

Iwona Sierpowska

Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych

1. Pojęcie dobra publicznego w doktrynie prawa

Pojęcie dóbr (rzeczy) publicznych pojawiło się w polskiej doktrynie prawa w okresie międzywojennym. Problematyką rzeczy publicznych zajmowano się również w pierwszych latach Polski Ludowej, jednakże koncepcje przedwojenne zostały zarzucone, jako nieprzystające do socjalistycznej rzeczywistości. Ponowne zainteresowanie tą tematyką przyniosły reformy ustrojowo-gospodarcze zapoczątkowane na przełomie lat 80. i 90.

Aktualnie przytaczane definicje dobra publicznego zaczerpnięte są z literatury międzywojennej i wczesnych lat powojennych, z tego okresu pochodzą również klasyfikacje tego pojęcia, które stanowią podstawę rozważań na temat współczesnych konstrukcji własności publicznej, majątku państwowego czy mienia komunalnego. Dobra publiczne są kategorią majątku publicznego i przedmiotem własności publicznej. Termin ten traktowany jest często jako pojęcie narzędzie, za pomocą którego analizuje się inne zagadnienia, takie jak np. własność komunalna, użyteczność publiczna, świadczenia i obowiązki publiczne.

Polska nauka przedwojenna w budowaniu koncepcji dóbr publicznych sięgała do rozwiązań normatywnych i doktrynalnych ukształtowanych w Europie Zachodniej. We Francji wzorem kodeksu Napoleona przyjmowano podział na dobra publiczne (*domaine public*) i dobra prywatne (*domaine privé*). Pierwsze stanowiły dobra będące własnością administracji, które poddane były szczególnemu reżimowi prawnemu. Drugie – poddane były regułom prawa cywilnego. Dobra publiczne stanowiły własność państwową (i samorządową), przeznaczoną do wykonywania służby publicznej. W literaturze dobro to zaczęto utożsamiać ze specjalnym rodzajem własności. Głoszono również poglądy, że dobro publiczne jest typem własności kolektywnej, która przeciwstawia się własności prywatnej, będącej uprawnieniem indywidualnym⁷⁷⁰. W komentarzach i przekładach kodeksu Napoleona określenie *domaine public* tłumaczono jako własność publiczna. Prawo własności dóbr publicznych wykonywane przez administrację zasadniczo

⁷⁷⁰ R. Bonnard, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1926, s. 289.

różniło się od cywilistycznej koncepcji własności. Dobra te były przeznaczone do użytku publicznego, tym samym zasługiwały na szczególną ochronę (ograniczenia w obrocie, ich nienaruszalność, zakaz zmiany przeznaczenia, itp.).

Do francuskiej koncepcji dóbr publicznych nawiązywała nauka włoska, której poglądy szerzej omawia A. Wasilewski. Generalnie wyodrębniano pewne dobra, które służyły bezpośrednio osiągnięciu celów administracji publicznej (*beni demaniali*). Co do zasady były one niezbywalne i poddane reżimowi prawa publicznego. Mimo różnych koncepcji dotyczących własności tych dóbr przeważał pogląd, że są one przedmiotem własności publicznej. Wykonywanie uprawnień właścicielskich musiało być zgodne z przeznaczeniem dobra. *Beni demaniali* poddane były szczególnej ochronie wykonywanej bezpośrednio przez podmioty publiczne, które nimi zarządzały. Ochrona ta, wykorzystująca wszelkie możliwe środki przewidziane w prawie administracyjnym i cywilnym, określana była i jest mianem *polizia demaniale*⁷⁷¹.

Nauka austriacka do rzeczy publicznych zaliczała przynależne do państwa lub innego związku publicznego dobra majątkowe, które dzielono na dwie kategorie: majątek finansowy i majątek administracyjny. Pierwszy był własnością publicznych związków terytorialnych i podlegał regulacji cywilnoprawnej, w wąskim zakresie także publicznoprawnej. Majątek administracyjny będący własnością państwa lub związków publicznoprawnych wyłączony był spod regulacji prawa prywatnego. Obejmował dobra przeznaczone do powszechnego użytku, z których bezpośrednio korzystanie uzasadniały ich naturalne właściwości bądź specjalne przeznaczenie. Do majątku administracyjnego zaliczano również dobra służące użytkowi publicznemu, nieprzeznaczone do powszechnego korzystania, takie jak budynki urzędów, szpitale, fortyfikacje. Sposób wykorzystania i ochrony dóbr publicznych regulowany był głównie prawem administracyjnym⁷⁷².

Koncepcja rzeczy publicznych w prawie niemieckim oparta była na założeniu, że państwo oraz inne podmioty administrujące dysponują dobrami majątkowymi, które w sposób pośredni lub bezpośredni służą celom publicznym. Dobra będące własnością prywatną (np.

⁷⁷¹ Zob. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 69–70.

⁷⁷² *Ibidem*, s. 68.

przedsiębiorstwa, lasy) tych podmiotów służyły celom publicznym w sposób pośredni, przyczyniając się do finansowania administracji, stąd nazywano je majątkiem finansowym (*Finanzvermögen*) podlegającym prawu cywilnemu. Natomiast dobra służące administracji bezpośrednio – oddane do użytku publicznego lub użytkowane bezpośrednio przez administrację do celów publicznych – nazywano majątkiem administracyjnym (*Verwaltungsvermögen*) lub rzeczami publicznymi *sensu stricto*⁷⁷³.

W przedstawionych koncepcjach pojęcia rzeczy publicznej i dobra publicznego nie były wyraźnie rozgraniczane. Odwołując się do poglądów ukształtowanych w Europie na przełomie XIX i XX wieku, polska doktryna podjęła próbę pojęciowego uporządkowania i dalszych systematyzacji dóbr publicznych.

W przedwojennej nauce problematyką tą zajmował się W.L. Jaworski. Rzeczami publicznymi, w jego przekonaniu, były dobra, którymi nie mogą rozporządzać osoby prywatne i które nie mogą być poddane regulacjom prawa prywatnego. Były to zatem rzeczy podlegające wyłącznie prawu publicznemu, zarządzane przez państwo lub inny podmiot publicznoprawny, których przeznaczeniem było służenie celom administracji publicznej⁷⁷⁴. Podstawowym kryterium wyróżnienia tych dóbr była ich publiczna użyteczność.

Współczesna literatura najczęściej powołuje się na koncepcję S. Kasznicy⁷⁷⁵, który dokonał rozdzielenia rzeczy od dóbr publicznych. Do rzeczy publicznych autor zaliczył „wszystkie rzeczy, którymi państwo, jak również każdy inny związek publiczno-prawny, posługuje się dla wykonywania swoich zadań”⁷⁷⁶. W ramach rzeczy publicznych autor

⁷⁷³ *ibidem*.

⁷⁷⁴ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 164 i n.

⁷⁷⁵ Zob. R. Michalska-Badziak, *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 79; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, 1991, nr 1–2, s. 20; J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 14; M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne. (Wybrane zagadnienia)*, Kontrola Państwowa, 1997, nr 1, s. 53.

⁷⁷⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 143.

wyróżnił: majątek skarbowy, majątek administracyjny oraz dobro publiczne. Majątek skarbowy (fiskalny) stanowiły: papiery wartościowe, gotówka, lasy, przedsiębiorstwa państwowe, kopalnie. Majątek ten nie był bezpośrednio wykorzystywany do realizacji celów administracji, służył im jedynie pośrednio, dostarczając środków do zaspokajania publicznych potrzeb. W związku z tym podlegał on regulacji prawa prywatnego, prawo publiczne zaś miało tu wyjątkowe zastosowanie. Majątek administracyjny stanowiły rzeczy, które służyły swoją wartością użytkową bezpośrednio do wykonywania zadań publicznych. Były one na stałe przeznaczone do realizacji ściśle określonego celu administracyjnego. Organ administracji, który decydował o sposobie wykorzystania rzeczy mógł odebrać jej charakter majątku administracyjnego i zaklasyfikować ją do majątku skarbowego. Do omawianej kategorii należały: budynki wykorzystywane dla zaspokajania potrzeb publicznych (szkoły szpitale, koszary), budynki urzędów administracji publicznej i ich wyposażenie, lotniska, broń, elektrownie i inne. Należy zaznaczyć, że majątek administracyjny podlegał prawu publicznemu oraz w mniejszym zakresie regulacji prywatnoprawnej (np. czynności cywilnoprawne związane z zarządzaniem nieruchomością czy odpowiedzialność odszkodowawcza administracji za szkodę wyrządzoną przez wadliwe korzystanie z majątku administracyjnego). Ostatnią kategorią rzeczy publicznych były dobra publiczne. Były to rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, takie jak drogi, place, mosty, wybrzeże morskie, parki. Omawiana kategoria normowana była głównie przez prawo publiczne. S. Kasznica podkreślał, że wszędzie tam, gdzie idzie o służbę publiczną tego dobra, stosuje się wyłącznie przepisy prawa administracyjnego⁷⁷⁷. Natomiast prawo prywatne stosowane było tu wyjątkowo, np. w przypadkach, gdy korzystanie z rzeczy leżało poza jej publicznym przeznaczeniem oraz w sytuacji wyrządzenia szkody wynikłej z nieutrzymania rzeczy w odpowiednim stanie.

Zbliżone poglądy na temat rzeczy publicznych głosili T. Bigo. i A. Peretiatkowicz. T. Bigo do rzeczy publicznych zaliczał majątek skarbowy i rzeczy publiczne w ścisłym znaczeniu⁷⁷⁸. W ramach rzeczy publicznych *sensu stricto* autor ten wyróżniał majątek administracyjny i dobro publiczne. Tę ostatnią kategorię stanowiły rzeczy będące w powszechnym

⁷⁷⁷ *Ibidem*, s. 148.

⁷⁷⁸ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 173 i n.

użytkowaniu, podlegały one regulacjom prawa publicznego oraz wyjątkowo prawa prywatnego – jeżeli nie sprzeciwiało się to celowi administracyjnemu, któremu ta rzecz służyła. A. Peretiatkowicz dobra publiczne poddawał szczególnemu reżimowi prawnemu⁷⁷⁹. Były to rzeczy niezbywalne (dopóki służyły celom publicznym), nie podlegały zastawowi ani egzekucji przymusowej. Otaczano je szczególną ochroną policyjną, a wszystkie spory dotyczące zarządu i utrzymania tych rzeczy rozstrzygane były tylko przez sądy administracyjne.

Z przedstawionych wyżej koncepcji, mimo różnic, można wyprowadzić kilka wspólnych założeń. Rzeczy publiczne w szerokim znaczeniu (utożsamiane współcześnie z majątkiem publicznym) można podzielić zasadniczo na dwie grupy. Do pierwszej zalicza się rzeczy stanowiące majątek skarbowy (fiskalny), poddany głównie regulacjom prawa cywilnego, wpływający pośrednio na realizację zadań administracji publicznej. Drugą grupę stanowią rzeczy publiczne w ścisłym znaczeniu, objęte reżimem prawa publicznego, które w sposób bezpośredni wykorzystywane są do realizacji zadań publicznych. W tej grupie wyróżnić należy dobro publiczne.

2. Cechy dobra publicznego

Dobra publiczne są rodzajem rzeczy publicznych w ścisłym znaczeniu. Do dóbr publicznych zaliczane są: drogi, mosty, rzeki, kanały, parki, plaże, powietrze, światło, woda morska i inne. Charakter publiczny dobra może powstać albo ze względu na jego naturalną właściwość (rzeka, wybrzeże morskie) albo przez przeznaczenie prawne (droga). Ten podział nawiązuje również do wyróżniania dóbr naturalnych i wytworzonych. Pierwsze powstały działaniem sił natury, drugie są wytworem działalności człowieka. W przypadkach wielu dóbr publicznych podział ten staje się coraz bardziej ulotny, wiele bowiem dóbr naturalnych poddawanych jest nieustającej ingerencji człowieka (np. regulacja rzek i wybrzeży). Utrzymanie wielu dóbr naturalnych wymaga również znacznych nakładów pracy i kapitału (np. ochrona czystości wód i powietrza).

Co do zasady dobra publiczne są przedmiotem własności publicznej, ich właścicielem jest państwo lub jednostka samorządu

⁷⁷⁹ Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 68 i n.

terytorialnego. Należy zaznaczyć, że kwestia własności dobra nie przesądza o jego publicznym charakterze. Zasadą jest, że dobra publiczne należą do państwa lub samorządu terytorialnego, niemniej właścicielami rzeczy przeznaczonych do użytku publicznego mogą być także inne podmioty, w szczególności kościoły czy związki wyznaniowe. Odpowiedź na pytanie, czy rzeczy te są dobrem publicznym, nie jest łatwa i wymaga głębokich analiz przekraczających możliwości niniejszego opracowania, dlatego też w dalszej części rozważania będą się ograniczały do dóbr będących przedmiotem własności publicznej.

Podmiotem reprezentującym państwo jako właściciela jest Skarb Państwa. Dobrami publicznymi w imieniu Skarbu Państwa, województwa samorządowego, powiatu i gminy zarządzają inne podmioty publiczne. Podmioty te muszą być wyodrębnione organizacyjnie w aparacie administracji rządowej lub samorządowej, działać na podstawie przyznanych prawnie kompetencji oraz dysponować władztwem zabezpieczającym wykonanie zadań. Cechy te są charakterystyczne dla organów administracji publicznej.

W literaturze wskazuje się, że zarówno dobra naturalne (park narodowy), jak i dobra wytworzone (droga publiczna), by stać się własnością publiczną, muszą przejść fazę kwalifikacji prawnej w formach uznanych za właściwe⁷⁸⁰, zwykle następuje to poprzez akt administracyjny lub normatywny (np. utworzenie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego).

Dobra publiczne jako przedmiot własności publicznej poddane są szczególnemu reżimowi prawnemu, który odnosi się przede wszystkim do ograniczenia uprawnień właściciela w zakresie rozporządzania rzeczą. Już w literaturze przedwojennej podkreślano, że rzeczy publiczne są niezbywalne, dopóki służą celom publicznym, nie podlegają przedawnieniu, zastawowi i egzekucji przymusowej. Organy administracji mogą w pewnym zakresie decydować o nadaniu i o utracie charakteru publicznego określonego dobra. Jednakże zmiana przeznaczenia oraz zbycie rzeczy objętych własnością publiczną wymaga spełnienia przewidzianych prawem warunków i podlega kontroli państwowej, sądowej i społecznej. Dobra publiczne o szczególnych wartościach historycznych, kulturowych, narodowych są w ogóle wyłączone z obrotu i

⁷⁸⁰ A. Błaś, J. Boć, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2003, s. 292; T. Bigo, *Prawo...*, s. 175.

podlegają szczególnej ochronie prawnej⁷⁸¹. Niektóre dobra mogą być wyłącznie przedmiotem własności publicznej, np. drogi publiczne, zakłady karne, obiekty historyczno-narodowe. W odróżnieniu od właściciela prywatnego Skarb Państwa nie może zrzec się prawa własności.

Dobra publiczne (jako całość) nie są przedmiotem transakcji rynkowych. Oznacza to, że rynek ich nie wytwarza, te zaś dobra, które pochodzą z wytworzenia, wytwarzane są przez państwo lub inny podmiot publicznoprawny⁷⁸². Dobra te objęte są głównie regulacją prawa publicznego (administracyjnego) i wyjątkowo prawa prywatnego, jeśli nie jest to sprzeczne z celami, jakim służy własność publiczna. Podlegają one nadzorowi administracyjnemu i szczególnej ochronie (przed zużyciem, zniszczeniem, zmianą przeznaczenia).

Za pośrednictwem dóbr publicznych administracja wypełnia zadania publiczne, zaspokajając potrzeby społeczeństwa w sferze materialnej i niematerialnej. Realizacja zadań publicznych ściśle łączy się z powszechnym dostępem do dobra. Użyteczność publiczna jest nieodłączną cechą omawianych dóbr. Pojęcie użyteczności publicznej nie jest jednolicie definiowane. W szerokim znaczeniu bywa utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁸³ określa zadania o charakterze użyteczności publicznej jako zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych (art. 9 ust 4). Można zatem przyjąć, że użyteczność publiczna omawianych dóbr polega na ich wykorzystaniu do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności wskutek powszechnej dostępności do danego dobra.

Powszechność korzystania jest pewną konwencją i nie oznacza sytuacji, w której wszyscy jednocześnie i w jednakowym zakresie korzystają z dobra publicznego. Korzystanie to może być bezwarunkowe lub może doznawać różnego rodzaju ograniczeń, ustawy lub działania organów administracji mogą rozszerzać lub zacieśniać korzystanie z dobra, uzależniać je od spełnienia dodatkowych warunków, wniesienia opłat itp. W starszych opracowaniach wyróżniano trzy sposoby

⁷⁸¹ J. Szachulowicz, *op. cit.*, s. 19–20.

⁷⁸² A. Błaś, J. Boć, *op. cit.*, s. 292.

⁷⁸³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

użytkowania dóbr publicznych: zwykłe, wzmocnione i specjalne. Treść i zakres używania zwykłego wynika z przyrodzonych właściwości dobra i z celu, któremu ono służy. Korzystanie to jest zwykle określone przez zwyczaj ewentualnie przez akt normatywny. Może też być odpłatne. Zdaniem S. Kasznicy: „roszczenie o użytkowanie dobra publicznego z reguły nie jest prawem podmiotowym, lecz interesem prawnie chronionym”⁷⁸⁴. Używanie wzmocnione polega na korzystaniu z rzeczy w szerszym zakresie od tego, jaki przysługuje wszystkim. Przykładem może tu być wystawianie towarów na placach, chodnikach, umieszczanie reklam na budynkach będących własnością publiczną. Z reguły korzystanie wzmocnione ma charakter przejściowy i wymaga udzielenia specjalnego zezwolenia. Używanie wzmocnione nie może uniemożliwiać zwykłego korzystania z dobra. Używanie specjalne polega na jeszcze intensywniejszym wykorzystaniu dobra dla celów indywidualnych, w porównaniu z używaniem wzmocnionym. Ma ono charakter trwały, powoduje zmianę w substancji rzeczy oraz może ograniczać jej powszechne użytkowanie (np. budowa urządzeń spiętrzających wodę na rzece, przyprawianie przewodów elektrycznych przez drogę publiczną). Prawo specjalnego korzystania ustanawiane jest aktem administracyjnym. Wszystkie formy korzystania z dóbr publicznych podlegają kontroli i ochronie, celem nadzoru państwowego jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zabezpieczenie substancji rzeczy, a także czuwanie nad tym, by jedni użytkownicy nie naruszali tych samych praw innych osób.

3. Drogi publiczne jako dobra publiczne

Prawna regulacja dotycząca dróg publicznych zawarta jest w licznych źródłach prawa administracyjnego. Podstawowe znaczenie ma jednak Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷⁸⁵ (cytowana dalej jako u.d.p.).

Drogi publiczne są kategorią dobra publicznego, za którego pośrednictwem administracja realizuje zadania i zaspokaja potrzeby publiczne w sferze przemieszczania się, transportu i komunikacji. Budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrony dróg publicznych mieści się w rozwoju infrastruktury transportu objętej działem administracji

⁷⁸⁴ S. Kasznica, *op. cit.*, s. 147.

⁷⁸⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 z późn. zm.

rządowej o nazwie „transport”⁷⁸⁶. Do działu tego należą również sprawy ruchu drogowego, komunikacji publicznej oraz przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Drogi te są kategorią własności publicznej, należą do państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Właścicielem dróg krajowych jest Skarb Państwa, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne zaś stanowią własność odpowiednio: województwa samorządowego, powiatu i gminy. Należy podkreślić, że drogi publiczne są tą kategorią dobra, która może być wyłącznie przedmiotem własności publicznej, a właściciel nie korzysta ze swobody rozporządzania przedmiotem swej własności. Pozycja właściciela drogi publicznej jest szczególna, jest on bowiem związany licznymi przepisami, dotyczącymi zarządzania majątkiem publicznym i specjalną jego ochroną. Jako przykład takich unormowań można podać zaliczenie robót budowlanych na drogach publicznych do celów publicznych, które uzasadniają wywłaszczenie właścicieli innych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Celem takim jest również wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, budowa i utrzymywanie tych dróg oraz obiektów i urządzeń transportu publicznego (art. 6 pkt 1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷⁸⁷). Inne szczególne obowiązki i uprawnienia właściciela zawarte są w Ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁸⁸.

Właściciel reprezentowany jest przez zarządcę drogi, którym w odniesieniu do dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, będący centralnym organem administracji rządowej. Zarządcą dróg wojewódzkich jest zarząd województwa, dróg powiatowych – zarząd powiatu, dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Pozycja prawna zarządców kształtowana jest przez wykonywanie zadań publicznych i uprawnień właścicielskich, w ich kompetencjach

⁷⁸⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

⁷⁸⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

⁷⁸⁸ Dz.U. nr 80, poz. 721 z późn. zm.

mieści się planowanie, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg. Do ich zadań należy w szczególności: pełnienie funkcji inwestora; utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich; koordynacja robót w pasie drogowym; wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; prowadzenie ewidencji dróg; przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg; dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego; utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów; nabywanie nieruchomości na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa (art. 20 u.d.p.). Samorządowi zarządcy dróg mogą realizować swe zadania za pośrednictwem jednostek organizacyjnych, którymi są zarządy dróg, powoływane odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Zarządy dróg sprawują nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym.

Drogi publiczne są kategorią dobra publicznego wytworzonego. Charakter publiczny dobro to uzyskuje nie ze względu na jego naturalną właściwość, lecz przez przeznaczenie prawne. A zatem droga, by stać się dobrem publicznym, musi przejść fazę kwalifikacji prawnej. Status drogi publicznej odpowiedniej kategorii ustalany jest aktem normatywnym. W odniesieniu do dróg krajowych aktem kwalifikacyjnym jest rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików wojewódzkich, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast (art. 5 ust. 2 u.d.p.). Swoboda ministra w zakresie zaliczenia konkretnej drogi do kategorii dróg krajowych w dużej mierze ograniczona jest przez ustawę określającą kryteria takiej kwalifikacji. Przykładowo: drogami krajowymi są autostrady, drogi ekspresowe i międzynarodowe, drogi alternatywne dla autostrad płatnych, drogi o znaczeniu obronnym czy drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich. Dopełnieniem kwalifikacji prawnej dróg krajowych jest ustalenie ich przebiegu, co również następuje w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu.

Kwalifikacja pozostałych kategorii dróg należy do kompetencji organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego. Nadanie drodze statusu drogi wojewódzkiej następuje w formie uchwały sejmiku wojewódzkiego, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu i obrony narodowej. Zaliczenie drogi do kategorii powiatowej

przyjmuje formę uchwały rady powiatu wydanej w porozumieniu z zarządem województwa. Określeniem dróg gminnych zajmuje się rada gminy w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Organy samorządu terytorialnego właściwe do przeprowadzenia kwalifikacji ustalają również w drodze uchwały przebieg dróg wojewódzkich powiatowych i gminnych.

Jak już wielokrotnie podkreślano, dobro publiczne podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, który m.in. ma zapewnić dobru ochronę oraz precyzyjnie określić okoliczności i tryb pozbawienia rzeczy charakteru dobra publicznego. Takie regulacje mają przeciwdziałać samowolnemu przekwalifikowaniu dobra czy jego zbyciu. Powołana wyżej ustawa nie przewiduje możliwości utraty przez drogę charakteru publicznego, a jedynie przypadki wyłączenia drogi z użytkowania oraz jej przekwalifikowania do innej kategorii drogi publicznej. Pozbawienie drogi publicznej dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia jej do nowej kategorii. Może to nastąpić najpóźniej z końcem trzeciego kwartału danego roku, z mocą obowiązującą od 1 stycznia roku następnego. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii odbywa się w trybie właściwym do dokonania opisanej wyżej kwalifikacji prawnej drogi publicznej. Zmiana kwalifikacji jest równoznaczna ze zmianą właściciela, nadal jednak droga jest przedmiotem własności publicznej⁷⁸⁹.

Cechą dróg będących dobrem publicznym jest ich powszechna dostępność. W art. 1 powołanej wyżej ustawy mowa jest o tym, że z drogi publicznej może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem. Tym samym określone przeznaczenie drogi może ograniczać zakres i sposób jej wykorzystania, przykładowo drogami o ograniczonej dostępności są autostrady i drogi ekspresowe, przeznaczone wyłącznie do ruchu

⁷⁸⁹ W wyroku z 18 września 2007 r. (III SA/Lu 331/07, LEX nr 356447) Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że przekształcenie drogi powiatowej na drogę gminną decyduje nie tylko o zmianie kategoryzacji, ale łączy się z przejściem prawa własności tej drogi na rzecz innej osoby prawnej, a mianowicie właściwej gminy. Nabycie własność następuje w takim przypadku z datą wskazaną w uchwale, przy spełnieniu wymogów określonych w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. To, kto jest zarządcą drogi, jest oczywiście tylko konsekwencją – wynikającą z mocy prawa (art. 19 ust. 2 u.p.d.) – przejścia prawa własności i zaliczenia drogi do stosownej kategorii dróg publicznych.

pojazdów samochodowych. Jak już zaznaczono, korzystanie z dobra publicznego może doznawać różnego rodzaju ograniczeń, w przypadku dróg publicznych mają one na względzie głównie ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Najwięcej ograniczeń wynika z ustawy Prawo o ruchu drogowym⁷⁹⁰ (dalej cytowane jako p.r.d.). Osoba korzystająca z drogi publicznej, jako uczestnik ruchu drogowego, jest obowiązana zachować ostrożność, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę. Uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani stosować się do sygnałów świetlnych, znaków drogowych oraz poleceń dawanych przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do jego kontroli. Uczestnicy ruchu są również zobowiązani ułatwić przejazd pojazdu uprzywilejowanego, w szczególności przez niezwłoczne usunięcie się z trasy przejazdu, a w razie potrzeby zatrzymanie się. Ustawa określa ponadto zasady korzystania z dróg przez pieszych, w tym obowiązek poruszania się po chodniku (art. 11 p.r.d.). Ustanawia zakaz wchodzenia na jezdnię bezpośrednio przed jadący pojazd, przechodzenia przez jezdnię w miejscu o ograniczonej widoczności drogi, przebiegania przez jezdnię, chodzenia po torowisku. Szeroki katalog obowiązków odnosi się do osób kierujących pojazdami. Obowiązki dotyczą przestrzegania zasad ruchu pojazdów (np. ruch prawostronny, zachowanie dozwolonej prędkości), posiadania uprawnień do kierowania pojazdem, posiadania odpowiednich dokumentów (prawo jazdy, dowód rejestracyjny) oraz poddania się kontroli wykonywanej przez uprawnione służby. Ustawa określa również zasady używania pojazdów w ruchu drogowym i standardy techniczne, jakie muszą one spełniać.

Kolejne ograniczenia w korzystaniu z dróg publicznych dotyczą przewozu towarów niebezpiecznych⁷⁹¹, pilotażu kolumn i pojazdów⁷⁹² oraz okresowego zakazu ruchu niektórych pojazdów⁷⁹³. Warto dodać, że

⁷⁹⁰ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

⁷⁹¹ Ustawa z 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. nr 199, poz. 1671 z późn. zm.).

⁷⁹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 kwietnia 2004 r. w sprawie pojazdów wykonujących pilotaż (Dz.U. nr 110, poz. 1165).

⁷⁹³ Rozporządzenie Ministra Transportu z 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych

specjalne wymagania związane z eksploatacją dróg publicznych nakłada ustawa Prawo ochrony środowiska⁷⁹⁴. Chodzi przede wszystkim o przestrzeganie standardów jakości środowiska i emisji dopuszczalnych norm gazów, pyłów i hałasu. Ochronę przed zanieczyszczeniami powstającymi w związku z eksploatacją dróg zapewnia się przez stosowanie rozwiązań technicznych ograniczających rozprzestrzenianie zanieczyszczeń (np. zabezpieczenia akustyczne) oraz właściwą organizację ruchu.

Jak już zaznaczono, korzystanie z dobra publicznego może być bezwarunkowe, może też zależeć od spełnienia określonych wymagań, może być nieodpłatne, jak i uzależnione od wniesienia opłaty. Zasadniczo korzystanie z dróg jest wolne od opłat, niemniej w niektórych przypadkach przepisy przewidują odmienne rozwiązania, dotyczy to głównie korzystania z miejsc parkingowych oraz eksploatacji autostrad.

Artykuł 13 u.d.p. wprowadza obowiązkowe opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania oraz za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych. Ponadto opłaty mogą być pobierane za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych, jak również za przeprawę promowe na tych drogach.

Opłata za parkowanie wprowadzana jest na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jej wyznaczenie uzasadnione jest potrzebami organizacji ruchu, koniecznością zwiększenia rotacji parkujących pojazdów lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności ograniczenia dostępności obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Strefa płatnego parkowania oraz wysokość opłat ustalane są przez radę gminy. Opłata pobierana jest za parkowanie w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całonocowo, z zastrzeżeniem, że opłata za pierwszą godzinę parkowania nie może przekraczać 3 zł. Rada gminy może ustalić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Stawki opłat mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania. W strefie płatnego parkowania należy wyznaczyć miejsca do parkowania dla pojazdów przewożących osoby

ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach (Dz.U. nr 147, poz. 1040).

⁷⁹⁴ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

niepełnosprawne, można również ustalić zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo. Opłatę parkingową pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi. W przypadku nieuiszczenia opłaty parkingowej pobiera się opłatę dodatkową ustaloną przez radę gminy, w wysokości nieprzekraczającej 50 zł.

Opłaty za korzystanie z dróg publicznych przewidziane są również w przepisach odrębnych. Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁷⁹⁵ przewiduje pobieranie opłat za przejazd autostradą. Opłaty pobiera spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację autostrady, lub Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad –w okresie nieobjętym umową, pod warunkiem przystosowania autostrady do poboru tych opłat. Zasady ustalania opłat określa minister do spraw transportu w drodze rozporządzenia. Wysokość opłat uzależniona jest od kategorii pojazdu, nacisku na oś lub ciężaru pojazdu oraz liczby przejechanych kilometrów.

We współczesnym korzystaniu z dróg publicznych można odnaleźć sposoby użytkowania dobra publicznego wyróżnione w przedwojennej literaturze. Formy i zakresy użytkowania zwykłego, wzmocnionego i specjalnego uległy przeobrażeniom, ale ich istota pozostaje niezmienna i ciągle aktualna. O zakresie zwykłego korzystania z dróg decydują obecnie przede wszystkim regulacje prawne. Obywatele korzystają z dróg głównie jako kierujący pojazdami, pasażerowie i piesi. Korzystanie zwykle sprowadza się do używania drogi publicznej zgodnie z jej przeznaczeniem, nie wykluczając takiego używania przez inne osoby. Prawodawca określa zakres korzystania np. przez wydzielenie pasa drogi przeznaczonego dla pieszych, ustanowienie dróg przeznaczonych wyłącznie dla ruchu pojazdów samochodowych, a także wprowadzając różne ograniczenia, o których była już mowa. Zakazy i nakazy związane ze zwykłym korzystaniem mają chronić bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz zabezpieczyć powszechność korzystania, ich rolą jest czuwanie nad tym, by użytkownicy nie naruszali tego samego prawa innych osób.

Używanie wzmocnione polega na korzystaniu z dobra publicznego w szerszym zakresie od tego, jaki przysługuje wszystkim, niemniej z zachowaniem możliwości zwykłego korzystania z rzeczy. Przykładem

⁷⁹⁵ Tekst jednolity: Dz.U. nr 256, poz. 2571 z późn. zm.

takiego użytkowania dróg publicznych może być ustawianie rusztowań budowlanych na chodnikach, wystawianie reklam i towarów na sprzedaż, urządzenie miejsc do konsumpcji (stoliki przed kawiarniami, tzw. letnie ogródki). Korzystanie wzmocnione z drogi publicznej ma charakter przejściowy, uzależnione jest od wydania zezwolenia i jest odpłatne. Formą takiego korzystania może być zajęcie pasa drogowego⁷⁹⁶ na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Celem zajęcia może być np. umieszczenia w pasie drogowym reklam, obiektów budowlanych oraz urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 40 ust. 2 u.d.p.). Za zajęcie pasa drogowego w orzecznictwie sądowym uznano m.in. umieszczenie reklam na wiadukcie, który znajduje się w przestrzeni nad pasem drogowym⁷⁹⁷ oraz umieszczenie reklam na okalających drogę słupach energetycznych lub latarniach w taki sposób, iż ingerują one w przestrzeń nad drogą⁷⁹⁸.

Zajęcie pasa drogowego może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia w formie decyzji administracyjnej, wydanego przez zarządcę drogi. Za wystawianie reklam oraz innych urządzeń w pasie drogowym pobierane są opłaty. Zasady ich ustalania określa ustawa, w szczególności bierze się tu pod uwagę: kategorię drogi, której pas zostaje zajęty; rodzaj zajęcia pasa drogowego oraz rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie. Wysokość opłaty zależy od liczby dni zajmowania pasa drogowego oraz jego powierzchni zajętej przez rzut poziomy urządzenia lub reklamy. Zajmujący pas drogowy jest obowiązany zapewnić bezpieczne warunki ruchu i przywrócić pas do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie. Zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia skutkuje wymierzeniem przez zarządcę drogi kary pieniężnej przekraczającej dziesięciokrotnie wyżej wymienioną opłatę.

Warto dodać, że cechy wzmocnionego korzystania z drogi publicznej mogą wystąpić przy organizacji zawodów sportowych, rajdów,

⁷⁹⁶ Pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt, wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

⁷⁹⁷ Wyrok WSA z 18 marca 2005 r., VI SA/Wa 1108/04, LEX nr 189059.

⁷⁹⁸ Wyrok NSA z 10 marca 2005 r., OSK 1091/04, LEX nr 175368.

wyścigów i innych imprez. Jeśli ich organizacja powoduje utrudnienia w ruchu lub wymaga korzystania z drogi w sposób szczególnie, konieczne jest uzyskanie zezwolenia na zorganizowanie imprezy (art. 65 p.r.d).

Najszerszym sposobem wykorzystania dobra publicznego jest użytkowanie specjalne. Od wzmocnionego różni się przede wszystkim tym, że powoduje ono trwałą zmianę istoty rzeczy oraz w pewnej mierze ogranicza jej używanie (zwykle lub wzmocnione). Przykładem specjalnego użytkowania drogi publicznej jest budowa torowisk tramwajowych, przeprowadzanie przewodów elektrycznych, gazowych, telefonicznych oraz sieci wodociągowych. Szczególnym przykładem użytkowania specjalnego dróg jest montaż urządzeń kolejowych i przejazd pociągów. Łączy się to z przeprowadzaniem szyn kolejowych przez drogę, budową zapór i urządzeń sygnalizacyjnych oraz umieszczaniem znaków kolejowych. Dla użytkowników dróg szczególnie uciążliwe jest znoszenie skutków ograniczeń w ruchu drogowym w miejscu skrzyżowań dróg publicznych z liniami kolejowymi.

Ustawa o drogach publicznych formułuje zakaz dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego możliwe jest tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i wymaga zezwolenia zarządcy drogi. Zdaniem wojewódzkiego sądu administracyjnego przez „przypadki szczególnie uzasadnione” należy rozumieć sytuacje, w których umieszczenie obiektów w pasie drogowym nie będzie kolidowało z funkcjonalnością drogi lub potrzebami ruchu drogowego albo z innymi przepisami, jak na przykład z prawem miejscowym. Organ administracji, dokonując rozstrzygnięcia w przedmiocie zajęcia pasa drogowego, musi mieć na uwadze przepisy prawa miejscowego regulujące przeznaczenie gruntów objętych pasem drogowym⁷⁹⁹.

Co do zasady podstawą do specjalnego korzystania z drogi publicznej jest decyzja administracyjna, niemniej ustawodawca przewiduje również formę cywilnoprawną. W trakcie budowy lub przebudowy drogi zarządca może zlokalizować w pasie drogowym kanał

⁷⁹⁹ Wyrok WSA z 11 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 251/06, LEX nr 221949.

technologiczny, służący umieszczeniu podziemnych urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Urządzeniami tymi są zwłaszcza linie telekomunikacyjne. Kanały te mogą być odpłatnie udostępnione na podstawie umowy najmu lub dzierżawy podmiotom wyłonionym w drodze przetargu (art. 39 ust 6 i 7 u.d.p.).

Podsumowując, należy podkreślić, że obecna regulacja prawna dróg publicznych ściśle koresponduje z cechami dobra publicznego wyodrębnianymi w literaturze, także w poglądach doktryny przedwojennej. Jedną z cech charakteryzujących dobro publiczne jest szeroka kontrola i nadzór ze strony państwa, połączona z wykorzystaniem władztwa administracyjnego. Nakazy i zakazy związane z korzystaniem z dróg publicznych rozproszone są w licznych aktach normatywnych, szeroki jest również zakres ochrony, odnosi się on przede wszystkim do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, zabezpieczenia dobra publicznego przed zniszczeniem, jak i zmianą przeznaczenia, oraz czuwaniem nad utrzymaniem powszechnej użyteczności dobra połączonej z możliwością korzystania z niego w sposób wzmocniony i specjalny. Szeroko rozumiana ochrona dróg publicznych mieści się w zadaniach różnych podmiotów administrujących, przede wszystkim organów administracji drogowej, a także Policji, straży gminnej i Inspekcji Transportu Drogowego. Warto dodać, że zadania państwa i samorządu terytorialnego w omawianej sferze dotyczą również, a może przede wszystkim, jakości dróg i często jest to podstawowe kryterium oceny administracji publicznej przez obywatela – użytkownika drogi publicznej.

Iwona Sierpowska

Public roads as a category of public good in the light of jurisprudence and normative solutions. Summary

Public good is a category of public domain and an object of public property. Its attributes are public utility and general accessibility. By means of public goods, administration carries out its public assignments and fulfills the societal demands of the corporeal and incorporeal realm. Due to the abovementioned traits, public goods are subject to a particular legal framework encompassing in particular the restrictions set on owner rights with regard to property disposal. A distinction can be made between natural and man-made goods. The latter category is exemplified by public roads. The ownership of public roads belongs either to the State Treasury or a unit of local self-government. Public character is obtained by legal qualification. The status of a

trunk, province, district or principality road is decided by way of normative act. As a rule, public roads are open to the general public, nonetheless, restrictions are imposed with respect to the special purpose of the road, safety considerations, public order, and environmental protection. The usage of a road that constitutes a public good may be unconditional, but it may also depend upon meeting certain criteria. It may be free of charge or require payment (e.g. parking spaces and highway passage). In addition to the regular usage of public roads, legal regulations make provisions for special forms of usage, such as strengthened and special usufruct, which broadens the utilization of objective goods by specific entities.

Translated by Marzena Bąk