

## Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania było zbadanie pod kątem prawnym, kto i w jaki sposób oraz za pomocą jakich instrumentów organizuje ruch na drogach. Niezbędne w tym celu okazało dokonanie rekonstrukcji stworzonego systemu zarządzania ruchem na drogach w Polsce. Zarazem na łamach niniejszej pozycji zostaną ukazane pewne mankamenty istniejącego w naszym kraju systemu zarządzania ruchem na drogach. Autor niniejszej monografii wniósł swoje osobiste bogate, ponaddziesięcioletnie doświadczenie w zakresie wprowadzania zmian w organizacji ruchu za pomocą projektów organizacji ruchu stanowiących instrumenty, jakimi posługują się organy administracji publicznej odpowiedzialne za sprawy z zakresu zarządzania ruchem na drogach. Szczególną trudność dla omawianych zagadnień stanowił brak zadowalających zasobów literatury omawiającej pod kątem prawnym i praktycznym zagadnienia zarządzania ruchem na drogach. Problematyczną kwestią staje się także niespójne orzecznictwo sądów administracyjnych odnośnie do zarządzania ruchem na drogach. Zagadnienie przedstawione przez *L. Murata* w monografii pt. Normatywny charakter organizowania ruchu drogowego w Polsce i USA (2005), a także w trzech artykułach jego autorstwa zamieszczonych na łamach czasopisma *Transport Samochodowy: Charakter prawny organizowania ruchu na drogach. Rzecz o tym, czym jest znak drogowy* (2012), *Kryptoprawotwórstwo administracyjne w zarządzaniu ruchem na drogach. Rzecz o tym, czym jest projekt organizacji ruchu* (2013) oraz *Organizowanie ruchu na drogach w stanie Nowy Jork* (2013). Stosując m.in. analizy porównawcze poparte badaniem orzecznictwa sądowego oraz praktyki administracyjnej, *L. Murat* udowadnia, że organizowanie ruchu na drogach to *de facto* akt prawotwórczy, i postuluje, aby stosować do niego wszystkie konsekwencje, w tym zwłaszcza standardy promulgacyjne oraz reguły kolizji pomiędzy normami prawnymi regulującymi ruch drogowy. Wiele wniosków pochodzących z opracowań *L. Murata* jest przywoływanych i rozwijanych w przedmiotowej monografii.

Inną pozycją jest praca zbiorowa pracowników naukowych Politechniki Krakowskiej pt. *Inżynieria Ruchu Drogowego* (2008, 2014). Koncentruje się ona jednak głównie na aspektach inżynierskich związanych z projektowaniem organizacji ruchu. Poruszone są w niej zagadnienia badań i analiz ruchu, modelowania ruchu drogowego, obliczania przepustowości skrzyżowań drogowych, systemów sterowania ruchem czy też polityki transportowej zarządzających ruchem. Pojawiają się tam także wątki dotyczące parkowania, ruchu pieszego, ruchu rowerowego czy też zasad stosowania oznakowania drogowego. Pozycja ta w sposób opisowy nakreśla ramy prawne zarządzania ruchem

na drogach w kontekście projektów organizacji ruchu, za pomocą których wprowadza się zmiany w organizacji ruchu.

Przytoczone powyżej pozycje traktują o zagadnieniach organizacji ruchu na dwóch różnych płaszczyznach: prawnej i inżynierskiej.

W świetle ostatnich zmian prawnych w systemie zarządzania ruchem na drogach, obowiązujących od 1.7.2016 r., oraz nowego orzecznictwa sądów administracyjnych autor niniejszej monografii uznał za konieczne kompleksowe pochylenie się nad tematyką zarządzania ruchem na drogach. Rozwój infrastruktury drogowej i wzrastające natężenie ruchu drogowego generuje potrzebę ciągłej aktualizacji prawnych metod zarządzania ruchem na drogach. Mimo znaczących przemian i ciągłej ewolucji systemu zarządzania ruchem na drogach w Polsce materia ta dopiero w niniejszej pozycji jest przedmiotem analizy praktyka i teoretyka będącego aktywnym uczestnikiem procesów związanych z zarządzaniem ruchem na drogach.

Tym samym niniejsza monografia i poruszane w niej zagadnienia stanowią swoiste *novum*. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Prawo o ruchu drogowym, które będzie stanowić punkt wyjściowy w rozważaniach nad systemem zarządzania ruchem na drogach, jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się dziedzin prawa, a sama ustawa – Prawo o ruchu drogowym jest nowelizowana wielokrotnie, nawet w ciągu jednego roku.

Zasady ruchu drogowego, stosowanie się do znaków drogowych, sygnałów drogowych i innych rozwiązań na drogach jest jedną z pierwszych, jeśli nie pierwszą dziedziną prawa, z którą ma do czynienia każdy młody człowiek, a nawet już dziecko. Styczność taka może mieć miejsce już na etapie pierwszej drogi do szkoły podstawowej czy przedszkola, a potem – czy tego chcemy czy też nie – towarzyszy nam przez całe życie. Codziennie docieramy do pracy samochodem, zatrzymujemy się na światłach, przepuszczamy jadąc samochodem przechodniów na przejściu dla pieszych, zatrzymujemy się przed znakiem STOP i stosujemy się do innych norm wyrażających nakazy i zakazy za pomocą znaków drogowych. Czy jednak kiedykolwiek zastanowiliśmy się nad legalnością ich umieszczenia? W jaki sposób się to dzieje? Jakie procedury obowiązują w tym zakresie? Zaskakujące może okazać się to, że autor, dokonując analizy poszczególnych działań organów administracji publicznej w systemie zarządzania ruchem na drogach, podaje w wątpliwość legalność niektórych rozwiązań natury normatywnej zastosowanych w rzeczonej materii przez ustawodawcę. Sygnalizowane problemy i niejasności mogą się pogłębiać na tle powszechnie istniejącej świadomości w polskiej jurysprudencji o fundamentalnych mechanizmach konstytucyjnego państwa prawa, za które przecież uważana jest Polska.

Mimo wspomnianego wieloletniego praktycznego doświadczenia autora niniejszej pozycji i bezpośredniej stałej osobistej styczności z systemem zarządzania ruchem na drogach sporządzenie niniejszej pracy wymagało szeregu przygotowań oraz poznania stanowiska wielu organów administracji publicznej zaangażowanych w **pracę** i **funkcjonowanie** systemu zarządzania ruchem na drogach. Wynikiem takich działań było dokonanie niezbędnych porównań oraz zestawienia rozstrzygnięć w sprawach

z zakresu zarządzania ruchem na drogach podejmowanych przez różne organy administracji publicznej. Corocznie autor niniejszej pozycji jest osobiście projektantem (twórcą, pomysłodawcą, inicjatorem, wykonawcą) od 250 do 300 zmian w stałej i czasowej organizacji ruchu na terenie województwa mazowieckiego i m.st. Warszawy. To doświadczenie umożliwiło mu sięgnięcie poza ramy litery prawa i spojrzenie na sprawę pod kątem praktyki administracyjnej poszczególnych organów administracji publicznej. Uważny czytelnik z pewnością dostrzeże, że autor w umiejętny sposób zestawia ze sobą dwa powyższe aspekty, które w wielu dziedzinach prawa stanowią często przeciwległe bieguny i czynią niektóre przepisy w systemie zarządzania ruchem martwymi. Nieoceniona staje się także dla niniejszej pozycji znajomość u jej autora zasad inżynierii ruchu drogowego. Z uwagi na interdyscyplinarność zagadnień ruchu drogowego oraz pogłębiające się procesy globalizacji zestawienie wiedzy prawnej i inżynierskiej rzuca zupełnie nowe światło na rozwiązania polskiego systemu zarządzania ruchem na drogach oraz stanowi podstawę refleksji nad spójnością, celowością i legalnością polskich rozwiązań.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przedmiotem niniejszej pozycji nie będą ogólne zasady ruchu drogowego, kontrola ruchu drogowego, uprawnienia podmiotów wykonujących kontrolę ruchu drogowego, ocena powinnych zachowań uczestników ruchu drogowego, ruch pojazdów, poruszanie się pieszych, sprawy mandatowe i karne, kary administracyjne i pieniężne, punkty karne, warunki techniczne pojazdów mechanicznych lub uprawnienia do prowadzenia pojazdów czy też wiele innych kwestii związanych z szeroko rozumianym pojęciem ruchu drogowego. Opracowanie to omawia stworzony **system zarządzania ruchem** na drogach oraz dokonuje oceny aktów, za pomocą których **zarządzanie** to się odbywa. Autor dokonuje także oceny 25-letniego funkcjonowania systemu zarządzania ruchem oraz zawiera postulaty określonych zmian mających na celu doprecyzowanie, rewizję, uszczegółowienie lub usprawnienie istniejącego systemu zarządzania ruchem na drogach.

W treści monografii autor wskazuje także, że akty prawne, za pomocą których zarządza się ruchem na drogach w Polsce, nie wpisują się w istniejący system źródeł prawa w Rzeczypospolitej. Skutkuje to wieloma nieprawidłowościami w funkcjonowaniu systemu zarządzania ruchem na drogach i naraża działania podejmowane przez poszczególne organy administracji publicznej na zarzut nieważności.

W pracy wskazano aktualnie obowiązujące reguły zarządzania ruchem na drogach w Polsce, praktyczne aspekty działania organów administracji publicznych zaangażowanych w zarządzanie ruchem na drogach, wraz z określeniem podstaw podejmowanych działań i sposobów zarządzania ruchem na drogach w Polsce. Poddano także ocenie funkcjonowanie systemu zarządzania ruchem na drogach. Szczególną rolę w tychże rozważaniach poświęcono projektom organizacji ruchu, stanowiącym podstawowy instrument zarządzania ruchem na drogach w Polsce.

Dodatkowo w monografii tej znajdują się odpowiedzi na takie zagadnienia, jak charakter prawny procedury zmiany organizacji ruchu, stosowanie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurach zmian organizacji ruchu, legalność

przekazywania kompetencji do zatwierdzania organizacji ruchu oraz udzielania upoważnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach z zakresu zarządzania ruchem na drogach. Z wykorzystaniem istniejącego dorobku naukowego innych badaczy omawiane są także zagadnienia ogłaszania zatwierdzonej organizacji ruchu czy publicznej dostępności dla ogółu zmian dokonywanych w organizacji ruchu. Opracowanie też porusza kwestie związane z odpowiedzialnością poszczególnych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie ruchem na drogach oraz zasad wprowadzenia zmian w organizacji ruchu i ich skutków na płaszczyźnie prawnej, inżynierskiej i faktycznej. Praca niniejsza wskazuje także możliwości i drogi odwołania się od niekorzystnych rozstrzygnięć organów zarządzających ruchem. Nieocenionym źródłem wiedzy stają także załączone przykładowe rozstrzygnięcia wydawane przez zarządzających ruchem, przywoływane w razie zaistnienia takiej potrzeby. W pozycji omówiono także wybrane zagadnienia budzące kontrowersje w procesie zarządzania ruchem na drogach w Polsce.

Niniejsze opracowanie uwzględnia najnowszy stan prawny obowiązujący w systemie zarządzania ruchem na drogach w Polsce od 1.7.2016 r., w związku z wejściem w życie kluczowego znowelizowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Adresatami niniejszej pozycji są przede wszystkim pracownicy organów administracji publicznej (zarządcy dróg, organy zarządzające ruchem na drogach), organy kontroli ruchu drogowego (Policja, Straż Miejska, Inspekcja Transportu Drogowego i in.), projektanci organizacji ruchu, inżynierowie ruchu drogowego, wnioskodawcy w sprawie zmian w organizacji ruchu, wykonawcy robót drogowych, wykonawcy i producenci oznakowania drogowego, organizatorzy imprez w ciągach dróg publicznych, pełnomocnicy w sprawach o zajęcie pasa drogowego, ale w rzeczywistości tak naprawdę wszyscy uczestnicy ruchu drogowego, bez których to problematyka zarządzania ruchem na drogach nie istniałaby.

Pragnieniem autora niniejszego opracowania jest to, aby sprawy związane z zarządzaniem ruchem na drogach były przedmiotem zainteresowania szerokiego grona odbiorców. Działalność organów administracji publicznych zaangażowanych w zarządzanie ruchem na drogach ma przecież niezwykle doniosłe znaczenie, gdyż w rezultacie wpływa na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zarządzanie ruchem na drogach wiąże się z umożliwieniem swobodnego i szybkiego dostępu do wybranej części kraju, zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury oraz utrzymaniem szlaków komunikacyjnych w należytym stanie. Skuteczne zarządzanie ruchem na drogach od wieków państwowości stanowiło wyznacznik sprawności funkcjonującego aparatu administracyjnego. Konieczne zatem jest uświadomienie sobie, że sprawy zarządzania ruchem na drogach nie są marginalnymi i przypadkowymi działaniami, lecz powinny stanowić pewną przemyślaną całość, która to przekłada się na bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Warszawa, grudzień 2016 r.

*Jonatan Hasiewicz*