny być stosowane jedynie wyjątkowo, dając prymat środkom ingerującym w tą sferę w mniejszym stopniu.

#### **OGRANICZENIE DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA W WYNIKU WPROWADZENIA NOWEJ ORGANIZACJI RUCHU**

Dokonując zmiany stałej organizacji ruchu, organ powoduje, że przedsiębiorcy nie będą mieli, możliwości dojechać pojazdami do nieruchomości, co do której dysponują tytułem prawnym i która jest niezbędna im do wykonywania działalności, takim działaniem, organ narusza prawa przedsiębiorców. Należy wskazać, że regulacja w zakresie zmian stałej organizacji ruchu nie spełnia wymogów proporcjonalności i państwa prawnego, ponieważ w istocie narusza także wolność działalności gospodarczej.

Szczegółowe zasady zatwierdzenia projektu organizacji ruchu zostały uregulowane w § 8 rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. i z przepisu tego wynika, że zatwierdzenie

organizacji ruchu nie jest i nie może być czynnością mechaniczną i arbitralną. § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia stwierdza bowiem, że w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może:

- 1) powołać komisję, w której skład wchodzi, w szczególności, przedstawiciel Policji oraz przedstawiciel zarządu drogi;
- 2) zasięgnąć opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo;
- 3) zasięgnąć opinii rzeczoznawcy lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

Co prawda w/w rozporządzenie nie obliguje do przeprowadzenia przez organ konsultacji społecznych ale z uwagi na znaczną ingerencję w interes prawny przedsiębiorców takie konsultacje winny być przeprowadzone i to nie tylko z mieszkańcami osiedla ale przed wszystkim z przedsiębiorcami, gdyż wprowadzane regulacje w dość istotny sposób ingerują w możliwość prowadzenia działalności gospodarczej.

Tym samym arbitralnie naruszono zasadę równości wskazaną w art. 32 ust 1 Konstytucji. W jego świetle wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że konstytucyjna zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Równość oznacza też, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Zasada ta nie oznacza więc identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Powyższe rozumienie zasady równości znajduje również swoje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie TK z 29 września 1997 r., sygn. K 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 37). Dokonując oceny w kontekście dochowania wymogów zasady równości, powinno się najpierw ustalić, czy mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi, a następnie na podstawie jakiej cechy dokonano różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy i wreszcie, rozważyć, czy różnicowanie to było uzasadnione (np. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). Na pewno jednak nie można tu działać w sposób arbitralny.



W lakonicznych motywach do projektu aktu jakim jest projekt organizacji ruchu i w jego opisie nie wykazano, że przedsiębiorcy winni być potraktowani gorzej, niż inni uczestnicy ruchu drogowego i to w aż takim stopniu, który uniemożliwił dojazd jej pojazdów do nieruchomości. Nie zostało to poparte żadnymi konkretnymi ustaleniami dotyczącymi zagrożenia ruchu drogowego i konieczności zastosowania środka ograniczającego prawa i wolności aż w tak dużym stopniu, w stosunku do przedsiębiorców.

## **II. Wnioski**

Wprowadzenie stałej organizacji ruchu na terenie osiedla Złotniki w wyniku której, przedsiębiorcy posiadający tytuł prawny do nieruchomości, i która to nieruchomość jest niezbędna do wykonywania działalności gospodarczej, utracą możliwość dojazdu do tej nieruchomości z towarem, który jest im niezbędny do prowadzenia działalności gospodarczej a którego nie będą mieli możliwości dostarczenia pojazdami o masie poniżej 12 ton – jest naruszeniem wolności wykonywania działalności gospodarczej (także – wyrok WSA w Gliwicach II SA/GI 116/19).

## **6. Odpowiedzialność odszkodowawcza organów administracji publicznej (w tym również samorządu terytorialnego) za nieprawidłową realizację kompetencji prawotwórczych.**

### **Delikt normatywny – wprowadzanej nowej organizacji ruchu.**

W myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - dalej w skrócie jako: "p.p.s.a.") sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje m.in. akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 (tzn. inne niż akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej). Sąd administracyjny dokonuje tej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie

podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zaskarżenia. Zgodnie z przepisem art.134 § 1 p.p.s.a. wskazana kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy administracyjnej.

Zatwierdzenie organizacji ruchu jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., o czym przesądziła uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. (sygn. Akt I OPS 14/13), a pogląd ten nie budzi obecnie wątpliwości w orzecznictwie sądowym. W uchwale tej m.in. zwrócono uwagę, że akty realizujące zadania administracji drogowej są aktami władztwa publicznego, gdyż ingerują w materię korzystania z dróg publicznych precyzując ich sieć, sposób finansowania, jakość, parametry, utrzymywanie w zdadności do używania, a argumentacja przemawiająca za uznaniem zatwierdzenia organizacji ruchu jako aktu z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. opiera się na wynikającym z analizy stanu prawnego wniosku o skutkach zatwierdzenia organizacji ruchu odnoszących się do powstania sytuacji prawnej, poprzez ustanowienie nowych zasad organizacji ruchu o charakterze powszechnym i ogólnym. Akt ten nie ogranicza się więc do zakresu organizacyjno-technicznego, a nadto nie jest czynnością jednorazową. Jest to swoista działalność organu samorządu terytorialnego, a skoro tak, to także prawo do zaskarżenia aktu zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego wynika m.in. z art. 101 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm. - dalej w skrócie: "u.s.g.").

Warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ww. akt jest wykazanie przesłanki naruszenia interesu prawnego. Skarga taka nie jest bowiem skargą powszechną (nie ma charakteru *actio popularis*), a zatem dopiero wykazanie takiego naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez wnoszącego skargę na uchwałę (zarządzenie) organu otwiera drogę do merytorycznego jej rozpoznania, (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 57/13).

Wprowadzenie nowej organizacji ruchu bezsprzecznie narusza interes prawny przedsiębiorców działających na terenie osiedla Złotniki, tym samym podlega kontroli sądu administracyjnego.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądu administracyjnego, jeżeli w wyniku wprowadzenia stałej organizacji ruchu nastąpi ograniczenie możliwości korzystania przez przedsiębiorców posiadający tytuł prawny do nieruchomości, i która to nieruchomość jest niezbędna do wykonywania działalności gospodarczej, poprzez utratę możliwość dojazdu do

tej nieruchomości, stanowi bezwzględne naruszenie zasad wyrażonych w Konstytucji RP, w tym wolności swobody działalności gospodarczej.

Zaistnienie powyższego stanu faktycznego w wyniku działań organu uchwałodawczego (wprowadzenie nowej organizacji ruchu) spowoduje, zaktualizowanie się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 w związku z art. 417<sup>1</sup> kodeksu cywilnego.

W zakresie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego mieści się również zasada dobrej czy też przyzwoitej legislacji. Jej przestrzeganie, do którego zobligowane są organy władzy publicznej, „jest funkcjonalnie związane z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa”. Z zasadą dobrej legislacji wiąże się także zasada prawa do dobrej administracji, oznaczająca również prawo obywateli do oczekiwania, aby akty prawotwórcze stanowione przez organy administracji publicznej były „dobre”, a więc w kontekście tej zasady – spójne i niesprzeczne z innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Innymi słowy, przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie należy rozumieć działania lub zaniechania sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym sensu stricto (Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami wydanymi na podstawie delegacji ustawowej, aktami prawa miejscowego, prawem unijnym). Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku wprowadzania nowej stałej organizacji ruchu na terenie osiedla Złotniki.

Z powyższego wynika, iż wprowadzenie nowej organizacji ruchu powodującej uniemożliwienie z korzystania z nieruchomości przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą jest deliktem normatywnym, powodującym odpowiedzialność odszkodowawczą.

### **Przesłanki odpowiedzialności.**

Z uwagi na okoliczność, iż projekt zmiany organizacji jest obarczony deliktem normatywnym, podmioty pokrzywdzone wprowadzeniem przedmiotowego aktu mogą skorzystać z uprawnienia do żądania odszkodowania w oparciu o przepisy Kodeksu Cywilnego.

Na podstawie przepisów art. 417<sup>1</sup> Kodeksu Cywilnego Przesłanki odpowiedzialności organów władzy publicznej za szeroko rozumiane delikty normatywne są takie, jak ogólne przesłanki obiektywnej odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w kodeksie cywilnym, a mianowicie: bezprawność, szkoda oraz normalny (adekwatny) związek przyczynowy między powstaniem szkody a bezprawnością normatywną.

W rozumieniu w/w przepisu „organ władzy publicznej” nie powoduje większych problemów, bowiem pojęcie to jest rozumiane w ujęciu konstytucyjnym (zarówno władza ustawodawcza, wykonawcza, jak i sędziowska), a więc w zakresie deliktów normatywnych obejmuje organy posiadające kompetencje prawotwórcze, których odpowiedzialność występuje w wyniku zastosowania przez organ wadliwego aktu normatywnego w naszym przypadku wprowadzenie wadliwej organizacji ruchu, naruszającej wolności konstytucyjne. W pojęciu „władzy publicznej” mieszczą się również instytucje należące do sektora władzy samorządowej.

Pojęcie bezprawności, jako przesłanka odpowiedzialności władzy publicznej, podlega zrekonstruowaniu w oparciu o przepisy Konstytucji zamykające katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem bezprawne są działania (w tym również działania legislacyjne) sprzeczne z aktami prawa powszechnie obowiązującego, określonymi w Konstytucji. Taką bezprawnością w przypadku wprowadzanej organizacji ruchu jest uniemożliwienie dostępu do nieruchomości wykorzystywanej w działalności gospodarczej.

Niezbędne jest bowiem również zaistnienie szkody (uszczerbku) w sferze interesów majątkowych adresata aktu. Biorąc pod uwagę, iż ani w art. 77 Konstytucji, ani w art. 417 k.c. ustawodawca nie ograniczył rozmiaru odszkodowania, posługując się określeniem „wynagrodzenia szkody” lub naprawienia szkody, uznać trzeba, że ma to być szkoda rozumiana zarówno jako faktycznie poniesiony uszczerbek – *damnum emergens*, jak i utracone spodziewane korzyści – *lucrum cessans*.

W przypadku wprowadzenia nowej organizacji ruchu w wyniku której przedsiębiorcy wykorzystujący nieruchomość do działalności gospodarczej, utracą możliwość dostępu poprzez zakaz wjazdu określonych pojazdów – powstała szkoda nie tylko będzie dotyczyć większych kosztów związanych z działalnością ale również szkodą w rozumieniu przepisów art. 417 kc, będzie utracony zysk.

### **III. Wnioski:**

1. Wprowadzenie stałej organizacji ruchu na terenie osiedla Złotniki w wyniku której, przedsiębiorcy posiadający tytuł prawny do nieruchomości, i która to nieruchomość jest niezbędna do wykonywania działalności gospodarczej, utracą możliwość dojazdu do tej nieruchomości z towarem, który jest im niezbędny do prowadzenia działalności gospodarczej a którego nie będą mieli możliwości dostarczenia pojazdami o masie poniżej 12 ton – jest deliktem normatywnym w rozumieniu przepisów art. 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.
2. Szkodą w rozumieniu przepisów art. 417 i 417<sup>1</sup> są zwiększone koszty związane z koniecznością wynajmu innego taboru ale również utracony zysk, który w przypadku przedsiębiorców zlokalizowanych na osiedlu Złotniki może wynieść setki milionów złotych – wypłata odszkodowania będzie znacznym obciążeniem do budżetu gminy.

### **7. Wnioski końcowe**

1. Zmiana organizacji ruchu nie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu a wręcz to bezpieczeństwo zmniejszy.
2. Zmiana organizacji ruchu spowoduje utrudnienie czy też wręcz konieczność zakończenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców z terenu osiedla Złotniki.
3. Wprowadzenie stałej organizacji ruchu na terenie osiedla Złotniki w wyniku której, przedsiębiorcy posiadający tytuł prawny do nieruchomości, i która to nieruchomość jest niezbędna do wykonywania działalności gospodarczej, utracą możliwość dojazdu do tej nieruchomości z towarem, który jest im niezbędny przy prowadzeniu działalności gospodarczej a którego nie będą mieli możliwości dostarczenia pojazdami o masie poniżej 12 ton – jest naruszeniem wolności wykonywania działalności gospodarczej (także – wyrok WSA w Gliwicach II SA/GI 116/19).
4. Wprowadzenie stałej organizacji ruchu na terenie osiedla Złotniki w wyniku której, przedsiębiorcy posiadający tytuł prawny do nieruchomości, i która to nieruchomość jest niezbędna do wykonywania działalności gospodarczej, utracą możliwość dojazdu do tej nieruchomości z towarem, który jest im niezbędny do prowadzenia działalności gospodarczej a którego nie będą mieli możliwości dostarczenia pojazdami o masie

poniżej 12 ton – jest deliktem normatywnym w rozumieniu przepisów art. 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

5. Szkodą w rozumieniu przepisów art. 417 i 417<sup>1</sup> są zwiększone koszty związane z koniecznością wynajmu innego taboru ale również utracony zysk, który w przypadku przedsiębiorców zlokalizowanych na osiedlu Złotniki może wynieść setki milionów złotych – wypłata odszkodowania będzie znacznym obciążeniem dla budżetu gminy.

## Podsumowanie

Wprowadzenie na terenie osiedla Złotniki w Suchym Lesie, planowanej organizacji ruchu, wbrew stanowiska podmiotu przygotowującego projekt nie zwiększy bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu.

Wprowadzenie zmiany w organizacji ruchu utrudni a wręcz uniemożliwi normalne prowadzenie działalności gospodarczej dla ok 30 podmiotów gospodarczych, które to podmioty posiadają tytuły prawne do korzystania z nieruchomości i te nieruchomości są im niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej.

Z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych wynika, że wprowadzenie stałej organizacji ruchu, i w wyniku zmiany organizacji ruchu, dochodzić będzie do naruszeń konstytucyjnej wolności w prowadzenia działalności – to taka organizacja ruchu jest traktowana jako delikt normatywny.

Jeżeli wprowadzenie nowej organizacji ruchu jest obarczone deliktem normatywnym to podmioty pokrzywdzone w wyniku wprowadzenia nowej organizacji ruchu będą uprawnione do żądania odszkodowania na podstawie przepisów art. art. 417 i 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

Na podstawie przepisów art. 417 i 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego – przedsiębiorcy będą uprawnieni do żądania nie tylko wartość szkody (tj. zwiększone koszty działalności itp.) ale również będą miały prawo żądać naprawienia szkody w wynikającej z utraconych zysków.

Opinię opracował:



Adwokat Mirosław Maciejewski