

# Wprowadzenie

Zasady zarządzania ruchem na drogach w całości opierają się na regulacji art. 10 p.r.d. W przepisie tym wymienia się poszczególne organy zarządzające ruchem na drogach publicznych określonych kategorii (gminna, powiatowa, wojewódzka, krajowa) oraz podmioty zarządzające drogami wewnętrznymi.

W art. 10 ust. 12 p.r.d. wskazano, że minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając w szczególności konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego, potrzebę efektywnego wykorzystania dróg publicznych oraz potrzeby społeczności lokalnej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Warunki te zostały określone w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Trzon zarządzania ruchem na drogach stanowi zatem art. 10 p.r.d. wespół ze wskazanym rozporządzeniem.

Do chwili wydania niniejszego komentarza nikt w Polsce nie podjął się szczegółowego skomentowania przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, obowiązujących w Polsce nieprzerwanie od 29.10.2003 r. Zmiany, które weszły w życie 1.07.2016 r., miały charakter drobnych zmian redakcyjnych związanych z wprowadzeniem do tego rozporządzenia pojęcia strefy ruchu oraz podmiotu zarządzającego drogą wewnętrzną.

Powodem braku podjęcia takich działań jest specyfika zarządzania ruchem na drogach i organizacji ruchu drogowego. Wynika ona głównie z następujących powodów:

- w procedurze zmiany organizacji ruchu nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego,
- komentowane rozporządzenie konstruuje specyficzną *sui generis* procedurę uzgadniania zmian w organizacji ruchu (opiniowania i zatwierdzania organizacji ruchu),

- zatwierdzenie organizacji ruchu jest bliżej niezdefiniowanym aktem w prawie administracyjnym, czego nie rozjaśnia uchwała NSA (7) z 26.06.2014 r., I OPS 14/13<sup>1</sup>, ani orzecznictwo sądów administracyjnych,
- istnieje niezrozumiałe dla przeciętnej odbiorcy rozbieżności kompetencji w systemie zarządzania ruchem na drogach na organ zarządzający ruchem na drodze i zarządcę drogi publicznej,
- jednostki i podmioty spoza kręgu organów administracji publicznej inicjują wiele zmian w organizacji ruchu, pomimo że różnie interpretowana jest możliwość późniejszego wprowadzania tych zmian na drodze,
- sądy administracyjne w sposób sprzeczny i niejednolity traktują zatwierdzenia organizacji ruchu w przypadku skarg składanych na te akty (rozbieżności w orzecznictwie),
- sądy administracyjne w sposób niekonsekwentny oceniają istnienie interesu prawnego do skarżenia zatwierdzanych organizacji ruchu (rozbieżności w orzecznictwie),
- organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach nie wiedzą, w jakim trybie i w jaki sposób nadzór ten sprawować, ze względu na lakoniczne i nieprecyzyjne sformułowania przepisów komentowanego rozporządzenia w tym zakresie,
- projektanci zmian w organizacji ruchu są różnie traktowani przez poszczególne organy zarządzające ruchem na drodze podczas rozpatrywania składanych przez nich projektów organizacji ruchu,
- brak jednoznacznego wskazania w przepisach komentowanego rozporządzenia zakresu odpowiedzialności za zatwierdzanie, wprowadzanie i projektowanie organizacji ruchu.

Powyżej omówiona problematyka generuje olbrzymie rozbieżności na poziomie interpretacji przepisów komentowanego rozporządzenia przez projektantów organizacji ruchu, zarządców dróg, Policję, straże miejskie (gminne), organy zarządzające ruchem na drogach i organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach.

Z kolei sądy administracyjne i sądy karne mające najczęściej do czynienia z zatwierdzanymi organizacjami ruchu dochodzą do odmiennych wniosków, czego skutkiem są rozstrzygnięcia niejednokrotnie całkowicie niespójne z treścią komentowanego rozporządzenia i Prawa o ruchu drogowym. Wynika to głównie z tego powodu, że sąd rozpoznający daną sprawę karną lub administracyjną niejednokrotnie nie rozróżnia pojęcia zarządu drogą od pojęcia zarządzania ruchem na drodze (przemieszanie pojęć). W społeczeństwie tkwi także istotne, lecz całkowicie błędne przeświadczenie co do tego, że do projektowania zmian w organizacji ruchu są wymagane szczególne uprawnienia. Przeświadczenie to, niemające żadnych podstaw prawnych, pokutuje częstokroć

---

<sup>1</sup> LEX nr 1476996.

w nietrafionych zarzutach stawianych poszczególnym uczestnikom systemu zarządzania ruchem na drogach przez organy ścigania (prokuratura, Policja) w sprawach o ustalenie osób odpowiedzialnych za niewłaściwe zatwierdzenie i utrzymanie organizacji ruchu drogowego.

Sąd administracyjny lub karny spogląda na sprawę zatwierdzenia organizacji ruchu jedynie z płaszczyzny literalnie obowiązujących przepisów. Prokuratura bierze pod uwagę przepisy, ale także zachowania poszczególnych uczestników ruchu drogowego, a następnie ocenia ich zgodność z istniejącymi rozwiązaniami na drodze. Natomiast organ zarządzający ruchem na drodze przy zatwierdzaniu organizacji ruchu może brać pod uwagę opinie zarządców dróg i Policji. Często jednak względy praktyczne decydują o kształcie zatwierdzenia organizacji ruchu, nawet wbrew odmiennemu stanowisku zarządcy drogi i Policji. Z kolei ostatni w łańcuchu projektant organizacji ruchu kieruje się wyznaczonym mu przez zamawiającego celem i funkcjonalnością przedstawianych rozwiązań.

Tylko osoba znająca każde stadium funkcjonowania systemu zarządzania ruchem na drogach może skutecznie podjąć się adekwatnego zinterpretowania pojęć zawartych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Autor niniejszego komentarza każdego roku jest osobiście projektantem 150–250 zmian w organizacji ruchu na drogach w Polsce. W swojej 15-letniej praktyce występuje w wielu rolach: projektanta organizacji ruchu, podmiotu obsługującego zarządców dróg, Policję i organy zarządzające ruchem na drogach. Występuje także w roli profesjonalnego pełnomocnika przed sądami administracyjnymi w sprawach z zakresu organizacji ruchu drogowego i obrońcy lub pełnomocnika pokrzywdzonych przed sądami karnymi w sprawach o wykroczenia i przestępstwa w ruchu drogowym. Autor prowadzi także każdego roku 50–70 szkoleń dla projektantów organizacji ruchu, pracowników zarządów dróg, Policji, organów zarządzających ruchem na drogach i organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach. Daje to możliwość zetknięcia się z rzeczywistymi problemami generowanymi przez regulacje rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

**Do rąk Państwa trafia zatem pierwsze wydanie *Komentarza do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach i sprawowania nadzoru nad tym zarządzaniem*.**

Niniejsze opracowanie składa się z dwóch zasadniczych części:

- 1) z komentarza do tytułowego rozporządzenia – każdy paragraf przedmiotowego rozporządzenia został rozbity na poszczególne ustępy i punkty, a następnie szczegółowo omówiony;

2) z działu „Pytania i odpowiedzi”, zawierającego odpowiedzi na najczęściej stawiane praktyczne pytania dotyczące zarządzania ruchem na drogach; w udzielanych odpowiedziach przewidziano także odniesienia do poszczególnych fragmentów części pierwszej komentarza.

Opracowanie zawiera wiele schematów i tabel objaśniających rozumienie istotnych pojęć pojawiających się w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Przygotowane zostały też specjalne wzory druków (pism), odpowiadające działaniom podejmowanym przez zarządców dróg, Policję i organ zarządzający ruchem na drodze.

Komentarz został tak skonstruowany, że przy danym omawianym przepisie pojawia się adekwatne orzecznictwo sądowe, niezbędny schemat albo tabela oraz gotowy do zastosowania wzór druku (pisma).

Należy zaznaczyć, że ze względu na brak fachowej literatury w zakresie prawnych aspektów zarządzania ruchem na drogach autor posiłkował się wydaną w grudniu 2016 r. pozycją swojego autorstwa pod tytułem *System zarządzania ruchem na drogach w Polsce*<sup>2</sup>. W niektórych miejscach – gdy było to konieczne – sięgano do jeszcze starszych opracowań w tym zakresie, z lat 2012<sup>3</sup> i 2005<sup>4</sup>.

W kontekście konieczności skomentowania przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem sięgano do:

- orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych,
- orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- orzecznictwa sądów karnych,
- orzecznictwa Sądu Najwyższego,
- wystąpień pokontrolnych i stanowisk pisemnych wojewodów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, na terenach miast na prawach powiatu i na drogach wewnętrznych położonych w strefie zamieszkania i strefie ruchu,
- wystąpień pokontrolnych i stanowisk pisemnych ministra właściwego do spraw transportu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych,
- wystąpień pokontrolnych i stanowisk pisemnych Najwyższej Izby Kontroli.

---

<sup>2</sup> J. Hasiewicz, *System zarządzania ruchem na drogach w Polsce*, Warszawa 2016.

<sup>3</sup> J. Hasiewicz, *Organizacja ruchu drogowego w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

<sup>4</sup> L. Murat, *Normatywny charakter organizowania ruchu drogowego w Polsce i USA*, Rzeszów 2005.

Skorzystano także z pisemnych interpretacji ministra właściwego do spraw transportu, gdyż to on jako podmiot z art. 10 ust. 12 p.r.d. otrzymał delegację ustawową do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Co prawda minister właściwy do spraw transportu<sup>5</sup> nie ma uprawnień do stosowania powszechnie obowiązującej wykładni prawa (brak możliwości dokonywania interpretacji legalnej), lecz może on przedstawić własny pogląd prawny w odniesieniu do danej kwestii. Pogląd ten nie może być uznany za wiążący w danej sprawie administracyjnej, lecz obrazuje pewną intencję ministra właściwego do spraw transportu oraz nakreśla lub wskazuje sposób rozumienia określonych pojęć.

W niektórych miejscach – w odniesieniu do dróg krajowych położonych poza miastami na prawach powiatu – skorzystano także z pisemnych interpretacji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, będącego centralnym organem administracji rządowej.

Niniejszy komentarz okaże się cenną pomocą dla projektantów organizacji ruchu, zarządców dróg, organów zarządzających ruchem na drodze, organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach, Policji, straży miejskich (gminnych), Inspekcji Transportu Drogowego, adwokatów, radców prawnych, prokuratorów, sądów karnych i sądów administracyjnych.

Komentarz przygotowano według stanu prawnego na 1.04.2020 r.

*Jonatan Hasiewicz*

---

<sup>5</sup> Na dzień wydania niniejszego komentarza jest to Minister Infrastruktury.