



**UCHWAŁA NR 14/51/2024**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**

**z dnia 25 kwietnia 2024 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>9/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>10/ Aneta Jakubczak</b>     |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>11/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>       | <b>12/ Zofia Dolewka</b>       |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>13/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Bogdan Łągwa</b>           | <b>14/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>15/ Anna Adamczewska</b>    |
| <b>8/ Magdalena Budziarek</b>    |                                |

po rozpatrzeniu w dniu 25 kwietnia 2024 r. zastrzeżeń złożonych w dniu 26 marca 2024 r. przez Wójta Gminy Łęczyca do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11 marca 2024 roku znak: WK-602/12/2024, działając na podstawie art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2023 r., poz. 1325)

**uchwała, co następuje:**

uwzględnia się zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym w przedmiocie zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, poprzez wydawanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania zjazdu z drogi publicznej (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych) oraz pobieranie stosownej opłaty (art. 40 ust. 3 ustawy).

**Uzasadnienie**

W dniu 11 marca 2024 roku, w wyniku kontroli prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi w Urzędzie Gminy Łęczyca zostało skierowane do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostce kontrolowanej przysługuje prawo składania zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.

W dniu 26 marca 2024 r. Wójt Gminy Łęczyca zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

Wniosek pokontrolny dotyczył wymogu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, poprzez wydawanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania zjazdu z drogi publicznej (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych) oraz pobieranie stosownej opłaty (art. 40 ust. 3 ustawy).

Podstawowym problemem w niniejszej sprawie są kontrowersje co do możliwości stosowania art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, a także zastosowania art. 40 ust. 1 i ust. 3 tejże ustawy.

Organ kontrolujący w ustalonym stanie faktycznym stanął na następującym stanowisku: „zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 320) – budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. W analizowanym stanie faktycznym inwestycja o charakterze niedrogowym była budowa obiektu handlowo-usługowego. Nie jest natomiast inwestycją o omawianym charakterze wykonanie zjazdu z drogi publicznej, w sytuacji o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Tak samo wykonanie zjazdu nie jest budową lub przebudową drogi wynikającą z inwestycji nie drogowej (mając na uwadze definicje budowy i przebudowy drogi zawarte w przepisach art. 4 pkt 17 i 18 ustawy o drogach publicznych). Stosownie do art. 29 ust. 1 ww. ustawy – budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Pojęcie zjazdu zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że zjazd to część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Roboty – a jednocześnie zajęcie pasa drogowego – mające na celu wykonanie zjazdu następują zatem po uzyskaniu zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, na podstawie wydanego przez zarządcę drogi zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 1 ustawy), z wyłączeniem sytuacji wskazanych w art. 22 ust. 2 ustawy.

Artykuł 22 ust. 2 ustawy ustala, że grunty w pasie drogowym zarząd drogi może oddać w najem, dzierżawę albo je użyczyć, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń, o których mowa w art. 20g ust. 1. Zarząd drogi pobiera z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie. Wykonanie zjazdu z drogi publicznej nie jest objęte dyspozycją przywołanego przepisu, nie jest bowiem związane z potrzebami zarządzania drogą, potrzebami ruchu drogowego, jak również z obsługą użytkowników ruchu. Wykonanie zjazdu z drogi odpowiada wyłącznie potrzebom właściciela nieruchomości przyległej do drogi publicznej. Art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w zakresie możliwości zawierania umów cywilnoprawnych – nie stanowi uniwersalnej alternatywy dla wydawania przez zarząd drogi zezwoleń (decyzji) na zajęcie pasa drogowego, ale ograniczony jest do wyszczególnionych w tym przepisie sytuacji. O ile zatem umowa użyczenia mogła mieć zastosowanie w zakresie realizacji – jako konsekwencji inwestycji nie drogowej – przebudowy drogi publicznej, to już nie mogła stanowić podstawy do zajęcia pasa drogowego w celu wykonania zjazdu z drogi publicznej na nieruchomość przyległą. W tym drugim zakresie należało zastosować procedurę wynikającą z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych i pobrać opłatę, o której mowa w art. 40 ust. 3 ustawy.”

Z tym stanowiskiem nie zgadza się Wójt Gminy Łęczycza uznając, że w zakresie wystąpienia i wniosku pokontrolnego naruszenie m.in.:

- art. 16 ustawy o drogach publicznych poprzez, jego niezastosowanie w okolicznościach przedmiotowej sprawy i niesłuszenie uznanie, że nie nastąpiła realna i faktyczna przebudowa drogi gminnej, w związku z budowa zjazdu,
- art. 29 ust. 1 ustawy poprzez błędną jego wykładnię wyrażającą się w niesłusznym przyjęciu, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy doszło jedynie do wybudowania zjazdu do działek zajmowanych przez Dino Polska S.A. z pominięciem całokształtu okoliczności, że na kanwie niniejszej sprawy miała miejsce przebudowa drogi gminnej i poszerzenie pasa drogowego,
- art. 40 ust. 1 ustawy w związku z art. 40 ust. 3 ustawy poprzez błędną jego wykładnię wyrażającą się w niesłusznym przyjęciu, że na kanwie niniejszej sprawy zachodziły przesłanki do naliczenia opłat za zajęcie pasa drogowego drogi gminnej, podczas gdy doszło do przebudowy drogi w związku z realizacją inwestycji nie drogowej w postaci budowy zjazdu w oparciu o art. 16 ustawy.

Kolegium Izby postanowiło uwzględnić zastrzeżenie Wójta Gminy Łęczycza.

W ocenie Kolegium Izby stan faktyczny ustalony przez kontrolującego jednoznacznie wskazuje, że budowa zjazdu do nieruchomości której właścicielem została w dniu 23 lutego 2022 r. Dino Polska S.A. była elementem przebudowy drogi gminnej. Wynika to m.in. z umowy zawartej w dniu 28 stycznia 2022 r. pomiędzy Dino Polska S.A. a Urzędem Gminy Łęczycza, późniejszego zgłoszenia przebudowy drogi gminnej z dnia 1 czerwca 2022 r. Skoro zjazd jako część drogi publicznej, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, był elementem przebudowy drogi gminnej to do inwestycji tej mógł być zastosowany art. 22 ust. 2 ustawy. Grunty znajdujące się w pasie drogowym drogi gminnej mogły być użyte w drodze umowy spółce Dino Polska, gdyż użyczenie następowało na cele związane z potrzebami zarządzenia drogami w rozumieniu art. 20 ustawy. Z ustalonego stanu faktycznego wynika także, że przebudowa drogi gminnej spowodowana inwestycją niedrogową firmy Dino Polska S.A. należała do tejże spółki (art. 16 ust.1 ustawy). Rację ma składający zastrzeżenia, że zastosowanie w tej sprawie art. 22 ust. 2 ustawy, wyklucza stosowanie art. 40 ust. 1 i 3.

Zgodnie z art. 40 ust. 1, zezwolenia zarządcy drogi wydanego w drodze decyzji administracyjnej wymaga zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową dróg. W stanie faktycznym tej sprawy nie sposób jest kwestionować faktu, że nastąpiła poważna przebudowa drogi gminnej oraz podwyższenie jej parametrów użytkowych. Tym samym działanie to przyczyniło się do poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**