

Zarządca drogi a jej użytkowanie – próba przybliżenia zagadnienia, a bywa że problemu

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2012 08:17 Ryszard Kulik



Art. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych stanowi: „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”. Właśnie: „z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem”. W tych słowach wyłożono zasadę powszechnej możliwości korzystania z drogi publicznej zgodnie z jej przeznaczeniem, to jest możliwość przemieszczania się, przewożenia towarów właśnie na drogach objętych zakresem przedmiotowym ustawy, a wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny być uwzględnione „w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych”. Zatem odstępstwo od podstawowego sposobu korzystania z dróg musi być prawnie uregulowane.

Pierwszym takim odstępstwem i pewną niekonsekwencją systemową jest korzystanie – odpłatne – z autostrad. Aczkolwiek trzeba dodać dla porządku, że wyodrębniono szczególny rodzaj dróg publicznych, tj. określone jako autostrady płatne (patrz: tzw. ustawa autostradowa). Właśnie dostęp do dróg publicznych co do zasady jest bezpłatny. Płatność za korzystanie z nich wiąże się z odmiennymi sposobami korzystania z nich zarówno w ramach podstawowej funkcji drogi, jak też poza nią.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na bardzo obszerny art. 13 cytowanej ustawy o drogach publicznych, który w swojej początkowej treści, nie opatrzonej żadnymi primami czy literkami, określa katalog nazwijmy to - specjalnego korzystania z dróg, przy czym zwrócono uwagę na obowiązek uiszczania opłat (obligatoryjny) za:

1) parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania,

Zarządca drogi a jej użytkowanie – próba przybliżenia zagadnienia, a bywa że problemu

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2012 08:17 Ryszard Kulik

2) przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych,

3) przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.) za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej.

Fakultatywny obowiązek ponoszenia opłat obejmuje:

4) przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych,

5) przeprawy promowe na drogach publicznych.

Tak na marginesie powszechny fiskalizm i w tym przypadku odciska swoje piętno. Swoista infrastruktura prawna co do wprowadzania opłat za przejazdy przez tunele i mosty jest w ustawie drogowej gotowa, choć obiektywnie rzecz ujmując razi irracjonalność tego typu pomysłów. Nikt z gestorów dróg nie posunął się jeszcze do takiego kroku. Opłaty za przeprawy promowe są albo ich nie ma. Zależy to od szczególności (lub jej braku) gestorów dróg w ciągu których takie przeprawy się znajdują.

Droga publiczna jest oczywistym miejscem przemieszczania się pojazdów i ludzi. Droga ta, a w zasadzie pas drogowy, tj. grunt na którym zlokalizowana jest droga publiczna, będąc obiektem liniowym, czyni stosunkowo łatwym umieszczanie w jej ciągu różnego rodzaju urządzeń liniowych (linie kablowe, kanalizacyjne itp.). Z tych względów, które są względami „pozakomunikacyjnymi” usytuowanie różnego rodzaju obiektów niezwiązanych z drogą i jej funkcją dla różnych podmiotów jest przedsięwzięciem nazwijmy to enigmatycznie „korzystnym”. Ustawodawca przewidział takie sytuacje, stąd w art. 40 ustawy drogowej znajdują się zapisy ust. 1, o treści: „Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej” i ust. 2, o treści: „Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy:

1) prowadzenia robót w pasie drogowym;

2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;

3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;

4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.”

Zarządca drogi a jej użytkowanie – próba przybliżenia zagadnienia, a bywa że problemu

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2012 08:17 Ryszard Kulik

Widoczne są tutaj podobieństwa do przytoczonego wcześniej art. 13. Art. 40 jest co najmniej tak samo obszerny jak art. 13, jak również korzystanie z drogi w ujęty tam sposób wiąże się z ponoszeniem opłat.

W przypadku dróg samorządowych są to opłaty ustanowione w drodze tzw. prawa lokalnego. I tutaj mamy do czynienia z fiskalizmem. Niemniej jednak w tym przypadku udostępnienie pasa drogowego odbywa się w celach zgoda niekomunikacyjnych. Zatem regulowanie dostępności – uzależnienie dostępu do drogi w tym zakresie – poprzez miernik fiskalny, jest próbą pogodzenia sprzecznych interesów.

Istotnym w tym miejscu elementem jest to, że ustawodawca nie przewiduje w tym przypadku żadnych zwolnień z opłat. Również sposób umieszczania tego typu urządzeń w pasie drogowym, w tym jego czasookres objęty jest reglamentacją, co jest zasadne, gdyż jest to wyłom w podstawowych zasadach korzystania z dróg. Z drugiej strony nie można z drogi czynić muzeum – droga musi spełniać swoje zadania, a w podstawowym względzie służyć bezpieczeństwu i w miarę komfortowemu przemieszczaniu się lub przewożeniu towarów.

Zatem to na podmiocie zarządzającym drogą spoczywa obowiązek znalezienia złotego środka pomiędzy pogodzeniem lokalnych interesów z interesami ogólnospołecznymi. Prezentowane ogólne zasady odnoszą się do jednego z zadań zarządcy drogi, jakim jest ochrona pasa drogowego. Jak zaznaczono w tytule jest to próba przybliżenia zagadnienia, ale też i problemu. Zwróćmy uwagę na potencjalne biznesowe znaczenie drogi i możliwy konflikt tego celu z funkcją publiczną dróg. I ten fakt rodzi problemy, których rozwiązanie w oparciu o zasady prawa (co do zasady), a nie o zasady polityki czy gospodarki, powinni rozstrzygać gestorzy tych dróg.

Ryszard Kulik

radca prawny

ZDMiKP Bydgoszcz