

Prawne aspekty projektowania zjazdów z dróg publicznych po zmianach przepisów

Jak przepisy po nowelizacji definiują zjazd z drogi publicznej? Czy do realizacji zjazdu konieczne jest pozwolenie na budowę lub zgłoszenie? Jakie wymagania powinien spełniać zjazd z dróg publicznych?

Nowelizacja przepisów ustawy o drogach publicznych i wprowadzenie nowego rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, wpłynęły w praktyce na zasady wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg publicznych. Jest to istotne, gdyż jednym z elementów takich decyzji jest określenie przez zarządcę drogi parametrów technicznych przyszłego zjazdu.

ZAKRES NOWELIZACJI

Pod koniec 2022 r. nastąpiły duże zmiany w przepisach dotyczących projektowania, budowy i utrzymania dróg publicznych. Dotyczą one przede wszystkim regulacji zawartych w ustawie o drogach publicznych, co miało miejsce na podstawie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1783), a także Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1768).

Największa nowelizacja dotyczy jednak przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane. Wprowadzono zupełnie nowe Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, którym zastąpiono dotychczasowe Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 oraz z 2019 r. poz. 1643), a także dwa inne Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. 2019 r. poz. 1642) oraz Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1644).

Należy przypomnieć, że w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2019 r. poz. 1696) Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie mogło obowiązywać tylko do 20 września 2024 r., a zatem należało wydać nowe rozporządzenie.

Jak wprost wynika z treści rozporządzenia reguluje ono przepisy techniczno-budowlane dotyczące projektowania, budowy i utrzymania dróg.



ZJAZD JAKO CZĘŚĆ DROGI

W odniesieniu do kwestii zjazdów z dróg publicznych przedstawione wyżej nowelizacje spowodowały daleko idące zmiany. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, zjazd został zdefiniowany jako część drogi publicznej łącząca jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdecydowanie uwagę zwraca stwierdzenie, że „zjazd jest częścią drogi”. W tej kwestii nasuwają się wątpliwości bowiem dotychczas w orzecznictwie – dominował pogląd, że zjazd nie jest częścią drogi (np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 listopada 2020 r., II SA/Rz 217/20). Należy jednak wyjaśnić, że nie chodzi tu o część drogi w literalnym znaczeniu, a o to, że pojęcie „część drogi” zyskało nowe znaczenie w sensie prawnym.

NOWA DEFINICJA DROGI

Taka sytuacja wynika m.in. z nowej definicji pojęcia „droga”, zawartej w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten stanowi, że droga to budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Definicja ta wymienia składowe drogi takie jak: części drogi, urządzenia drogi, budowle ziemne i drogowe obiekty inżynierskie. Dodatkowo wskazuje się w omawianym przepisie, że składowe te zostały określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Ustawy – Prawo budowlane, czyli w rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dróg publicznych. W rozporządzeniu tym w Dziale III znajduje się Rozdział 2 zatytułowany właśnie: „Części drogi”. W rozdziale tym zamieszczono kolejne rozdziały, w których uregulowano następujące części drogi: jezdnie i pobocza na odcinkach poza obszarami skrzyżowań lub węzłów, części drogi przeznaczone do ruchu pieszych lub osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, części drogi przeznaczone do ruchu rowerów, hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego lub osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, części drogi przeznaczone do ruchu i obsługi pojazdów transportu zbiorowego, stanowiska postojowe i miejsca obsługi podróżnych, skrzyżowania i węzły, a także właśnie zjazdy, wyjazdy i wjazdy. Całości dopełnia kategoria: pozostałe części drogi.

NOWE UJĘCIE PASA DROGOWEGO

Te części drogi składające się na stanowiącą całość techniczno-użytkową budowlę znajdują się w pasie drogowym. Konsekwencją tego jest to, że zjazd jest lokalizowany zawsze w granicach pasa drogowego. Ustawowej definicji pasa drogowego również nie ominęła nowelizacja. Pas drogowy w obecnym stanie

prawnym to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że „uproszczenie definicji pasa drogowego w pkt. 1 wynika z nowej definicji drogi, określonej w pkt. 2, oraz z konieczności zastąpienia pojęcia »linie graniczne« pojęciem »linie rozgraniczające«. Pojęcie »linii rozgraniczających« występuje w szeregu ustaw, m.in. w Ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176) oraz Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503). Zasadne jest zatem stosowanie tego samego pojęcia w ustawie o drogach publicznych. Z kolei, skoro w pasie drogowym może być zlokalizowana droga, oznacza to, że wszystkie składowe drogi określone w jej definicji mogą być usytuowane w tym pasie”. Bezpośrednią zmianą jest zatem to, że dotychczasowe pojęcie linii granicznych pasa drogowego, które łatwo można było utożsamiać z granicami geodezyjnymi działki ewidencyjnej, zastąpiono pojęciem linii rozgraniczających, które związane jest raczej z projektowaniem czy planowaniem. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pojęcie pasa drogowego oprócz zastosowania w planowaniu i projektowaniu przebiegu nowych dróg, ma przede wszystkim zastosowanie w zarządzaniu drogami istniejącymi, a w szczególności wyznacza zakres przedmiotu postępowań administracyjnych prowadzonych przez zarządcę drogi publicznej i wydawanych przez niego zezwoleń, o jakich mowa w art. 20 pkt 8 Ustawy o drogach publicznych. Należy mieć też na uwadze, że definicja pasa drogowego nadal odwołuje się do pojęcia gruntu, pochodzącego z Kodeksu cywilnego, a który oznacza część powierzchni ziemskiej stanowiący odrębny przedmiot własności. Dlatego też, w stosunku do istniejących już dróg publicznych (zaliczonych aktualnie do danej kategorii) nadal należy rozumieć pojęcie linii rozgraniczających pas drogowy jako granice geodezyjne działki lub działek ewidencyjnych tworzących ten pas, a stanowiących własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa.

NOWA DEFINICJA ZJAZDU

To właśnie w granicach pasa drogowego zlokalizowany ma być zjazd z drogi publicznej do nieruchomości położonej poza pasem drogowym drogi publicznej. Tak należy rozumieć przepis stanowiący o tym, że zjazd to część drogi publicznej łączącej jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym. Z jednej strony oczywiście zjazd nie jest jezdnią (czy częścią jezdni), bowiem jest połączeniem tej jezdni, a z drugiej strony zjazd nie znajduje się poza pasem drogowym, bo łączy tę jezdnię z nieruchomością, która jest poza pasem. Zjazd powinien być zatem zlokalizowany pomiędzy jezdnią a granicą pasa.

Innym ważnym elementem znowelizowanej definicji zjazdu jest stwierdzenie, że zjazd stanowi bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej. Należy przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 2 pkt 14 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „dostęp do drogi publicznej” to bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Czy zatem odmowa wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu stanowi przesądzenie o braku dostępu nieruchomości do drogi publicznej? Nie, ponieważ dostęp do drogi publicznej może być albo bezpośredni (za pośrednictwem zjazdu) albo pośredni (przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej).

Z redakcji nowej definicji ustawowej zjazdu zdecydowanie nie należy też wywodzić żadnych konsekwencji co do obowiązków zarządcy drogi związanych ze zjazdem.

Kwestia obowiązków związanych z utrzymaniem zjazdu pozostała niezmieniona. Utrzymanie zjazdu należy nadal do właściciela nieruchomości, do której zjazd prowadzi. Zgodnie z art. 30 Ustawy o drogach publicznych: „Utrzymywanie zjazdów, łącznie ze znajdującymi się pod nimi przepustami, należy do właścicieli lub użytkowników gruntów przyległych do drogi”.

Co do regulacji związanych z budową zjazdu, te również na gruncie ustawowym pozostały bez większych zmian. Zgodnie z art. 29 cytowanej ustawy budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem przypadku budowy lub przebudowy drogi, kiedy budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Kontrowersyjną kwestią są za to skutki wspomnianych wyżej nowelizacji w odniesieniu do treści

wydawanych przez zarządcę zezwoleń na lokalizację zjazdu. Należy w tym miejscu przypomnieć, że od dłuższego już czasu budowa zjazdów z drogi gminnej i powiatowej nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia, a w przypadku dróg wojewódzkich i krajowych wymaga jedynie zgłoszenia. Skutkiem takiego stanu jest to, że dla zjazdów realizowanych jako samodzielne inwestycje nie ma prawnie weryfikowalnego obowiązku sporządzenia projektu budowlanego. Aby zatem zjazdy, które obecnie kwalifikowane są jako części drogi, spełniały minimalne wymogi techniczno-budowlane w treści decyzji lokalizacyjnej (zezwolenia) wydawanej przez zarządcę drogi na podstawie art. 29 ust. 3 Ustawy o drogach publicznych określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne.

Określanie tych parametrów technicznych w dotychczasowej praktyce polegało na przywoływaniu w decyzji treści § 78 albo § 79 uchylonego Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Tymczasem w nowym rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych nie znajdziemy podobnych przepisów. W treści rozporządzenia zjazdy zostały podzielone funkcjonalnie na zwykłe, techniczne i awaryjne. Kategoria zjazdów zwykłych obejmuje łącznie te zjazdy, które dotychczasowe przepisy określały jako indywidualne i publiczne. Zjazdy techniczne i awaryjne występować będą wyłącznie w przypadku dróg o ograniczonej dostępności – ekspresowych i autostrad.

PARAMETRY TECHNICZNE ZJAZDU

Powstała zatem wątpliwość, jakiego rodzaju parametry może obecnie określać zarządca drogi w decyzji zezwoleniu na lokalizację zjazdu.

Przede wszystkim trzeba przywołać treść § 54 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518), zgodnie z którym: „Połączenie jezdni z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym projektuje się jako jedno- lub dwukierunkowy zjazd”. Zatem pierwszym z parametrów jest to, czy zjazd będzie jedno- czy dwukierunkowy.

Wśród wymienionych wprost w rozporządzeniu parametrów technicznych zjazdu odnajdziemy też ogólne wytyczne określające parametry geometryczne. W § 56 ust. 2. określono, że „Parametry geometryczne zjazdu, [...] powinny umożliwić przejazd pojazdu miarodajnego oraz uwzględnić uwarunkowania wynikające z ruchu pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnog elektrycznych lub urządzeń transportu osobistego. Parametry geometryczne dwukierunkowego zjazdu powinny dodatkowo umożliwić przejazd pojazdu miarodajnego z zachowaniem bezpiecznej odległości między wymijającymi się pojazdami”. W przepisie tym pojawia się pojęcie zdefiniowane w treści § 4 pkt 15 rozporządzenia, tj. pojazd miarodajny. Definicja ta stanowi, że jest to pojazd o określonych parametrach, które wyznaczają przestrzeń niezbędną do jego ruchu i postoju, wykorzystywany do projektowania drogi. Zgodnie z treścią § 14 ust. 1 rozporządzenia: „Zarządca drogi po zasięgnięciu opinii organu zarządzającego ruchem określa pojazd miarodajny lub pojazdy miarodajne, spośród określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, którym umożliwia się przejazd po drodze”.

Kolejne parametry techniczne zjazdu to pochylenie w przebiegu drogi dla pieszych. W uregulowaniu § 33 rozporządzenia wskazano, że: „Pochylenie poprzeczne drogi dla pieszych powinno zapewniać skuteczne odwodnienie i powinno być nie większe niż 2%. W trudnych warunkach oraz w miejscach zjazdów, wyjazdów i wjazdów dopuszcza się większe pochylenie poprzeczne drogi dla pieszych, przy czym pochylenie poprzeczne chodnika powinno być nie większe niż 3%”.

Innym określonym w rozporządzeniu parametrem technicznym zjazdu jest widoczność. Z treści § 81 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia wynika, że: „Kierującemu pojazdem innym niż rower, hulajnoga elektryczna i urządzenie transportu osobistego zapewnia się: [...] na zjeździe, [...]: wolne od przeszkód pole widoczności przy ruszaniu z miejsca zatrzymania”.

WZORCE I STANDARDY

Powyższe uregulowania wydają się być nazbyt ogólne w porównaniu z przepisami poprzedniego rozporządzenia. Jest tak dlatego, że tym razem autorzy rozporządzenia postanowili przesunąć określenie szczegółowych wytycznych projektowych poza zakres regulacji. Powodem jest oczywiście zmniejszenie

liczby sytuacji, w których konieczne jest uzyskiwanie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, o jakim mowa w art. 9 Ustawy – Prawo budowlane.

W przepisie § 3 rozporządzenia wprowadzono zasadę, że: „Jeżeli w przepisach rozporządzenia nie określono warunku lub określono go w sposób ogólny, drogę projektuje się, buduje, przebudowuje lub użytkuje zgodnie z zasadami wiedzy technicznej zawartej w szczególności: [...] we wzorcach i standardach rekomendowanych przez ministra właściwego do spraw transportu na podstawie przepisów o drogach publicznych”.

Przepisowi temu odpowiada regulacja rangi ustawowej zawarta w art. 17 ust. 4 Ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym: „Wzorce i standardy, [...] stanowią jeden ze zbiorów zasad wiedzy technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane i są stosowane dobrowolnie”. W komunikacie na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury wyjaśniono, że tzw. WiS są przeznaczone do dobrowolnego stosowania. Oznacza to, że nie stanowią one obligatoryjnych przepisów techniczno-budowlanych (PTB) w rozumieniu Ustawy – Prawo budowlane oraz że nie zwalniają osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie z odpowiedzialności zawodowej (www.gov.pl/web/infrastruktura/o-wzorcach-i-standardach). Jeśli chodzi o zjazdy to wytyczne w tym zakresie zawarte zostały w dokumencie oznaczonym jako: „WR-D-33 Wytyczne projektowania zjazdów, wyjazdów oraz wjazdów na drogach zamiejskich i ulicach” (wersja 01 obowiązuje od 15 grudnia 2022 r.).

W treści wytycznych określono, że na sposób zapewnienia dostępu do drogi wpływają takie czynniki jak:

- a) lokalizacja drogi (droga zamiejska, ulica),
- b) klasa drogi,
- c) przekrój poprzeczny drogi,
- d) zagospodarowanie i przeznaczenie terenu wzdłuż drogi (przemysłowe, usługowe, mieszkaniowe, rolnicze, inne),
- e) gęstość nieruchomości wzdłuż drogi,
- f) rodzaj użytkowników dróg (pojazdy, w tym rowery, piesi, osoby ze szczególnymi potrzebami itd.),
- g) wielkość ruchu pojazdów i niezmotoryzowanych użytkowników dróg,
- h) dostęp do pojazdów transportu zbiorowego.

Zastrzeżono, że ze względów bezpieczeństwa ruchu drogowego ogranicza się dostępność drogi przyjmując, że im wyższa klasa drogi, tym bardziej ograniczona jest jej dostępność.

Według powyższych kryteriów dokonano klasyfikacji zjazdów dzieląc je na sześć klas funkcjonalnych (A, B, C1, C2, D i E). Cechy poszczególnych zjazdów opisano w zamieszczonej w wytycznych tabeli. Wyjaśniono, że klasa funkcjonalna zjazdu determinuje rodzaj pojazdu miarodajnego.

W wytycznych powtórzono też za rozporządzeniem, że zjazdu, wyjazdu lub wjazdu zwykłego nie lokalizuje się w miejscu, które zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Uszczegółowiono zasady dotyczące lokalizowania większej ilości zjazdów do jednej nieruchomości. Zjazd zwykły lokalizuje się w taki sposób, aby do jednej nieruchomości gruntowej prowadził: jeden dwukierunkowy zjazd albo dwa jednokierunkowe zjazdy, albo jeden jednokierunkowy zjazd i jeden dwukierunkowy zjazd – w trudnych warunkach, jeżeli taka potrzeba wynika ze sposobu zagospodarowania nieruchomości. Dopuszcza się lokalizację zjazdów zwykłych klasy C2 lub D jako podwójnych, na granicy nieruchomości gruntowych w trudnych warunkach.

Na drogach klasy L i D nie ogranicza się miejsca lokalizacji zjazdów klasy D i E. W trudnych warunkach na drodze klasy L i D dopuszcza się zlokalizowanie większej liczby zjazdów do jednej nieruchomości, w szczególności, jeżeli wynika to ze sposobu zagospodarowania tej nieruchomości. Zaleca się ograniczanie liczby zjazdów zwykłych z jezdni głównych, w szczególności poprzez projektowanie dodatkowych jezdni, służących obsłudze nieruchomości gruntowych przyległych do pasa drogowego.

Należy wziąć jednak pod uwagę, że wytyczne te nie stanowią źródła obowiązującego prawa, co oznacza, że w praktyce parametry zawierane w decyzji lokalizacyjnej zarządcy drogi mogą być określane odmiennie.

radca prawny Jakub Kornecki



**DOSTĘP DLA
CZYTELNIKÓW**

PO ZAMÓWIENIU
www.inzynierbudownictwa.pl/sklep

This advertisement features a background image of a modern building with a glass facade. The text is overlaid on a dark brown background. The left side contains the text 'DOSTĘP DLA CZYTELNIKÓW' in white, bold, uppercase letters. The right side contains 'PO ZAMÓWIENIU' in white, bold, uppercase letters, followed by the URL 'www.inzynierbudownictwa.pl/sklep' in a smaller white font.



**DOSTĘP DLA
CZŁONKÓW PIIB**

PO ZALOGOWANIU
www.portal.piib.org.pl

This advertisement features a background image of a modern building with a glass facade. The text is overlaid on a dark brown background. The left side contains the text 'DOSTĘP DLA CZŁONKÓW PIIB' in white, bold, uppercase letters. The right side contains 'PO ZALOGOWANIU' in white, bold, uppercase letters, followed by the URL 'www.portal.piib.org.pl' in a smaller white font.