

DROGI PUBLICZNE

Komentarz

Michał Burtowy

KOMENTARZE

DROGI PUBLICZNE

Komentarz

Michał Burtowy

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 21 września 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-612-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wprowadzenie

Komentarz, który oddajemy w Państwa ręce, ma w założeniu pełnić kilka istotnych funkcji.

Przede wszystkim prezentuje aktualną wykładnię przepisów ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), pomocną w praktyce prawniczej oraz w codziennej pracy podmiotów zajmujących się kwestiami sieci drogowej w Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej. Jest to zadanie niezwykle ważne, gdyż komentowana ustawa wraz z ustawą z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.) normuje zasadniczą materię w kwestiach drogowych. Stanowi ona zarazem regulację skomplikowaną i ogólniskującą wokół siebie przepisy wielu gałęzi prawa polskiego, europejskiego i międzynarodowego.

Jednocześnie publikacja ma zarysować nieco szersze horyzonty obecnego i przyszłego funkcjonowania infrastruktury drogowej w kontekście idei zrównoważonego rozwoju, prezentowanego jako istotny cel cywilizacyjny m.in. w dokumentach ONZ i UE. Wobec tego przyjęto założenie ogólne, że tak jak wspólnym mianownikiem przepisów Prawa o ruchu drogowym jest bezpieczeństwo ruchu drogowego, tak swego rodzaju wspólnym mianownikiem komentowanej ustawy jest zrównoważony rozwój sieci dróg publicznych, uwzględniający potrzeby komunikacyjne, społeczne, ekonomiczne, międzynarodowe, fiskalne, militarne, ekologiczne, partnerstwa publiczno-prywatnego i inne.

Ten punkt widzenia w spojrzeniu na komentowaną ustawę pomaga nie tylko myśleć nowocześnie i przyszłościowo o wykładni przepisów – która musi uwzględniać dynamiczny postęp technologiczny na świecie (zwłaszcza w Europie), ale również może stanowić płaszczyznę porozumienia władzy ustawodawczej, administracji rządowej, samorządowej, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz powszechnych – ponieważ w dokumentach, a więc i „polityce” czy działalności wszystkich tych pionów władzy aspekt ten jest obecny, może więc przyczyniać się do zbliżenia i większej spójności obowiązywania ustawy (jej treści i stosowania).

Przy tak dalekosiężnych celach zgrzyt może budzić fakt, że ustawa skonstruowana jest bardzo drobiazgowo i skupia się przede wszystkim na technicznych szczegółach poszczególnych instytucji. Tymczasem pożądanym jest podejście nie tylko bardziej perspektywiczne, nastawione na długofalowe skutki – co ma być i tak istotą ustawy jako aktu generalnego, lecz także podejście bardziej spójne w ramach różnych przepisów, legislacji, gałęzi prawa – a więc *a maiori ad minus* tym bardziej w ramach jednej ustawy.

Przykładem są nowe technologie komunikacyjne i nowoczesna infrastruktura, zwłaszcza dużych miast. Rozwój sieci drogowej to rozwój nie tylko ścieżek rowerowych, lecz także rozwój takich ciągów komunikacyjnych, które pozwolą na ograniczenie transportu samochodowego zwłaszcza centrach aglomeracji miejskich, poprzez większe możliwości bezpiecznej jazdy alternatywnych do samochodów środków transportu, a także rozwój kapitału społecznego. Tendencje takie występują deklaratywnie w uzasadnieniach projektów niektórych ustaw, jednakże w treści ustawy o drogach publicznych nie jest odzwierciedlona bardziej dalekosiężna perspektywa w tym zakresie. Brak w ustawie nowoczesnych, perspektywicznych założeń dotyczących tego typu kwestii jest minusem aktualnej regulacji i zadaniem do wypełnienia dla ustawodawcy. Być może zresztą już teraz warto postawić postulat uchwalenia od nowa normatywnej regulacji dróg publicznych w Polsce, której pierwszym sygnałem są obszerne nowelizacje, które weszły w życie we wrześniu 2022 r. (czyli nowelizacja nr 2398 oraz nowelizacja nr 2348) oraz całko-

USTAWA

z dnia 21 marca 1985 r.

o drogach publicznych¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1693; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1768, poz. 1783)

¹ Przepisy niniejszej ustawy wdrażają w zakresie swojej regulacji postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004 r., str. 124). Dane dotyczące ogłoszenia niniejszego aktu prawa Unii Europejskiej dotyczą jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Uwagi wstępne

Rozdział 1 komentowanej ustawy, mimo swojego tytułu: „Przepisy ogólne”, pod względem szczegółowości regulacji charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem – co stanowi efekt licznych nowelizacji wprowadzanych w toku obowiązywania ustawy.

Zmiany te zaowocowały tym, że przepisy mające znaczenie dla całego aktu prawnego – jak katalog definicji – zostały znacznie rozbudowane, a ponadto dodano drobiazgowo uregulowania dotyczące różnego rodzaju opłat za korzystanie z dróg (art. 13b–13o u.d.p.).

Wadą tej części ustawy (lecz nie tylko tej) jest niewystarczająca liczba regulacji o perspektywicznym charakterze, z jednoczesnym natłokiem skomplikowanych przepisów szczegółowych.

Art. 1. [Definicja drogi publicznej]

Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej 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.

1. Drogą publiczną jest zawsze droga – czyli budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana 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 (art. 4 pkt 2 u.d.p., zawierający definicję legalną drogi na potrzeby komentowanej ustawy).

Oznacza to, że:

- droga publiczną nie będzie ciąg komunikacyjny niebędący drogą (np. szlak zrywkowy, por. wyrok WSA w Rzeszowie z 9.11.2021 r., II SA/Rz 1287/21, LEX nr 3287037);
- drogą publiczną może być zarówno ulica, będąca drogą określonej klasy, otoczoną terenami zabudowy lub terenami przeznaczonymi pod zabudowę, pełniącą oprócz funkcji komunikacyjnej także inne funkcje, w szczególności związane z jej otoczeniem (§ 4 pkt 24 r.p.t.d.p., zawierający definicję legalną ulicy na potrzeby warunków technicznych dla dróg publicznych), jak i droga zamiejaska – czyli droga niebędąca ulicą (§ 4 pkt 3 r.p.t.d.p.). Podział ten wynika z art. 2 ust. 3 u.d.p.;
- droga publiczna jest budowlą (obiektem budowlanym liniowym) w rozumieniu art. 3 pkt 1 i 3–3a pr. bud., a zatem podlega reżimowi tej ustawy i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych – już na etapie budowy (wyrok NSA z 14.06.2017 r., II OSK 2625/15, LEX nr 2343310). Jednocześnie komentowana ustawa stanowi przepisy odrębne, mające w tym przypadku charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) (wyrok NSA z 22.11.2013 r., II OSK 1285/12, LEX nr 1559356; por. szerzej tezy do art. 4 pkt 2 u.d.p. oraz art. 4 pkt 12–21 u.d.p.; szerzej zob. W. Piątek [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, komentarz do art. 3, tezy 24 – 32); jest to związane ze szczególnymi cechami dróg publicznych na tle innych obiektów budowlanych (Ł. Maszewski, *Realizacja zadań i funkcji zarządcy drogi publicznej przez przedsię-*

biorców w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne, Toruń 2021, s. 33);

- w tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przyjęte w Prawie budowlanym rozumienie pojęcia użytkowania obiektu budowlanego – a zatem i drogi jako budowli – jest szerokie, zbliżone do „korzystania z rzeczy” w ujęciu powszechnie rozumianym (wyrok WSA w Gliwicach z 29.05.2017 r., II SA/Gl 212/17, LEX nr 2325350). W pewnym stopniu odzwierciedla to treść przepisów techniczno-budowlanych dla dróg publicznych, które „stosuje się do projektowania, budowy, przebudowy lub użytkowania dróg publicznych” (§ 2 ust. 1 r.p.t.d.p.), i które zakładają możliwość prowadzenia na drodze działalności społeczno-gospodarczej, sytuowania urządzeń drogi lub obiektów małej architektury czy też zatrzymania lub postoju pojazdów (§ 27 ust. 4 r.p.t.d.p.);
 - przede wszystkim jednak droga publiczna przeznaczona jest do prowadzenia ruchu drogowego w rozumieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym, co oznacza, że musi spełniać kryteria wynikające z tego aktu prawnego i przepisów wykonawczych.
2. Przepisy komentowanej ustawy mają bazowe znaczenie dla określania statusu dróg również w innych ustawach – zarówno należących do prawa administracyjnego (np. art. 18 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.) i podatkowego (np. art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.), prawa cywilnego (wyrok SN z 26.02.2002 r., I CKN 727/00, LEX nr 54469), jak i prawa karnego (postanowienie SN z 26.10.2016 r., III KK 229/16, LEX nr 2152396). Niekoniecznie dotyczy to ruchu drogowego, co z kolei stanowi domenę ustawy – Prawo o ruchu drogowym.
 3. Nabywanie statusu drogi publicznej omówiono w komentarzu do art. 2 u.d.p.
 4. Komentowany przepis statuuje zasadę powszechnej dostępności dróg publicznych.

Rozdział 2

Administracja drogowa

Uwagi wstępne

Tytułowe pojęcie „administracji drogowej” nie zostało zdefiniowane, Rozdział 2 komentowanej ustawy odwołuje się do pojęcia administracji w znaczeniu ustrojowym – określając strukturę organów odpowiedzialnych za drogi publiczne.

Ponadto szczególnie istotną rolę odgrywają przepisy regulujące kompetencje zarządców dróg publicznych, nawiązując do pojęcia administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Co istotne, zakres działań zarządców dróg publicznych jest zróżnicowany i złożony nie tylko od strony ilościowej, jakościowej (fachowej), organizacyjnej, faktycznej i fiskalnej, ale również od strony ich charakteru prawnego. Wśród ich zadań można bowiem wymienić zarówno te, które są wykonywane w sferze *dominium*, jak i w sferze *imperium* – mogą być one zatem urzeczywistniane za pomocą różnych form działania administracji: władczych i niewładczych, w tym także cywilnoprawnych (Ł. Maszewski, *Realizacja...*, s. 30; ponadto omówienie kryteriów rozróżniania form działania administracji zawiera publikacja: K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 100–137, natomiast na temat próby typologii tych form zob. K. Ziemiński, *Indywidualny...*, s. 143–153).

Art. 17. [Zakres działania ministra właściwego do spraw transportu]

1. Do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy:

- 1) określanie kierunków rozwoju sieci drogowej;
- 2) wydawanie przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) koordynacja działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa;
- 4) koordynacja działań na rzecz rozwiązywania problemów kłesk żywiolowych w zakresie dróg publicznych;
- 5) (*uchylony*)
- 6) sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

2. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, sposób koordynacji działań, o których mowa w ust. 1 pkt 3, uwzględniając w szczególności konieczność zapewnienia sprawnego współdziałania właściwych organów i instytucji w tym zakresie.

3. Minister właściwy do spraw transportu może wydawać, rozpowszechniać lub rekomendować wzorce i standardy dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg, w formie opracowań, które są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu.

4.³³ Wzorce i standardy, o których mowa w ust. 3, stanowią jeden ze zbiorów zasad wiedzy technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane i są stosowane dobrowolnie.

1. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893) dział transport obejmuje m.in. sprawy

³³ Art. 17 ust. 4 zmieniony przez art. 3 pkt 6 ustawy z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1768) zmieniającej nin. ustawę z dniem 21 września 2022 r.

Komentarz wyczerpująco, ale zarazem praktycznie i przystępnie prezentuje regulacje prawne zawarte w ustawie o drogach publicznych.

Publikacja w szczególności koncentruje się na kwestiach dotyczących:

- statusu prawnego dróg publicznych;
- opłat związanych z korzystaniem z dróg;
- problematyki administracji drogowej;
- użytkowania pasa drogowego.

Autor zwraca uwagę na kierunki zmian w funkcjonowaniu infrastruktury drogowej w kontekście idei zrównoważonego rozwoju, rozumianego jako rozwój sieci dróg publicznych, uwzględniający potrzeby komunikacyjne, społeczne, gospodarcze i ekonomiczne, międzynarodowe, fiskalne, militarne i ekologiczne.

Książka jest przeznaczona dla przedsiębiorców branży drogowej i transportowej, zarządców dróg, właścicieli nieruchomości, pracowników organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz organów kontroli drogowej. Będzie przydatna dla pełnomocników – przede wszystkim adwokatów i radców prawnych.

Michał Burtowy – adwokat; współtwórca Kancelarii Ekspertów, specjalizuje się w prawie drogowym, prawie nowych technologii komunikacyjnych, prawie odszkodowawczym i karnym; autor licznych artykułów naukowych oraz analiz na temat prawnych aspektów ruchu pojazdów autonomicznych.



9788382866124 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8286-612-4



9 788382 866124

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 249 ZŁ (W TYM 5% VAT)