



Wojciech Kotowski

Wyboista droga niepełnosprawnego do „koperty”

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest ukazanie, na jakie uciążliwości niejednokrotnie narażony jest niepełnosprawny w dążeniu do realizacji swoich uprawnień. Drogę przeciwności przedstawiono na przykładzie wniosku do Urzędu Dzielnicowego o wyznaczenie miejsca postojowego i oznaczenie znakiem poziomym „koperta” (P-20 i P-24). Mimo braku formalnych przeszkód nie udzielono wnioskodawcy należnego wsparcia przez znalezienie rozwiązania stanowiącego ułatwienie w dalszym jego funkcjonowaniu. W zamian zaofერowano rozwiązanie całkowicie dla wnioskodawcy nieprzydatne.

Słowa kluczowe

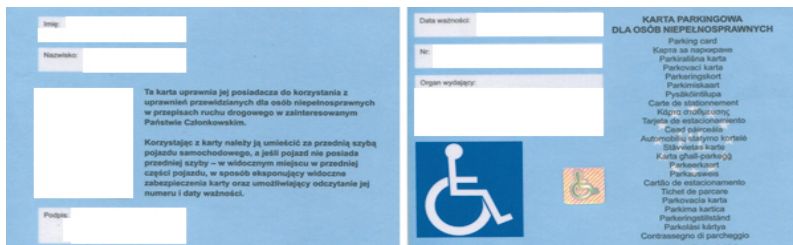
Koperta, niepełnosprawny, wniosek, władza urzędnicza, organizacja ruchu drogowego.

* * *

1. Etapy rozpatrywania wniosku o wyznaczenie miejsca postojowego

1.1. Urząd Dzielnicowy

Niepełnosprawny złożył do miejscowego Urzędu Dzielnicowego wniosek o wyznaczenie właściwego miejsca postojowego i oznaczenie znakiem poziomym „koperta” (P-20 i P-24). Do wniosku dołączył zdjęcie „karty parkingowej” (ryc. 1).



Ryc. 1. Zdjęcie karty parkingowej.

Mgr Wojciech Kotowski, ekspert ds. prawnych aspektów wypadków drogowych kancelarii adwokackiej Pomorski w Warszawie.

Wskazał też miejsce, które spełniało jego oczekiwania i w jego ocenie w żaden sposób nie kolidowało z przyjętą organizacją ruchu. Po trzech miesiącach wnioskodawca otrzymał pismo informujące o negatywnym zaopiniowaniu wniosku przez Biuro Polityki Mobilności i Transportu Urzędu Miasta. Równocześnie zarządzający ruchem wskazał sąsiadującą ulicę jako właściwą dla lokalizacji „koperty”, z sugestią wyznaczenia jej częściowo na jezdni, a częściowo w miejscu istniejącego zieleńca. Z uwagi na wymagania formalne Wydział Inwestycji i Infrastruktury Dzielnicy wystąpił o opinie do dwóch miejscowych instytucji, tj. Wydziału Ochrony Środowiska oraz Wydziału Architektury i Budownictwa. Chodziło o ustalenie zgodności przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Wnioskodawca po otrzymaniu ww. pisma wystosował do Naczelnika Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Dzielnicy żądanie nadesłania odpisu negatywnej opinii i wskazanie konkretnego miejsca usytuowania „koperty”. Ponadto kategorycznie sprzeciwił się jakimkolwiek uszczuplaniu istniejących zieleńców przy realizacji przedsięwzięcia. Po miesiącu wnioskodawca został poinformowany, że wymienione wyżej wydziały zaopiniowały wskazaną lokalizację negatywnie. Wnioskodawca uznał kwestię tę za zamkniętą, wyrażając równocześnie uznanie dla negatywnej opinii wyrażonej przez Wydziały Architektury i Budownictwa oraz Ochrony Środowiska w odniesieniu do – absurdalnego – pomysłu Biura Polityki Mobilności i Transportu usytuowania miejsca parkingowego kosztem wypielegnowanego, głównie siłami mieszkańców, „zieleńca”. Rzec by można: „zwyciężył rozsądek”.

Kolejna propozycja Wydziału Inwestycji i Infrastruktury usytuowania „koperty” była nie do przyjęcia, ponieważ jej lokalizacja miała znajdować się w odległości 100 metrów od wejścia do budynku, w którym wnioskodawca mieszka. Co więcej, chcąc dostać się do tego miejsca postojowego niepełnosprawny musiałby pokonać trzy przejścia przez jezdnię. W tym stanie rzeczy równie dobrze mógł korzystać z „kopert” już istniejących i zlokalizowanych w dogodniejszej odległości, wszak „koperta” *sensu largo* jest przypisana podmiotowi uprawnionemu, a nie *sensu stricto* podmiotowi indywidualnemu. Analogicznie nie było przeszkód, aby z nowej „koperty” zlokalizowanej w proponowanym miejscu, mogli korzystać inni uprawnieni. Wnioskodawca, wyrażając taką myśl w korespondencji z Urzędem Dzielnicowym, równocześnie poinformował, że kwestię tę również uważa za zamkniętą.

Natomiast, otwartą pozostawała nadal kwestia związana z pierwotną propozycją wnioskodawcy. Dla wnioskodawcy niezrozumiałe było stanowisko Biura Polityki Mobilności i Transportu, w którym zaprezentowano pogląd, że proponowana przez wnioskodawcę lokalizacja „koperty” została zaopiniowana negatywnie. W piśmie wskazano, że *„wyznaczenie miejsca postojowego w pasie ruchu (...) z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego wymagałoby kompleksowej zmiany*

organizacji ruchu przez uporządkowanie parkowania z przeniesieniem go na jezdnię”. Nie wiadomo jednak, o jakie przeniesienie parkowania chodziło, ponieważ istniejący stan rzeczy nie uległby zmianie. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, nastąpiłoby nie pogorszenie bezpieczeństwa, lecz *a contrario* urzeczywistniłaby się poprawa bezpieczeństwa.

Wykluczenie przez Urząd Dzielnicowy proponowanej przez wnioskodawcę lokalizacji w tzw. „bezkolizyjnym obszarze”, co odzwierciedla zdjęcie przedstawione na rycinie 2 – stwierdzeniem przedstawiciela tego urzędu, że „wyznaczenie miejsca postojowego w obszarze między dwoma zjazdami również wpłynie na pogorszenie bezpieczeństwa ruchu drogowego przez ograniczenie widoczności podczas włączania się do ruchu” – jest rezultatem pobieżnej analizy. W miejscu tym od wielu lat są nieustannie parkowane pojazdy i nikt z mieszkańców obu sąsiadujących posesji nie zgłaszał zastrzeżeń do takiego sposobu parkowania.



Ryc. 2. Miejsce zaproponowane przez wnioskodawcę do wyznaczenia „koperty” miało znajdować się w miejscu stojących dwóch pojazdów.

Według stanowiska Urzędu Dzielnicowego usytuowanie „koperty” w miejscu proponowanym przez wnioskodawcę „znacznie pogorszy bezpieczeństwo ruchu drogowego”¹. Tego punktu widzenia z natury rzeczy niepodobna zaliczyć do rzeczowych argumentacji, ponieważ trudno racjonalnie wyjaśnić, dlaczego dwa stojące pojazdy nie pogarszają poziomu bezpieczeństwa, a „koperta” przeznaczona na jeden pojazd ten poziom miałaby pogorszyć.

Dla prawidłowej organizacji ruchu należy umieścić „kopertę” we wspomnianym „bezkolizyjnym obszarze” (P-20 i P-24) i oznakować to miejsce odpowiednimi znakami (D-18a z tabliczką T-29), przez umieszczenie ich na słupie latarni, na której są już znaki (ryc. 3). W określonej sytuacji można wykorzystać istniejące znaki z dodaniem informacji, że dostępne są dwa miejsca zastrzeżone.

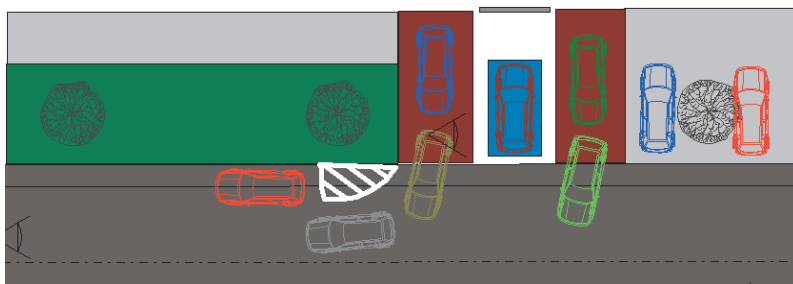
¹ Na marginesie warto wskazać, że Autor tego stwierdzenia użył niewłaściwego sformułowania. Prawidłowo powinno ono brzmieć: „bezpieczeństwo w ruchu drogowym”, wszak chodzi o realizację ustawowych zasad. Natomiast bezpieczeństwo ruchu drogowego odnosi się do sfery technicznej (np. standardu nawierzchni).



Ryc. 3. Istniejąca organizacja ruchu.

W takiej sytuacji nastąpiłaby niewątpliwie poprawa warunków wyjazdu z posesji, w odniesieniu do obecnego stanu. Zwykle pojazdy są pozostawiane przy prawej krawędzi jezdni i wówczas wyjazd jest zdecydowanie utrudniony, ponieważ kierujący chcąc włączyć się do ruchu musi – mówiąc kolokwialnie – „złamać” się pod kątem 90°. Natomiast przy „kopercie” w tym miejscu i „polu wyłączonym z ruchu” kierujący będzie mógł wykonać wskazany manewr łagodnym łukiem, gdyż „koperta” może i powinna być wyznaczona w większej odległości od prawej krawędzi jezdni.

Należy szanować stanowisko przedstawicieli Urzędu Dzielnicy, znawców przedmiotu w zakresie niemożliwości usytuowania „koperty” w obszarze postoju dwóch pojazdów, lecz nie ma obowiązku wyrażenia aprobaty dla jego treści, zwłaszcza, że z formalnego punktu widzenia nie ma najmniejszych przeciwwskazań w realizacji przedsięwzięcia, które w żaden sposób nie wpłynie na pogorszenie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. A dowodem takiego poglądu jest szkic zamieszczony na rycinie 4:



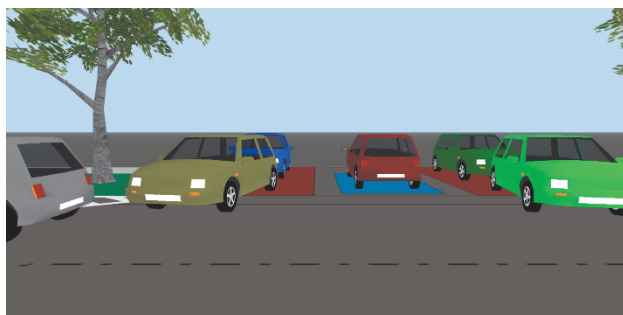
Ryc. 4. Lokalizacja koperty proponowana przez wnioskodawcę.

W proponowanym miejscu zieleniec ma szerokość 5,2 m, natomiast stałe elementy ogrodzenia sąsiadujących ze sobą posesji, składające się w równych częściach z materiału murowanego i metalowego, mają łącznie 4,0 m. Jak wiadomo na wyznaczenie miejsca postojowego dla niepełnosprawnego, potrzebny jest obszar

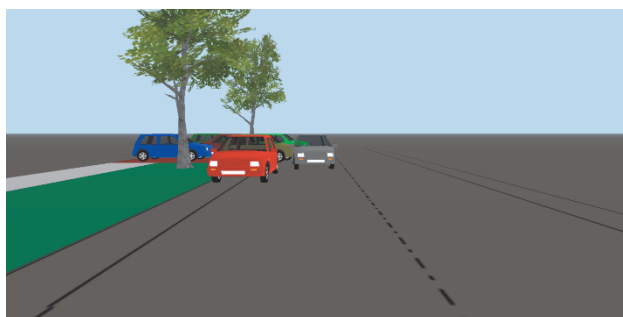
o wymiarach 3,6 x 5,0 m, a więc miejsce takie niemal idealnie wpasowuje się w obszar proponowany przez wnioskodawcę. Wizualizację takiego rozwiązania przedstawiono na rycinach 5–10.



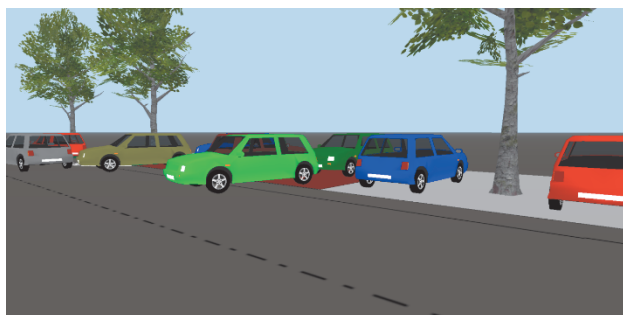
Ryc. 5. Usytuowanie koperty względem jezdni i wyjazdów z posesji.



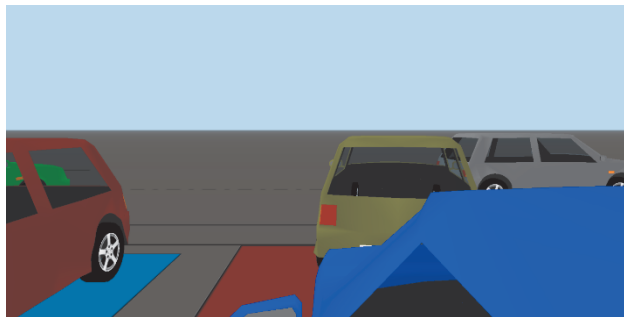
Ryc. 6. Usytuowanie koperty – widok od strony jezdni.



Ryc. 7. Usytuowanie koperty widok w kierunku przeciwnym do kierunku ruchu.



Ryc. 8. Usytuowanie koperty – widok od strony jezdni.



Ryc. 9. Usytuowanie koperty – widok w kierunku wyjazdu z posesji.



Ryc. 10. Usytuowanie koperty – widok z boku.

Wizualizacja przedstawiona na rycinie 9 pozwala na stwierdzenie, że pojazd stojący na „kopercie” nie będzie ograniczał w istotnym stopniu pola widzenia lewej strony jezdni, wpływając na bezpieczeństwo ruchu. Taka sama sytuacja występuje z pozycji kierującego, realizującego manewr włączania się do ruchu lewym wyjazdem, któremu także nie przeszkadzają pojazdy stojące na chodniku, zaparkowane prostopadłe do krawędzi jezdni i na tej samej pozycji względem chodnika i jezdni, co pojazd zajmujący kwestionowane miejsce na „kopercie” (ryc. 10).

Jedynym uzasadnionym przeciwwskazaniem byłoby ustanowienie zakazu postoju pojazdu we wskazanym miejscu, lecz stan taki wiązałby się ze zmianą organizacji ruchu – co do zasady – bezpodstawną.

W kolejnej odpowiedzi Wydział Inwestycji i Infrastruktury Dzielnicy poinformował wnioskodawcę, że w poprzednim piśmie zajął stanowisko, które nie uległo i nie ulegnie zmianie.

1.2. Burmistrz Dzielnicy

W tym stanie rzeczy wnioskodawca skierował skargę do Burmistrza Dzielnicy, przedstawiając całą wyboistą drogę korespondencyjną w relacji z Urzędem Dzielnicowym. Wskazał, że Urząd Dzielnicowy zastosował nadmiernie ogólne wywody, których istota nie może być uznana za uzasadnienie zajętego stanowiska, a w piśmie wieńczącym korespondencję w ogóle nie odniósł się do stanowiska wnioskodawcy. Wnioskodawca w uzasadnieniu skargi przedstawił rzeczową argumentację, którą należy podzielić. Otóż, usytuowanie koperty we wskazanym przez

wnioskodawcę miejscu pozostaje w zgodzie z obowiązującą ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.) wraz z jej przedmiotowymi aktami wykonawczymi: w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 454 ze zm.) oraz w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków (...) i warunków ich umieszczenia na drogach (Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.). Lokalizacja ta nie pozostaje w sprzeczności z powoływanym w pismach Urzędu Dzielnicowego zarządzeniem Prezydenta Miasta, którego dyspozycje – co do zasady – muszą być zgodne ze wskazaną wyżej ustawą. W konkluzji wnioskodawca podkreślił, że nie interesuje go stanowisko czy ocena Urzędu Dzielnicowego w kwestii dotychczas spornej, które w istocie opiera się na wyimaginowanym poglądzie urzeczywistniającym iluzoryczne przeszkody, a tym samym bezpodstawnie kształtującym nieistniejące przeciwwskazania formalne. Poinformował, że oczekuje od Burmistrza podjęcia decyzji administracyjnej w przedmiocie usytuowania koperty dla niepełnosprawnego w miejscu przez niego wskazanym. Kwestię zgodności usytuowania koperty w określonym miejscu z obowiązującymi przepisami wnioskodawca szczegółowo uzasadnił.

Burmistrz, po rozpatrzeniu wniosku o wydanie decyzji administracyjnej w sprawie wyznaczenia zastrzeżonego miejsca postojowego, tzw. „koperty”, postanowił, na podstawie art. 61a § 1 i 2 i art. 123 § 1 i 2 k.p.a., odmówić wszczęcia przedmiotowego postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu odmowy wskazał, że prośba o wyznaczenie miejsca dla osoby niepełnosprawnej jest tak naprawdę prośbą o wprowadzenie nowej, zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem na drodze, organizacji ruchu. W orzecznictwie nie budzi kontrowersji, że zatwierdzenie organizacji ruchu drogowego należy do materii publicznoprawnej i nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, postanowienia ani aktu prawa miejscowego². Jednocześnie sądy wypowiadają się, co do charakteru rozstrzygnięć spraw dotyczących ustawiania znaków drogowych jako konsekwencji zatwierdzenia projektu organizacji ruchu. Odmawiający wskazał, że nie są one sprawami administracyjnymi z zakresu administracji państwowej i nie są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, a w drodze czynności organizacyjno-technicznych³. Naczelny Sąd wprost stwierdził, że ustalenie przez organ zarządzający ruchem na drogach publicznych ograniczeń w korzystaniu z drogi nie jest decyzją administracyjną, lecz ustanowieniem powszechnie obowiązującej normy określonego zachowania się dla wszystkich użytkowników drogi i nieokreślonego kręgu potencjalnych jej użytkowników⁴.

Uzasadniając odmowę Burmistrz powołał się na art. 61a k.p.a., w myśl którego, gdy żądanie, wskazane w art. 61 k.p.a., zostało wniesione przez osobę niebę-

² Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. I OPS 14/13.

³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. III SA/Gd 587/10, wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Ke 668/10, postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 1987 r., sygn. SAB/Wr 26/87.

⁴ Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. I OSK 735/10.

dadą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, przy czym przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio. Pojęcia „inne uzasadnione przyczyny”, o których mowa w art. 61a § 1 k.p.a., ustawodawca nie definiuje wprost, lecz należy przez to rozumieć takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania. Przeszkodę stanowi: toczące się postępowanie w tej samej sprawie administracyjnej (stan sprawy w toku) albo zapadło już ostateczne rozstrzygnięcie (powaga rzeczy osądzonej) lub gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Dotyczy to sytuacji, gdy nie ma przepisu prawnego, na podstawie którego można wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie żądania strony.

Sytuacja taka, zdaniem Burmistrza, ma miejsce w niniejszej sprawie. Argument podparty został stwierdzeniem, że analizując sytuację braku podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia sprawy w trybie administracyjnym, jako podstawy do odmowy wszczęcia postępowania, należy mieć na uwadze wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 maja 2012 r., sygn. II SA/Bd 1335/11, w którym wskazano, iż *„w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że wydanie decyzji administracyjnej uzależnione jest od istnienia przepisu prawa materialnego przewidującego załatwienie sprawy administracyjnej w tej formie. Dominuje przy tym stanowisko, które aprobuje tut. Sąd, że nie wolno domniemywać normy kompetencyjnej upoważniającej organ administracji publicznej do zastosowania tej prawnej formy działania. Organ administracji publicznej wyraża stanowisko w formie decyzji tylko w tym przypadku, gdy taką formę działania przewiduje konkretny przepis prawa materialnego, przy czym orzeczenie o uprawnieniach danego podmiotu lub nałożenie obowiązku związane jest ściśle z wykazaniem przez organ upoważnienia do takiego działania”*⁵.

Powyższym Burmistrz uzasadnił odmowę wydania decyzji administracyjnej, a w pouczeniu poinformował wnioskodawcę o prawie złożenia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

2. Zakończenie

Na tle prezentowanej sprawy urzeczywistnia się smutna refleksja. Wyboista droga w dążeniu do realizacji uprawnień wnioskodawcy, aczkolwiek uciążliwa i czasochłonna, była jednak wartościowa, bowiem wzbogaciła go o nowe doświadczenie, które z natury rzeczy umocniło go w przekonaniu o niezmiennej aktywności urzędników w pokonywaniu barier, z którymi borykają się niepełnosprawni. Nie ma bowiem wątpliwości, że propozycje, które pochodziły od właściwego Urzędu

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 1982 r., II SA 1474/82; wyrok NSA - OZ Wrocław z dnia 9 lutego 1983 r., SA/Wr 559/82.

Dzielnicowego nie były racjonalne (np. koperta kosztem zieleńca, czy w odległości ponad stu metrów od budynku, w którym mieszka wnioskodawca). To zgoła nowe doświadczenie uświadomiło wnioskodawcy, że skoro przez wiele lat niepełnosprawności radził sobie bez koperty, to jest oczywiste, iż przez kolejny czas, w którym przyjdzie mu istnieć, także bez niej będzie musiał sobie radzić. I oto znalazł rozwiązanie. Mianowicie, od tej pory pojazd, którym się przemieszcza stawia w wybranym przez siebie miejscu, to znaczy tam, gdzie zdaniem Urzędu nie można wyznaczyć koperty – podobno ze względu na określoną organizację ruchu. Postój w tym miejscu, jak wiadomo, nie jest zabroniony, a samochód właściwie nie musi stać na kopercie. Równocześnie jest spokojny o status tego miejsca, wszak wprowadzenie zakazu postoju jedynie teoretycznie jest możliwe, ponieważ w planach na nadchodzące lata nie przewidziano zmiany organizacji ruchu w tym obszarze. Jedyłą uciążliwością może być sytuacja, w której po powrocie nie będzie mógł zaparkować w tym miejscu, gdyż będzie ono już zajęte przez inny pojazd.

* * *

A rough road of a disabled person to the parking “envelope”

Abstract

The aim of the article is to show what difficulties a disabled person often has to face in the attempt to have his/her rights exercised. The road of impediments has been illustrated by a case of an application to a district office for the designation of a parking space and marking it with a horizontal traffic sign “envelope”. Although there were no formal obstacles, the applicant was not given due support by finding a solution that would facilitate his life activities. Instead, a solution totally useless to the applicant was offered.

Key words

Envelope, disabled person, application, officials’ power, organisation of traffic.