

ORGANIZACJA RUCHU DROGOWEGO

Zgodnie z ustawą Prawo budowlane (art. 29 ust. 1 pkt 7) budowa ogrodzeń nie wymaga pozwolenia na budowę. Jednak budowa zapór drogowych i ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów i innych miejsc publicznych oraz pozostałych ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m wymaga zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 2).

Zgłoszenie budowy

Inwestor powinien zgłosić organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiar budowy ogrodzenia co najmniej 30 dni przed przystąpieniem do jego budowy lub remontu. W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych, a także termin ich rozpoczęcia, dołączając oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami.

Jeżeli w ciągu 30 dni od dokonania zgłoszenia właściwy organ nie wniesie sprzeciwu, inwestor może przystąpić do wykonywania robót budowlanych określonych w zgłoszeniu.

Organ administracji wnosi sprzeciw w formie decyzji, jeżeli budowa lub wykonanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy. Brak decyzji organu uprawnia więc inwestora do rozpoczęcia działania budowlanego.

Lokalizacja ogrodzenia

Obowiązujące przepisy nie zawierają jasnych i czytelnych norm prawnych dotyczących zasad lokalizacji ogrodzeń, w tym odległości od dróg, wyglądu, dopuszczalnych wysokości itp. Własność nie jest bowiem prawem absolutnym i może podlegać pewnym ograniczeniom, ale wynikającym wyłącznie z powszechnie obowiązujących przepisów.

Do wyjątków należy ustawa Prawo wodne [2], która zawiera czytelne zasady lokalizacji ogrodzeń od strony cieków wodnych. Zgodnie z art. 27 tej ustawy zabronione jest grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywanie lub uniemożliwianie przechodzenia przez ten obszar.

Ponadto § 41 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, stanowi, że ogrodzenie nie może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Zabronione jest także umieszczanie na ogrodzeniach, na wysokości mniejszej niż 1,8 m ostro zakończonych elementów, drutu kolczastego, tłuczonego szkła oraz innych podobnych wyrobów i materiałów, z wyjątkiem ogrodzeń wewnętrznych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Jednak ani przepisy Prawa budowlanego, ani ustawa o drogach publicznych nie zawierają przepisów określających normatywne odległości względem dróg publicznych. Z treści art. 30 Prawa budowlanego wynika, że przez drogi określone w tym przepisie należy rozumieć drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do dróg takich zalicza się drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. W myśl art. 7 ust. 2 tej ustawy zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii rady powiatu.

Przy zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych rozstrzygające znaczenie mają względy techniczne i prawne. Oznacza to, że dana droga nie tylko musi stanowić własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego, ale również musi odpowiadać parametrom technicznym określonym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych. Brak któregokolwiek z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do kategorii dróg wewnętrznych.

Wątpliwości prawne z zakresu budowy ogrodzeń od strony dróg i innych miejsc publicznych dotyczą zarówno pojęcia „dróg i innych miejsc publicznych”, jak i przepisów dotyczących sytuowania ogrodzenia względem dróg i miejsc publicznych (odległości, wysokości, wyglądu).

Wątpliwości interpretacyjne

Użyte w ustawie Prawo budowlane pojęcie „innych miejsc publicznych” jest pojęciem nieczytelnym i niedookreślonym. Przez miejsca publiczne, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, należy niewątpliwie rozumieć drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Jednak to brak legalnej definicji „innych miejsc publicznych” jest powodem rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie.

Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z 28 marca 2006 r. uznał, że przez pojęcie „innych miejsc publicznych”, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, nie należy rozumieć dróg niebędących drogami publicznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. W orzecznictwie spotykamy także odmienną interpretację. W innym wyroku NSA uznał bowiem, że: Droga służąca obsłudze pól jako lokalna droga dojazdowa do gruntów stanowi „miejsce publiczne” w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt. 3 (wyrok z 2 lipca 2004 r.). Pojęcie „innych miejsc publicznych” zapewne musi uwzględniać powszechną dostępność i brak ograniczeń w tym zakresie (wyrok NSA z 18 października 2005 r.).

Dla ustalenia normy przepisu art. 30 ust. 1 pkt 3 warto przede wszystkim sięgnąć po reguły wykładni językowej. Jedną z tych reguł jest przyjęcie zasady, że jeżeli w tekście prawnym brak jest definicji legalnych, to przepisowi czy wyrażeniom tekstu prawnego należy przypisać takie znaczenie, jakie posiadają one w języku potocznym. Odwołując się więc do znaczenia słowa „publiczny” w języku potocznym, należy przez nie rozumieć: jawny, otwarty, dostępny, widoczny, społeczny, ogólny, nieprywatny.

W związku z tym za miejsce publiczne można równie dobrze uznać teren inny niż drogi publiczne. Może to być teren inny niż prywatny, w szczególności miejsce, do którego społeczeństwo ma otwarty dostęp. Miejscami publicznymi będą również drogi wewnętrzne, z których korzysta większa liczba użytkowników, tory kolejowe, a także cmentarze, parkingi ogólnodostępne, place zabaw, tereny sportowe, parki, publiczne zakłady opieki zdrowotnej itp.

W zakresie pojęcia obiektu budowlanego nie mieszczą się jednak ogrodzenia, które w świetle regulacji art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego są urządzeniami budowlanymi związanymi z obiektami budowlanymi. Nie ma więc podstawy prawnej do stosowania przy lokalizacji ogrodzeń przepisów dotyczących sytuowania obiektów budowlanych względem dróg publicznych.

Z tego punktu widzenia bez znaczenia pozostaje, jak takie miejsce publiczne zostanie nazwane, czy będzie to droga publiczna w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, czy też droga wewnętrzna, plac lub inne miejsce, do którego swobodny dostęp ma nieograniczona liczba osób. Ustawodawca, wprowadzając wymóg zgłaszania tego typu ogrodzeń, miał raczej na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa osobom użytkującym miejsce publiczne.

Pozostają jednak wątpliwości w zakresie zasad lokalizacji ogrodzeń od strony dróg publicznych. Zgodnie z regulacją art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych obiekty budowlane przy drogach powinny być sytuowane w odległościach określonych w ustawie. Jednak obiekt budowlany w rozumieniu ustawy Prawo budowlane to budynek lub budowla wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi oraz obiekt małej architektury (art. 3 pkt 1) i wyłącznie do tego typu obiektów odnoszą się przepisy ustalające odległość od dróg publicznych.

Nowelizacja kodeksu drogowego dotycząca dróg wewnętrznych oznacza, że na tego typu drogach nie można już parkować gdzie popadnie - straż miejskie i policja mogą karać kierowców, którzy nie stosują się do znaków ustawionych na drogach wewnętrznych. Kary będą takie same, jak w przypadku zwykłych dróg. Zmiany nie dotyczą wyłącznie kierowców, ale - co bardzo ważne - również zarządców dróg. Mają oni obowiązek prawidłowego znakowania dróg wewnętrznych tablicami zgodnymi z ogólnie przyjętymi wzorami. Za niedostosowanie się do tego zapisu grozi grzywna do 20 tys. zł.

Kwestie zarządzania ruchem drogowym, w tym organizacji ruchu, określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (DzU z 2003 r. nr 177, poz. 1729).

Rozporządzenie to określa szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania. Wydaje się, że ustawodawca przy nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym, która wprowadzała strefy ruchu, zapomniał dodać do rozporządzenia także tego rodzaju dróg.

Taka interpretacja tego przepisu wydaje się zasadna chociażby w kontekście art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy – **Prawo o ruchu drogowym, wedle którego nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania sprawuje wojewoda.**

Co więcej, pkt 10a tegoż artykułu stanowi, iż podmioty zarządzające drogami wewnętrznymi, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, ustalając obowiązującą na nich organizację ruchu, stosują znaki i sygnały drogowe oraz zasady ich umieszczania wynikające z ustawy i jej przepisów wykonawczych.

Innymi słowy, zarówno w przypadku strefy ruchu, jak i drogi wewnętrznej, należy sporządzić **projekt organizacji ruchu**. Podmiotem obowiązującym do jego sporządzenia będzie zarządca drogi, czyli – w przypadku dróg niepublicznych – najczęściej właściciel, np. osoba fizyczna, osoba prawna czy też wspólnota mieszkaniowa.

Organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach mogą nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ nim zarządzający.

W przypadku dróg wewnętrznych, które nie stanowią własności publicznej, będzie to np. wspólnota mieszkaniowa czy też inna prywatna osoba fizyczna bądź prawna. Jeżeli zaś taka droga stanowi własność publiczną, to jej zarządcą będzie gmina lub też gminna jednostka organizacyjna. Jeżeli zatem droga wewnętrzna jest własnością prywatną, to jej właściciel sam zatwierdza sporządzony projekt organizacji ruchu.

Niemniej jednak organizację ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach nim zarządzających zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii. Przy tworzeniu projektu organizacji ruchu na drogach wewnętrznych nie jest wymagane, uzyskanie opinii właściwego komendanta policji.

Należy pamiętać, iż wprowadzenie projektu organizacji ruchu na drogach wewnętrznych, które nie są strefami ruchu albo strefami zamieszkania, dla właściciela bądź zarządcy takiej drogi nie jest obligatoryjne. Oznacza to, iż czynności podejmowane na takich drogach mają charakter właścicielski, to jest cywilnoprawny. Nawet zatem, gdyby na rzeczonyj drodze czynność z zakresu faktycznej organizacji ruchu podejmowała jednostka samorządu terytorialnego będąca **zarządcą albo właścicielem terenu**, na którym znajduje się droga wewnętrzna, takie działanie nie jest działaniem z zakresu administracji publicznej.

W praktyce oznacza to, iż nie można go poddać kontroli sądowo administracyjnej (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 2007 r. II SA/Rz 714/07). Innymi słowy, nie można go zaskarżyć do sądu administracyjnego, oczywiście po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa.

Powyższe ustalenie skutkuje jeszcze jednym doniosłym skutkiem. Mianowicie gminie – chociaż do jej zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w zakresie dróg gminnych – nie wolno utrzymywać dróg o charakterze wewnętrznym, położonych na cudzym gruncie lub partycypować w kosztach ich remontu, nawet jeżeli służą one jako drogi dojazdowe do posesji niektórym **mieszkańcom gminy**.

To samo tyczy kosztów utrzymania oznakowania takich dróg (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 sierpnia 2007 r. I SA/Łd 220/07).

Budowa jakichkolwiek zapór drogowych, szlabanów, bram, ogrodzeń, nasypów, itp. na drodze istniejącej dojazdowej stanowiącej jedyny dojazd do posesji sąsiadów bez porozumienia z sąsiadami i bez zgody odpowiednich urzędów (starostwo, u. miasta lub gminy, straż pożarna, itp.) jest niedopuszczalne z punktu widzenia prawa. Dodatkowo aby podjąć jakiegokolwiek prace na działce nawet w przypadku uzyskania zgody urzędów i wszystkich sąsiadów korzystających z dojazdu ww. drogą aby uniknąć późniejszych problemów należy zgromadzić przed rozpoczęciem prac dokumenty potwierdzające prawo własności do nieruchomości oraz upewnić się że teren przez który przebiega droga w dniu rozpoczęcia prac budowlanych nie jest przedmiotem postępowania sądowego lub administracyjnego.