

Sygn. akt II SA/Sz 991/22

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska
Sędziowie	Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz, Asesor WSA Krzysztof Szydłowski (spr.)
Protokolant	starszy inspektor sądowy Aneta Ciesielska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 stycznia 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Szczecinie

na uchwałę Rady Miasta Szczecin

z dnia 22 września 2020 r. nr XXI/650/20

w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginalne właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. INSPEKTOR SĄDOWY
Katarzyna Skrzetuska-Gajos

~~Wyrok/Postanowienie~~

z dnia 09.02.2023

sygn. akt II SA/Sz 991/22
jest prawomocny(e)

od dnia 23.02.2023
podpis st. ref. Sądowego

St. Ref. y

Monika Ciesielska

UZASADNIENIE

Pismem z 10 października 2022 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej w Szczecinie, na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1 oraz 53 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 – dalej: P.p.s.a.) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na uchwałę nr XXI/650/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 września 2020 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2020 r. poz. 4678 – dalej: Uchwała). Wskazał, iż zaskarża Uchwałę w całości i domaga się stwierdzenia jej nieważności.

Skarżonej Uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm. - dalej: u.d.p.) przez pozbawienie dróg publicznych ich dotychczasowej kategorii dróg gminnych z jednoczesnym „wyłączeniem ich z użytkowania jako dróg publicznych”, co nie jest równoznaczne z wyłączeniem dróg z użytkowania w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.d.p. i oznacza w istocie niedopuszczalne przekształcenie dróg publicznych w drogi wewnętrzne.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w § 1 Uchwały Rada postanowiła, że ulicę Łaziebną, ulicę Mariacką, część ulicy Tkackiej na odcinku od placu Żołnierza Polskiego do ulicy Grodzkiej, część ulicy Staromłyńskiej na odcinku od placu Żołnierza Polskiego do skrzyżowania z ulicami: ul. Koński Kierat i ul. Łaziebną, część ulicy Koński Kierat na odcinku od ulicy Mariackiej do ulicy Farnej, część ulicy Staromiejskiej na odcinku od ulicy Grodzkiej do ulicy Wyszyńskiego pozbawia kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania.

Natomiast w § 2 uchwały wskazano, że położenie ulic „wyłączonych z użytkowania jako dróg publicznych” zawiera załącznik graficzny do Uchwały, na którym ulice wyłączone z użytkowania zaznaczono kolorem żółtym.

Rada Miasta Szczecin podejmując zaskarżoną uchwałę, w której pozbawiła wskazane w niej ulice kategorii dróg gminnych, nie wyłączyła ich z użytkowania

w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.d.p., a jedynie przekształciła w drogi wewnętrzne, co istotnie narusza art. 10 ust. 3 u.d.p.

Prokurator nadmienił, iż w uzasadnieniu uchwały wskazano, że „wyłączenie wymienionych uchwale ulic z kategorii publicznej” stanowi kontynuację działania rozpoczętego uchwałą Nr X/330/19 Rady Miasta Szczecin z 10 września 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych: placu Orla Białego, części ulicy Staromłyńskiej oraz część ulicy Koński Kierat poprzez wyłączenie ich użytkowania. Jest również elementem większej strategii pn. „Cztery place Starego Miasta”. Elementem tej strategii jest zmiana funkcji zagospodarowania ulic wskazanych w Uchwale. „Wyłączenie z kategorii publicznej” jest nadto podstawą do zwiększenia elastyczności w zarządzaniu przestrzenią publiczną związaną z organizacją wydarzeń plenerowych na terenie Starego Miasta. Ponadto wskazano, iż podjęcie uchwały ma uzasadnienie „komunikacyjne”. Na tym terenie istnieje bowiem duża konkurencja różnych grup użytkowników dróg o dostępne stanowiska postojowe oraz występuje niska rotacja na miejscach postojowych, co wiąże się z dużą liczbą wydanych abonamentów w Strefie Płatnego Parkowania oraz niską stawką godzinową opłaty za postój w tejże strefie. Wyjaśniono, że na wymienionych w Uchwale ulicach stopniowo będzie ograniczany ruch pojazdów samochodowych do minimum, tj. do celów niezbędnego dojazdu do nieruchomości. Miejsca postojowe dla mieszkańców, przedsiębiorców, klientów usług, innych osób korzystających z przestrzeni Starego Miasta będą docelowo wyznaczone w garażach wielopoziomowych, które powstaną przy ulicy Staromłyńskiej i Trasie Zamkowej im. Piotra Zaremby, przy czym obecnie kończą się dopiero prace nad koncepcjami programowo - przestrzennymi dla powołanych obiektów i przygotowywane jest zlecenie dla dokumentacji budowlanej. Do czasu realizacji tej inwestycji będzie natomiast można wytyczyć stanowiska dla poszczególnych grup bezpośrednio na jezdni na tym obszarze, co byłoby niemożliwe bez „wyłączenia dróg z kategorii publicznej”. Wskazano również, że decyzja w tym zakresie jest elementem działania Gminy Miasto Szczecin obejmującym stworzenie nowego systemu parkowania w Szczecinie skorelowanego z budową systemu komunikacyjnego opartego o dwie osie, tj. przebieg szczecińskiej kolei metropolitalnej oraz linii tramwajowej na kierunku lewy - prawy brzeg Odry.

W ocenie Prokuratora, literalne brzmienie art. 10 ust. 3 u.d.p. wskazuje, że dozwolone prawem pozbawienie drogi publicznej dotychczasowej jej kategorii, co do zasady, ma miejsce z jednoczesnym zaliczeniem jej do nowej kategorii dróg

publicznych. Zatem akt ten skutkuje *de facto* zmianą kategorii na kategorię odpowiadającą wyższym bądź niższym standardom technicznym drogi. Wyjątkowo jedynie można pozbawić drogę publiczną jej dotychczasowej kategorii bez zaliczenia jej do nowej kategorii dróg publicznych, gdy dochodzi do wyłączenia drogi z użytkowania.

Ustawodawca nie zdefiniował przy tym co należy rozumieć przez wyłączenie drogi z użytkowania. Z dostępnych definicji w Słowniku języka polskiego PWN „użytkować” oznacza korzystać z czegoś. Natomiast wyłączyć oznacza m.in. uznać coś za niemożliwe. Zatem wyłączenie z użytkowania drogi należy rozumieć jako uznanie za niemożliwe korzystanie z drogi.

Kontynuując dekodowanie art. 10 ust. 3 u.d.p. Prokurator zwrócił uwagę, że ustawodawca wskazał w nim wyraźnie, że chodzi o wyłączenie „drogi” z użytkowania, a nie o „wyłączenie z użytkowania jako drogi publicznej”. Poza tym, skoro zasadą jest możliwość pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii z jednoczesnym zaliczeniem jej do innej kategorii (co ma związek zapewne z tym, że drogi publiczne muszą zaliczać się do jednej z czterech kategorii wskazanych w art. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 u.d.p.), to wyjątek od tej zasady wskazujący na to, że można pozbawić taką drogę publiczną jej dotychczasowej kategorii bez zaliczenia do innej kategorii musi wiązać się generalnie z wyłączeniem „drogi” z użytkowania, czyli jej zlikwidowaniem.

Zgodnie z definicją pojęcia „droga” zawartą w art. 4 pkt 2 u.d.p. drogą jest budowla składająca 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, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Stąd też - w ocenie Prokuratora - wyłączenie drogi z użytkowania w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.d.p. oznacza uznanie za niemożliwe korzystanie z pozbawionej kategorii drogi publicznej ulicy jako budowli pełniącej funkcję komunikacyjną, tj. realizowania ruchu lub postoju pojazdów czy ruchu pieszych.

W tym kontekście za niedopuszczalny należy uznać zabieg pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej przy jednoczesnym przekształceniu tej drogi w drogę wewnętrzną (czyli z zachowaniem jej funkcji komunikacyjnej bez nadania jej nowej kategorii drogi publicznej). Wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10

ust. 3 u.d.p. winno zatem dotyczyć przede wszystkim takiej sytuacji, w której dana droga staje się zbędna do użytku i jest likwidowana. Tylko w takich warunkach wystąpi stan zezwalający na odstąpienie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Jeżeli zaś droga, którą pozbawia się kategorii drogi publicznej nadal będzie spełniać funkcję drogi, a tylko zmieni się jej status z publicznej na wewnętrzną nie oznacza to wyłączenia drogi z użytkowania w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.d.p.

Przenosząc powyższe uwagi na kanwę niniejszej sprawy skarżący Prokurator stwierdził, że treść zaskarżonej uchwały w powiązaniu z jej uzasadnieniem oraz z protokołem nr XXI/20 z sesji Rady Miasta Szczecin z dnia 22 września 2020 r. wskazuje, że wyłączenie z użytkowania ulic pozbawionych kategorii dróg gminnych, o jakim mowa w § 1 uchwały nie wiąże się z ich zlikwidowaniem odstąpieniem od korzystania z nich jako z ciągów komunikacyjnych przeznaczonych dla ruchu pojazdów i ruchu pieszych, a jedynie z przekształceniem dróg publicznych o dotychczasowej kategorii gminnych w drogi wewnętrzne, co istotnie narusza art. 10 ust. 3 u.d.p.

Po pierwsze, mimo tego, że w § 1 tej uchwały znajduje się zapis, że pozbawia się wskazanych ulic kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania, to jednak już w § 2 uchwały organ niejako doprecyzowano to pojęcie wskazując, że położenie ulic „wyłączonych z użytkowania jako drogi publiczne” zawiera załącznik graficzny. Powyższe potwierdza, że wyłączenie z użytkowania dla organu oznacza wyłączenie z użytkowania wskazanych ulic jako dróg publicznych, a zatem nadal będzie możliwe korzystanie z nich jako z dróg, zostanie zachowana ich dotychczasowa funkcja, czyli staną się drogami wewnętrznymi. Zawarta bowiem w art. 8 ust. 1 u.d.p. definicja pojęcia dróg wewnętrznych wskazuje, że są to m.in. drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym. Do bytu dróg wewnętrznych nie jest konieczne wydanie przez właściwe organy żadnych aktów o zaliczeniu ich do dróg wewnętrznych.

Po drugie, w uzasadnieniu uchwały organ operuje pojęciem „wyłączenie z kategorii publicznej” i jednocześnie wskazuje na komunikacyjne problemy dotyczące tych dróg (niska rotacja pojazdów w SPP oraz duża konkurencja różnych grup użytkowników dróg o miejsca postojowe), które do czasu realizacji planowanej w przyszłości inwestycji w postaci garaży wielopoziomowych w okolicy, będą rozwiązane

przez wyznaczenie na jezdniach dróg pozbawionych kategorii gminnej, miejsc postojowych. Zatem drogi te nadal mają pełnić funkcje dróg w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p. (realizacja ruchu i postoju pojazdów) i - jak się wydaje z uwagi na etap realizacji prac poprzedzających dopiero rozpoczęcie inwestycji - trwać to będzie zdecydowanie dłuży okres. Skoro zaś będą nadal drogami w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p., to pozbawienie ich kategorii dróg gminnych spowoduje w rzeczywistości wyłącznie przekształcenie ich z dróg gminnych w wewnętrzne.

Po trzecie, z wypowiedzi Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin Daniela Wacinkiewicza odnotowanych w protokole sesji Rady Miasta, a dotyczących Uchwały wynika, że podjęcie tej treści Uchwały nie spowoduje wyłączenia możliwości dojazdu do nieruchomości czy przejazdu tymi drogami, a także parkowania w ich obrębie, zatem wszystkie dotychczasowe funkcje dróg zostaną zachowane (str. 14 protokołu). Z dniem wejścia w życie uchwały nadal będzie można wjeżdżać na te ulice samochodami, celem Uchwały jest natomiast ograniczenie ruchu pojazdów (str. 15 protokołu). Uchwała nie ma doprowadzić do wyprowadzenia z tych ulic ruchu samochodowego, bowiem jest to niemożliwe. Drogi gminne pozbawione tego statusu nie znikną i nie przestaną być drogami. Dalej będą pełnić dotychczasową funkcję komunikacyjną, co więcej, drogi wewnętrzne, bowiem - *de facto* - drogi te staną się drogami wewnętrznymi, będą elementem komunikacji w mieście łącząc się z drogami publicznymi. Ta uchwała w żadnej mierze nie oznacza zakazu dla poruszania się samochodami na tym terenie, nie oznacza wyłączenia faktycznego z użytkowania tych dróg (str. 16 protokołu).

Tej treści wypowiedzi ze strony organu przedstawiającego projekt Uchwały jednoznacznie potwierdzają przedstawione powyżej wnioski, że pozbawienie dróg gminnych ich dotychczasowej kategorii nie wiąże się z ich wyłączeniem z użytkowania jako dróg w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p. a jedynie z przekształceniem ich w drogi wewnętrzne i zachowaniem dotychczasowych funkcjonalności dróg. Zresztą wnioski te potwierdza również znany powszechnie sposób wykorzystywania przedmiotowych dróg po wejściu w życie Uchwały. Poza umieszczeniem w obrębie tych ulic nowych znaków drogowych, m.in. informujących o tym, że są to drogi wewnętrzne nic w zakresie wykorzystywania funkcji tych dróg się nie zmieniło. Nadal odbywa się na tych drogach ruch pojazdów i pieszych, a także realizowany jest na nich postój pojazdów. Wymierną konsekwencją pozbawienia dróg kategorii publicznej jest jedynie wyłączenie ich z obszaru Strefy Płatnego Parkowania obowiązującej na drogach

publicznych oraz objęcie ich uchwałą nr XXIII/709/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 24 listopada 2020 r. w przedmiocie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2020 r., poz. 6063) i ustalenie na jej podstawie zdecydowanie wyższych stawek opłat parkingowych niż na drogach publicznych. Prokurator nadmienił także, iż WSA w Szczecinie, w sprawie ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Okręgowego w Szczecinie, stwierdził nieważność uchwały nr XXIII/709/20 w całości, nieprawomocnym, jak dotychczas, wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 307/22.

Końcowo Prokurator wskazał, iż dotychczasowa kategoria dróg gminnych oznaczała, że drogi te miały w komunikacji znaczenie lokalne i stanowiły uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 u.d.p.). Takie znaczenie drogi te miały od lat, a z datą podjęcia przedmiotowej uchwały nic w ich znaczeniu się nie zmieniło, ich położenie pozostało niezmienione, nadal uzupełniają sieć dróg służących miejscowym potrzebom w granicach ścisłego centrum miasta. Poza tym łączą inne drogi publiczne, czy też wręcz pozostają w ciągu innych dróg publicznych (np. ul. Tkacka nie została pozbawiona kategorii dróg gminnych w całości, a jedynie do wysokości ul. Grodzkiej, dalsza jej część pozostała drogą publiczną). Nie kwestionując celowości większego planu Miasta Szczecin pn. „Cztery place Starego Miasta”, który zmierza do wytworzenia w tym rejonie atrakcyjnej przestrzeni publicznej, Prokurator podkreślił, iż realizacja jego elementów musi odbywać się w zgodzie z prawem.

W odpowiedzi na skargę, pismem z 9 listopada 2022 r., pełnomocnik Rady Miasta Szczecin wniósł o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu powyższego stanowiska pełnomocnik Rady oświadczył, iż nie jest prawdą, że wymienione w zaskarżonej uchwale drogi publiczne zostały pozbawione dotychczasowej kategorii dróg gminnych z rzekomym jednoczesnym „wyłączeniem ich z użytkowania jako dróg publicznych”. Przy czym nie sposób się zgodzić, iż rozwiązanie takie byłoby niezgodne z art. 10 ust. 3 u.d.p.

Przywołując tytuł Uchwały i jej §1 wyjaśnił, iż następstwem Uchwały było pozbawienie wymienionych w uchwale ulic kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania. Natomiast, zakwestionowane przez Prokuratora sformułowanie „wyłączonych z użytkowania jako dróg publicznych” znalazło się jedynie w § 2 zaskarżonej Uchwały, w którym uchwałodawca odesłał do jej załącznika

graficznego. Przy czym, przepis § 2 zaskarżonej uchwały, w odróżnieniu od jej §1, nie ma charakteru normatywnego, albowiem nie rodzi skutków prawnych.

Odnosząc się natomiast do przywołanej przez Prokuratora definicji terminu „wyłączyć” wskazał, iż Słownik Języka Polskiego PWN, na który powołał się Skarżący zawiera więcej definicji terminu „wyłączyć” niż tylko przywołana przez niego „uznać coś za niemożliwe”, ale także np. „wyliminować z jakiejś grupy” czy „wydzielić coś z czegoś”. Co za tym idzie nie sposób zgodzić się ze Skarżącym, iż skoro zasadą jest możliwość pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii z jednoczesnym zaliczeniem jej do innej kategorii to wyjątek od tej zasady wskazuje na to, że pozbawienie drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii bez zaliczenia do innej kategorii musi wiązać się generalnie z wyłączeniem „drogi” z użytkowania, czyli z jej zlikwidowaniem. Z przywołanych wyżej przez Organ definicji terminu „wyłączyć” wynika bowiem, iż rozumienia tego terminu w kontekście art. 10 ust. 3 u.d.p. nie sposób ograniczyć tylko i wyłącznie do fizycznego zlikwidowania drogi czy uczynienia korzystania z niej niemożliwym, albowiem pojęcie to będzie odnosić się również do wyłączenia/wydzielenia i określonych ulic z kategorii dróg gminnych. Na poparcie powyższego stanowiska pełnomocnik Rady przywołał wyrok WSA w Szczecinie z 26 września 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 554/19.

W ocenie Organu rozumienia terminu „wyłączyć” w kontekście art. 10 ust. 3 u.d.p. nie sposób ograniczyć tylko i wyłącznie do fizycznego zlikwidowania drogi czy uczynienia korzystania z niej niemożliwym, albowiem pojęcie to będzie odnosić się również do wyłączenia/wydzielenia i określonych ulic z kategorii dróg gminnych.

Przyjęcie stanowiska zaprezentowanego przez Prokuratora prowadziłoby do sytuacji, w której wyłączenie z użytkowania drogi publicznej wiązałoby się z koniecznością zaprzestania użytkowania terenu powstałego po wyłączeniu jako budowli pełniącej funkcję komunikacyjną tj. realizowania ruchu lub postoju pojazdów czy ruchu pieszych, a więc *de facto* koniecznością jego wygradzenia lub fizycznej rozbiórki. Taki sposób rozumienia przepisu art. 10 ust. 3 u.d.p. jawi się jako całkowicie niedopuszczalny i jest nie do pogodzenia z zasadą racjonalności ustawodawcy. Nie sposób bowiem przyjąć, iż intencją ustawodawcy było powiązanie wyłączenia drogi publicznej z użytkowania z zaprzestaniem na tym obszarze realizacji jakiegokolwiek funkcji komunikacyjnej, w tym związanej z ruchem pieszym czy dojazdem mieszkańców do nieruchomości albo z demontażem elementów zagospodarowania terenu. W takim wypadku przywołany przepis byłby w praktyce martwym z uwagi na

brak możliwości jego praktycznego zastosowania. Dlatego też, w ocenie Organu, pozbawienie określonych ulic kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania czyni niedopuszczalnym jej użytkowanie jako drogi publicznej, a nie jej użytkowanie w ogóle jako np. przestrzeni publicznej (np. zazielenionej przestrzeni placowej czy przestrzeni dla pieszych projektowanej z pominięciem warunków technicznych dla dróg publicznych), kształtowanej zgodnie z priorytetem dla potrzeb pieszych oraz zagadnień urbanistycznych i krajobrazowych - oczywiście przy poszanowaniu potrzeb mieszkańców dzielnicy w celu niedopuszczenia do ich wypychania i gentryfikacji.

Pełnomocnik Rady nie zgodził się też z zarzutem jakoby Rada Miasta Szczecin zaskarżoną Uchwałą przekształciła ulice wymienione w jej treści z dróg publicznych w drogi wewnętrzne. W żadnym punkcie Uchwały nie ma mowy zarówno o przekształceniu wskazanych dróg publicznych w drogi wewnętrzne, jak i o nadaniu im statusu dróg wewnętrznych. Takie rozwiązanie byłoby zresztą całkowicie niedopuszczalne, albowiem zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.p. wszystkie drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Co za tym idzie, status dróg wewnętrznych wynika z mocy prawa. Status ulic wymienionych w Uchwale jako dróg wewnętrznych nie wynika zarówno z zaskarżonej Uchwały, jak i woli Rady Miasta Szczecin, ale z treści przepisu art. 8 ust. 1 u.d.p. i dopuszczenia ruchu pojazdu na tym obszarze nawet w minimalnym zakresie.

Powołując się na treść uzasadnienia uchwały pełnomocnik organu wywiódł, iż pozbawienie kategorii dróg gminnych wymienionych w Uchwale ulic było elementem większej strategii pn. „Cztery Place Starego Miasta”. Jednym z najistotniejszych elementów przywołanej wyżej strategii było wykreowanie połączenia pomiędzy placami górnego i dolnego tarasu Starego Miasta, czyli odpowiednio placem Orla Białego oraz Rynkami Siennym, Nowym i Warzywnym. Rzeczne połączenie miały tworzyć ulice Koński Kierat i Kuśnierska, co ilustrują rysunki umieszczone w prezentacji przedstawionej uczestnikom spotkania otwartego podsumowującego proces prototypowania. Ponadto, przedmiotowy fragment ulicy Koński Kierat miał zostać przeznaczony docelowo pod deptak. Co więcej, w obrębie tego terenu ruch samochodowy miał zostać ograniczony do niezbędnego minimum (wyłącznie obsługa sąsiednich nieruchomości). Dzięki temu miała powstać atrakcyjna przestrzeń publiczna służąca do eksponowania walorów historycznych dzielnicy (zachowana w

dużym stopniu pierzeja północna), wygodna i bezpieczna z punktu widzenia pieszych, w tym znaczących grup turystów przemieszczających się pomiędzy katedrą i dawnym pałacem Grumbkova (tzw. „Pod Globusem”) oraz Zamkiem i Podzamczem, a także dostosowana do potrzeb mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców.

Podjęcie Uchwały miało też uzasadnienie komunikacyjne. W trakcie procesu prototypowania jego uczestnicy - mieszkańcy Starego Miasta i przedsiębiorcy prowadzący działalność na tym terenie - zwracali uwagę na dużą konkurencję różnych grup użytkowników o dostępne stanowiska postojowe i ich niską rotację (z badań własnych Gminy Miasto Szczecin wynikało, że ten stan spowodowany był przez zbyt dużą liczbę wydanych abonamentów oraz niską stawkę godzinową opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania). Temu problemowi poświęcone były zresztą wszystkie spotkania otwarte w ramach działań partycypacyjnych, a więc wymagał on pilnego rozwiązania. Dlatego też, na wymienionych w Uchwale ulicach stopniowo miał zostać ograniczany ruch pojazdów samochodowych do minimum (niezbędny dojazd do nieruchomości). Miejsca postojowe dla mieszkańców, przedsiębiorców, klientów usług i innych osób korzystających z przestrzeni Starego Miasta miały zostać natomiast docelowo wyznaczone w garażach wielopoziomowych, które powstaną przy ulicy Staromłyńskiej i Trasie Zamkowej im. Piotra Zaręby. Do czasu ich realizacji miano natomiast wytyczyć stanowiska dla poszczególnych grup bezpośrednio na jezdni, co byłoby niemożliwe bez wyłączenia dróg z kategorii publicznej. Konsekwencją powyższego było również ustanowienie na podstawie uchwały nr XIII/473/19 z dnia 18 grudnia 2019 r. zasad korzystania z płatnego parkingu niestrzeżonego położonego w rejonie Placu Orła Białego w Szczecinie oraz na podstawie uchwały nr XXIII/709/20 z dnia 24 listopada 2020 r. zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na tym obszarze.

Dalej pełnomocnik organu opisał działania Rady Miejskiej w Szczecinie mające miejsce po wejściu w życie uprzednio podjętej uchwały nr X/330/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 10 września 2019 r. w następstwie których fragment ulicy Staromłyńskiej został wyłączony z ruchu - powstał płatny parking, część drogi zaaranżowano donicami z roślinami, na odcinkach dróg wyłączonym z ruchem zorganizowane zostały ogródki gastronomiczne, zaaranżowano zieleni. Natomiast pozbawienie kategorii dróg gminnych kolejnych ulic bądź ich części Uchwałą będącą przedmiotem skargi pozwoliło wprowadzić w ramach zmiany funkcji i zagospodarowania: duże donice z drzewami i roślinnością uzupełniającą na ulicach

Łaziebnej i Staromiejskiej, a na ul. Mariackiej - urządzić ogródek restauracyjny, przy wykorzystaniu założenia woonef. Zamknięcie fragmentu ul. Staromłyńskiej na odcinku pomiędzy ul. Koński Kierat a ul. Grodzką doprowadziło zaś do przekierowania ruchu samochodowego i zlikwidowania istniejącego do czasu wejścia w życie obu uchwał tranzytu samochodowego przebiegającego przez Plac Orła Białego. Dodatkowo w lipcu 2022 r. wprowadzono zmianę organizacji ruchu na ul. Grodzkiej, wymuszającą spowolnienie ruchu pojazdów, i chociaż ul. Grodzka nie jest objęta regulacją ww. aktów prawnych to praca nad jej funkcją i docelowym sposobem użytkowania jest niezbędna z racji bezpośredniego sąsiedztwa z drogami pozbawionymi kategorii drogi gminnej.

W konsekwencji, na ulicach wskazanych w Uchwale ruch pojazdów samochodowych został ograniczony do minimum i w dużej mierze opiera się na koniecznym dojeździe do posesji. Co więcej, po wprowadzeniu na tym obszarze strefy zamieszkania umożliwiono swobodny ruch pieszych zarówno po ulicach, jak i chodnikach, a także wprowadzono tzw. szykany drogowe dla ruchu samochodowego bez ich wyróżniania oznakowaniem ostrzegawczym (m, in. na ul. Łaziebnej i ul. Staromiejskiej). Wyznaczono również miejsca dedykowane do parkowania wyłącznie mieszkańcom, co nie było możliwe w ramach dotychczasowej funkcji drogi publicznej.

W następnym etapie prac nad zmianą charakteru placu Orła Białego i jego sąsiednich ulic Gmina Miasto Szczecin w połowie roku 2021 zleciła opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. „Rewaloryzacja placu Orła Białego i fragmentu ulicy Koński Kierat pomiędzy ulicami Staromłyńska i Mariacką w Szczecinie”. Realizacja tej inwestycji planowana jest na lata 2025-2026. Wyjaśniono, że wcześniejsze rozpoczęcie tej inwestycji nie było możliwe z powodu konieczności uzyskania stosownej dokumentacji projektowej, oraz wszelkich pozwoleń i uzgodnień, a także zabezpieczenia środków finansowych na jej realizację (w obecnej trudnej sytuacji finansowej samorządów). Ponadto, zarządca terenu planuje w I kwartale 2023 r. dodatkowe przekształcenia, które w istotny sposób ograniczą dostępność obszaru dla transportu samochodowego, zredukują infrastrukturę samochodową i zwiększą bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu na ul. Staromłyńskiej, a w kolejnych latach na ul. Tkackiej, ul. Koński Kierat oraz ul. Mariackiej na odcinku pomiędzy pl. Żołnierza Polskiego i ul. Koński Kierat.

Powyższe doprowadziło organ do konkluzji, iż w świetle powyższego nie może budzić wątpliwości, iż wszelkie działania urbanistyczne podejmowane przez Gminę Miasto Szczecin odnośnie Starego Miasta w Szczecinie, w tym obszarze ulic

wskazanych w zaskarżonej Uchwale, mają charakter długookresowego planowania urbanistycznego.

Pozbawienie kategorii dróg publicznych ulic wymienionych w zaskarżonej Uchwale pozwoliło na odstąpienie od stosowania - obowiązujących w dniu podejmowania skarżonej Uchwały - przepisów technicznych dla dróg publicznych, zawierających między innymi bardzo restrykcyjne ograniczenia w sadzeniu nowej zieleni, nieakceptowalne z powodów krajobrazowych i ze względu na ochronę dziedzictwa urbanistycznego. W konsekwencji obecnie opracowywana dla Starego Miasta koncepcja nowych nasadzeń na gruncie i w obrębie jezdni zawiera m. in. nowe szpalery drzew na ul. Tkackiej, ul. Staromłyńskiej, ul. Koński Kierat i mniejsze formy zieleni na ul. Łaziebnej. Wdrożenie zaś tej koncepcji będzie się wiązało z sadzeniem roślin w niedopuszczalnej - w rozumieniu przepisów obowiązujących w dniu podejmowania skarżonej Uchwały (tj. § 43 ust. 5 i § 53 ust 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie) - w obrębie dróg publicznych odległości od krawędzi jezdni lub bezpośrednio w jezdni, a także niedopuszczalnym na takich terenach zacieraniem podziału funkcjonalnego na jezdnię i chodnik. Bez uprzedniego wyłączenia w/w ulic z kategorii publicznej niemożliwe byłoby prowadzenie opisanych działań urbanistycznych.

Organ nie zgodził się z Prokuratorem, iż poza umieszczeniem w obrębie ulic objętych zaskarżoną uchwałą nowych znaków drogowych m. in. informujących o tym, że są to drogi wewnętrzne nic w zakresie wykorzystania funkcji tych dróg się nie zmieniło, albowiem nadal na tych ulicach odbywa się ruch pojazdów i pieszych, a także realizowany jest na nich postój pojazdów. Ulice te uległy już bowiem istotnym przekształceniom w zakresie realizowanej przez nich funkcji (z tranzytowej na dojazd do nieruchomości i lokali użytkowych znajdujących się na Starym Mieście), co skutkowało ograniczeniem ruchu pojazdów na tym obszarze do minimum, a także zwiększeniem bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu tj. pieszych. Dodatkowo priorytetowo potraktowano ruch pieszych poprzez umożliwienie poruszania się na tym obszarze zarówno po jezdniach, jak i chodnikach.

Podsumowując, Organ wskazał wskazać, iż zaskarżona Uchwała została podjęta w celu wprowadzenia niezbędnych z ogólnospołecznego punktu widzenia rozwiązań w zakresie organizacji ruchu i organizacji przestrzeni publicznej tej części miasta, z zachowaniem wszystkich wymogów proceduralnych i w oparciu o przepis art.

10 ust. 3 u.d.p. nie może więc być mowy o bezprawności działania organu. W zaskarżonej uchwale, wymienione w niej ulice zostały bowiem pozbawione kategorii dróg publicznych poprzez wyłączenie ich z użytkowania, co należy utożsamiać z pozbawieniem ich dotychczasowej funkcji drogi publicznej, a nie ich fizyczną likwidacją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Niniejsza sprawa została rozpoznana na rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych określone w 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 – dalej: p.p.s.a.), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem oceny Sądu, w oparciu o kryterium legalności, jest w tym postępowaniu uchwała XXI/650/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 września 2020 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz.

1378) w związku art. 10 ust. 1, 2 i 3 u.d.p.

Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Powyższy przepis statuuje zasadę powszechnej dostępności dróg publicznych. Tą zasadę można zwięźle określić w ten sposób, że odnosząc się wprost przede wszystkim do korzystania z drogi w celu komunikacyjnym, pozostaje ona elementem systemu opartego na poszanowaniu wolności i praw człowieka i obywatela oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, zapewniając spójność z przepisami gwarantującymi m.in. wolność osobistą i wolność zgromadzeń. W zasadę powszechności wpisuje się swoboda korzystania z drogi oraz nieodpłatność. Zasada powszechnej dostępności dróg publicznych nie obejmuje natomiast korzystania z dróg wewnętrznych. Mogą one bowiem stanowić własność prywatną osób fizycznych – a nawet jeśli stanowią własność podmiotów prawa publicznego, to nie muszą być powszechnie dostępne (tak: M. Burtowy [w:] Drogi publiczne. Komentarz, Warszawa 2022, art. 1.).

W myśl art. 10 ust. 1 u.d.p., organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (art. 10 ust. 2 u.d.p.).

Jak stanowi zaś art. 10 ust. 3 u.d.p., pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie mogą być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego

Skarżący Prokurator zarzucił Uchwale istotne naruszenie powyższego przepisu przez pozbawienie dróg publicznych ich dotychczasowej kategorii dróg gminnych z jednoczesnym „wyłączeniem ich z użytkowania jako dróg publicznych”, co nie jest równoznaczne z wyłączeniem dróg z użytkowania w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.d.p. i oznacza w istocie niedopuszczalne przekształcenie dróg publicznych w drogi wewnętrzne.

W sprawie jest bezsporne, że ulice wymienione w Uchwale miały charakter dróg

gminnych, czyli dróg publicznych w myśl art. 7 u.d.p. Kategorie dróg publicznych określa art. 2 u.d.p. Są nimi drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i drogi gminne.

W realiach badanej sprawy nie ulega też wątpliwości, iż ulice na odcinkach objętych uchwałą po jej wejściu w życie pełnią - zgodnie z intencją organu stanowiącego gminy - funkcje dróg wewnętrznych, przy czym droga wewnętrzna wskazana przepisem art. 8 u.d.p. nie jest drogą publiczną, nie jest objęta kategorią dróg, o której mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p.

W świetle rozbudowanej argumentacji pełnomocnika Rady dotyczącej aktualnego charakteru ulic objętych Uchwałą nie sposób nie dostrzec, iż jak wynika z akt administracyjnych (k. 96, k.100-107), na wjazdach na powyższe ulice zostały posadowione znaki drogowe: D-45 (koniec strefy parkowania), D-46 (droga wewnętrzna), D-40 (strefa zamieszkania) oraz B-5 (zakaz wjazdu pojazdów ciężarowych). Nadto, wobec podjęcia przez Radę Miasta Szczecin uchwały Nr XXIII/709/20 z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania ze Strefy Zamieszkania Stare Miasto oraz poboru i wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, na obszarze wyznaczonym znakami drogowymi strefy zamieszkania utworzono alternatywną dla funkcjonującej na obszarze sąsiednich dróg publicznych Strefy Płatnego Parkowania – „Strefę Zamieszkania Stare Miasto”. Ową strefę podzielono na podstrefę 1 i podstrefę 2, o zróżnicowanych opłatach za parkowanie pojazdów (§1 ust 2 powyższej uchwały), określono opłatę parkingową (§3), przewidziano Kartę Stare Miasto uprawniającą do parkowania oznaczoną grupę podmiotów w obszarze abonamentowania na preferencyjnych zasadach (§4) oraz określono opłaty dodatkowe (§5).

W świetle powyższego, a także obszernie przywołanego przez Prokuratora w skardze uzasadnienia projektu Uchwały oraz wypowiedzi Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin na sesji Rady Miasta, w ocenie Sądu trafne stanowisko Prokuratora, iż ulice objęte Uchwałą w dalszym ciągu są wykorzystywane jako ciągi komunikacyjne przeznaczone dla ruchu pojazdów i ruchu pieszych a nadto została zachowana ich funkcja dróg w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p. Drogi te w dalszym ciągu mają charakter ulic o znaczeniu lokalnym i stanowią uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom w granicach ścisłego centrum miasta. Łączą się one z drogami publicznymi, a nawet pozostają w ciągu innych dróg publicznych. Skarżący Prokurator trafnie zwrócił też uwagę, iż poza umieszczeniem w obrębie tych ulic nowych znaków

drogowych, m.in. informujących o tym, że są to drogi wewnętrzne nic w zakresie wykorzystywania funkcji tych dróg się nie zmieniło. Nadal odbywa się na tych drogach ogólnodostępny ruch pojazdów i pieszych, a także realizowany jest postój pojazdów. Oceny tej nie może nie mogą zmienić takie działania jak ustawienie donic drzewami i roślinnością uzupełniającą na ulicach Łaziebnej i Staromiejskiej, czy urządzenie ogródka restauracyjnego na ul. Mariackiej.

Jak wynika z uzasadnienia Uchwały oraz odpowiedzi na skargę, utrata opisanej wyżej funkcji komunikacyjnej realizowanej jako ogólnodostępnych dróg wewnętrznych była rozważana przez Radę jedynie jako potencjalna możliwość, mogąca zaistnieć w razie powstania garaży wielopoziomowych przy ulicy Staromłyńskiej i Trasie Zamkowej im. Piotra Zaręby. Powstanie powyższych garaży pozostaje na etapie opracowywania „konceptji programowo – przestrzennej”. Przy czym nie sposób na marginesie nie dostrzec, iż skoro jeden mających powstać garaży wielopoziomowych ma zostać wybudowany przy ul. Staromłyńskiej, konieczne będzie uwzględnienie możliwości dojazdu do takiego parkingowca przez wyłączoną na mocy Uchwały z użytkowania ulicę Staromłyńską.

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi aktualnie wątpliwości, że wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p., determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. (por. wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3382/19). Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępnie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów u.d.p. (por. wyrok NSA z 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 539/21).

Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest ani przypadkowe, ani pozostawione do uznania przez organ podejmujący uchwałę w tej kwestii. Ustawodawca wyraźnie, wprost to określił wprowadzając jeden wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Zatem

ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych na drogę wewnętrzną ukierunkowaną na stosowanie przepisów cywilnoprawnych ze stosunków własnościowych (tak też WSA we Wrocławiu z wyroku z 17 marca 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 570/21).

Skład orzekający niniejszej sprawie powyższe poglądy w pełni podziela. Stwierdza także, iż przy ocenie dopuszczalności zastosowania przez Radę art. 10 ust. 3 u.d.p. istotne jest ustalenie czy doszło do wyłączenia dróg publicznych z użytkowania. O takim skutku nie może być mowy, gdy ulica uprzednio mająca status drogi publicznej w dalszym ciągu pełni identyczne albo zbliżone funkcje, ale już jako droga wewnętrzna.

Chybionym jest powoływanie się przez pełnomocnika Gminy na nieprawomocny wyrok WSA w Szczecinie z 2 września 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 224/21 zapadł on bowiem w odmiennym stanie faktycznym. Powyższy wyrok dotyczył wprawdzie uchwały o pozbawieniu kategorii dróg publicznych tworzących przestrzeń o charakterze placowym na terenie śródmieścia Szczecina (Plac Orła Białego, część ul. Staromłyńskiej oraz części ul. Koński Kierat), jednak nie sposób nie dostrzegać, iż jak ustalił sąd w przywoływanym wyroku, dla odcinka drogi którego dotyczyła skarga (ul. Koński Kierat) realizowana jest funkcja komunikacyjna umożliwiająca jedynie dojście i dojazd do nieruchomości. Warto dostrzegać, iż ulica Koński Kierat na przedmiotowym odcinku została zaślepią przy wjeździe na Pl. Orła Białego, zaś na wjeździe z ul. Mariackiej posadowiono znak B-1 (zakaz ruchu) z wyłączeniem jedynie dla posiadaczy Karty Stare Miasto i Karty dojazdowej Stare Miasto – Parking oraz służb miejskich i pojazdów zaopatrzenia. Innymi słowy na przedmiotowym odcinku drogi nie odbywa się już zwykły ruch pojazdów.

Tymczasem ulice wskazane w badanej w niniejszym postępowaniu Uchwale co do zasady nie tylko nie zostały zaślepią oraz nie służą do obsługi nielicznej grupy użytkowników, ale tworzą w dalszym ciągu ogólnodostępną siatkę dróg o znaczeniu lokalnym, zapewniając nie tylko dojście i dojazd do posesji, ale i połączenie drogi publicznej: plac Żołnierza Polskiego z innymi drogami publicznymi (ulicami: Tkacką, Grodzką oraz Farną). Ponadto na obszarze objętym Uchwałą dotychczasowe drogi publiczne, służą w znacznej części jako ogólnodostępne miejsca parkingowe funkcjonujące w ramach „Strefy Zamieszkania Stare Miasto” na której obowiązują

rozwiązania, co do zasady właściwe dla strefy płatnego parkowania, lecz wywodzone z prawa cywilnego. Jak trafnie dostrzegł Prokurator umożliwia to w szczególności pobierane są zdecydowanie wyższych stawek opłat parkingowych niż na drogach publicznych.

Odnosząc się do „uzasadnienia komunikacyjnego” dla podjęcia Uchwały, Sąd zauważa, że ograniczenie ruchu pojazdów oraz eksponowane w odpowiedzi na skargę priorytetowe potraktowanie pieszych jest możliwe bez pozbawiania drogi publicznej takiego statusu. Przy czym skutki przedstawione przez pełnomocnika Rady są z jednej strony efektem pozbawienia wcześniejszą uchwałą statusu dróg publicznych obszaru Placu Orła Białego i odcinków ulic doń przyległych a następnie działań Gminy, które pozbawiły ten obszar charakteru tranzytowego. Po wtóre, nie można nie dostrzegać, że utworzenie strefy zamieszkania – jak na ulicach objętych skarżoną Uchwałą – jest możliwe również na drogach publicznych. W szczególności zgodnie bowiem z art. 2 pkt 16) ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.) pod pojęciem strefa zamieszkania należy rozumieć obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi.

Jeśli chodzi o pozostałą część „uzasadnienia komunikacyjnego” wskazującego na potrzebę wyłączenia dróg publicznych z użytkowania w celu rozwiązania problemu będącego wynikiem dużej konkurencji różnych grup użytkowników o dostępne stanowiska postojowe i niskiej rotacji pojazdów z uwagi na zbyt dużą liczbę wydanych abonamentów oraz niską stawkę godzinową opłaty za postój, Sąd stwierdza, iż ustawodawca przewidział w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit b w zw. z art. 13b ust 2a u.d.p. możliwość utworzenia przez Radę Miasta śródmiejskiej strefy płatnego parkowania. Takie działanie zgodnie z wolą ustawodawcy jest dopuszczalne, gdy ustanowienie „zwykłej” strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska. Przy czym jak wynika z art. 13b ust. 2b u.d.p. ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi: rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania oraz zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów

samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie. Ze znajdujących w aktach sprawy nie wynika, aby podobna analiza była przeprowadzana dla obszaru objętego Uchwałą.

Nie sposób też uznać, aby tworzenie rozwiązań wymuszających rotację pojazdów w postaci stref parkowania działających na zasadach prawa cywilnego - jako alternatywny dla określonych w ustawie o drogach publicznych: strefy płatnego parkowania oraz śródmiejskiej strefy płatnego parkowania - mogło stanowić dopuszczalną podstawę wyłączenia dróg publicznych z użytkowania.

Co do pozostałej części uzasadnienia Uchwały, odnoszącego się w szczególności do zasadności wyłączania dróg publicznych z użytkowania celem utworzenia „atrakcyjnej przestrzeni publicznej służącej do eksponowania walorów historycznych dzielnicy, wygodnej i bezpiecznej z punktu widzenia niechronionych uczestników ruchu” nie sposób nie dostrzegać, iż w licznych miastach rozwiązania takie funkcjonują z powodzeniem, mimo braku wyłączenia dróg publicznych z użytkowania. Nie kwestionując przy tym zasadności realizacji większego planu Miasta Szczecin pn. „Cztery place Starego Miasta” oraz samej celowości zmiana funkcji zagospodarowania ulic wskazanych w niniejszej Uchwale i wprowadzenia stosownych rozwiązań komunikacyjnych, zgodzić należy się z Prokuratorem, iż realizacja jego elementów musi odbywać się w zgodzie z prawem.

Podsumowując, w ocenie Sądu należało uznać, iż podejmując Uchwałą w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych: ul. Łaziebnej, ul. Mariackiej, części ul. Tkackiej, części ul. Staromłyńskiej, części ul. Koński Kierat, części ul. Staromiejskiej poprzez wyłączenie ich z użytkowania, Organ gminy istotnie naruszył art. 10 ust. 3 u.d.p. a jego działanie nie było związane z realizacją celów ustawy o drogach publicznych. Pozbawienie oznaczonych ulic charakteru dróg publicznych poprzez wyłączenie ich z użytkowania miało na celu *de facto* utworzenie gminnych dróg wewnętrznych ogólnodostępnych, na których nie będą miały zastosowania przepisy ustawy o drogach publicznych, w tym dotyczące zasady powszechnej dostępności dróg publicznych. Takie działanie jawi się jako niedopuszczalne.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. postanowił stwierdzić nieważność Uchwały w całości.

Sygn. akt II SA/Sz 991/22

Przywołane w uzasadnieniu wyroki sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. INSPEKTOR SĄDOWY
Katarzyna Skrzetuska-Gajos

