

Małgorzata Rzeźnicka
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Bezpieczeństwo ruchu drogowego wobec nadmiaru znaków drogowych w obszarze zabudowanym

Road safety in the face of excessive road signs in built-up areas

Streszczenie

Bezpieczeństwo stanowi jedną z najważniejszych potrzeb w życiu człowieka. Jest ono tym bardziej istotne w przypadku poruszania się po drodze, na której znajduje się wiele zagrożeń dla kierowców i innych uczestników ruchu drogowego. W ostatnich kilku latach coraz częściej jako jeden z czynników zwiększających niebezpieczeństwo na drodze wskazywany jest nadmiar znaków drogowych w obszarze zabudowanym.

Artykuł ma na celu przeanalizowanie przepisów dotyczących oznakowania dróg, uprawnień i obowiązków organów organizujących ruch drogowy, a także sprawujących nad nimi nadzór. W tym celu zostały przedstawione również przykłady oznakowania dróg publicznych w Polsce, na których występuje problem nadmiaru znaków. Po przeprowadzonej analizie zostały również zaproponowane możliwe rozwiązania mogące poprawić stan oznakowania dróg.

Dodatkowo niesłuszne byłoby ocenianie sytuacji nadmiaru znaków wyłącznie negatywnie. Dlatego artykuł przedstawia także okoliczności, w których „powtórzenie znaków” wydłoby się uzasadnione, a przynajmniej nie oceniane ujemnie.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, bezpieczeństwo transportu, prawo ruchu drogowego, znaki drogowe, organizacja ruchu

Abstract

Safety is one of the most important needs in human life. It is even more important in case of driving on a road with many dangers for drivers and other road users. In the last few years, an excess of road signs in built-up areas has been increasingly indicated as one of the factors enhancing the danger on the road.

The article aims to analyze regulations on road marking, rights and obligations of road traffic authorities and those supervising them. The article presents examples of marking public roads in Poland with the problem of excess signage. After the analysis, possible solutions that could improve the condition of road markings are also proposed.

In addition, it would be wrong to assess the problem of excess of road signage only negatively. Therefore, the article also presents circumstances in which „duplication of road signs” would seem justified, or at least not negatively assessed.

Keywords

safety, transport safety, traffic law, signage, traffic organisation

Wstęp

Podstawowe akty normatywne zarówno międzynarodowe, jak i krajowe stawiają prawo do bezpieczeństwa na piedestale praw człowieka¹. Potrzeba i pragnienie jego urzeczywistnienia są jednymi z najważniejszych problemów każdego społeczeństwa. Bezpieczeństwo odnosi się tak naprawdę do każdej dziedziny życia człowieka, dlatego też możliwe jest rozróżnienie jego poszczególnych obszarów, np. bezpieczeństwo finansowe, ekologiczne czy transportowe (w wypadku tych rozważań odgrywające kluczową rolę)².

Przed wszystkim należy wskazać na dychotomiczne znaczenie bezpieczeństwa. Z jednej strony można je ujmować pozytywnie, a z drugiej negatywnie. Tym samym bezpieczeństwo często łączone jest ze swoim przeciwieństwem, czyli niebezpieczeństwem. Wynika to z faktu, że zagrożenie ma charakter wtórny w stosunku do bezpieczeństwa. Może się ono pojawić dopiero wtedy, gdy w ramach danej rzeczywistości zaistnieją takie okoliczności, które zniwelują niebezpieczeństwo³.

Zgodnie z definicją słownikową bezpieczeństwo to po prostu stan niezagrożenia⁴. Czy natomiast filozofia, psychologia i socjologia, a w końcu również prawo pojmują pojęcie bezpieczeństwa zgodnie z tą definicją, czy tworzą własne na potrzeby konkretnych dyscyplin?

¹ W Deklaracji praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., w art. II zaraz po wolności i własności bezpieczeństwo zostało uznane za prawo człowieka naturalne i nieprzedawnialne. Podobnie w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., w art. 5 prawodawca stanowi, że „każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”.

W Traktacie o Unii Europejskiej z 1 listopada 1993 r. art. 3 (dawny artykuł 2 TUE) wskazuje, że Unia ma zapewniać obywatelom bezpieczeństwo, a jej celem jest wspieranie pokoju. W tym miejscu należy podkreślić, że prawo UE tworzy swoisty system prawny i nie można pominąć tutaj kwestii związanych z jego obowiązywaniem na terenach konkretnych państw członkowskich, zwłaszcza RP. Doktryna uznaje, że prawo UE tworzy autonomiczny system prawny, funkcjonujący na poziomie prawa międzynarodowego, ale także prawa krajowego. Mimo to posiada takie unikatowe cechy, które uzasadniają kwalifikowanie go jako nowy, odrębny system prawny (K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003, s. 4-8.)

Również w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. pojęcie bezpieczeństwa pojawia się wielokrotnie. Mimo że nie jest ono bezpośrednio definiowane, prawodawca używa go w trzech kontekstach. Pierwszy z nich wskazuje bezpieczeństwo jako stan, który należy urzeczywistnić i go chronić w ogólności (art. 5), drugi kontekst wskazuje na ewentualną możliwość ograniczenia wolności i praw w celu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 31 ust. 3), wynosząc tym samym tę wartość ponad wszelkie inne określone w konstytucji. Natomiast w trzecim kontekście konstytucja określa organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa.

² Oczywiście katalog sfer, na które oddziałuje bezpieczeństwo, jest i zapewne pozostanie otwarty. Tak samo niemożliwe byłoby jego hierarchiczne uporządkowanie. Chciałabym jedynie zwrócić uwagę na złożoność przedmiotową z pozoru tak prostej konstrukcji.

³ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 13.

⁴ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/bezpieczenstwo.html> [dostęp 18.11.2019].

W psychologii bezpieczeństwo ujmowane jest w kilku aspektach: jako potrzeba, wartość oraz poczucie⁵. Teoria potrzeb zakłada, że bezpieczeństwo wiąże się z zapewnieniem podstawowych warunków psychicznych. S. Siek wskazuje, że potrzeba bezpieczeństwa odpowiada instynktowi samozachowawczemu, a jej niezaspokojenie wiąże się z lękiem i niepokojem⁶. A. Bańska dodaje, że bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka odgrywa ogromną rolę w podejmowaniu przez niego decyzji i wartościowaniu otoczenia⁷.

Jeżeli chodzi o pojmowanie bezpieczeństwa jako wartości, to najbardziej znaczącą koncepcję wprowadził S. Schwartz, który uporządkował wartości w określone kategorie treściowe i wyróżnił 10 wartości, które są niezależne od uwarunkowań kulturowych⁸. Jedną z nich było właśnie bezpieczeństwo, ale ujmowane jako kategoria, w której składzie znajduje się poczucie bezpieczeństwa, harmonia, stabilność⁹.

Pojęciem, które może stanowić kryterium do oceny poziomu odczuwania psychologicznie rozumianego bezpieczeństwa, może być poczucie bezpieczeństwa¹⁰, dlatego że opiera się ono na subiektywnych stanach doświadczenia spokoju, braku zagrożenia, stałości czy pewności. To właśnie ono jest podstawą efektywnego funkcjonowania jednostki i wpływa najbardziej na jej działania.

Przedstawione zostanie stanowisko różnych nauk społecznych o bezpieczeństwie, których nastawienie jest raczej praktyczne, a zatem czy filozofia mogłaby jeszcze wnieść coś do tych rozważań, skoro jej pojmowanie skupia się bardziej na teorii? Znaczenie filozofii dla rozwoju pojęcia bezpieczeństwa można dostrzec w jego pewnym paradoksie. Zagrożenia mają charakter przede wszystkim empiryczny i charakteryzują się wielością, gdyż na poziomie językowym mają liczbę mnogą. Natomiast bezpieczeństwo charakteryzuje się jednością, istnieje jedno bezpieczeństwo w znaczeniu językowym (wynika to z liczby pojedynczej). Bezpieczeństwo jest tym samym kategorią filozoficzną, podczas gdy zagrożenia są przedmiotem nauk szczegółowych¹¹.

⁵ Podobnie złożoność tego pojęcia proponuje L. Korzeniowski. Zob. *idem, Potrzeby i wartości a poczucie bezpieczeństwa menedżerów*, „Acta Universitas Wratislaviensis. Socjologia” 2006.

⁶ S. Siek, *Struktura osobowości*, ATK, Warszawa 1986, s. 126.

⁷ A. Bańska, *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 227-230.

⁸ S. H. Schwartz, *Basic Human Values: An Overview*, The Hebrew University of Jerusalem, Jerozolima 2005, s. 1.

⁹ P. Brzozowski, *Uniwersalność struktury wartości: Koncepcje Shaloma H. Schwartz*, „Roczniki Psychologiczne” 2002, nr 5, s. 34.

¹⁰ R. Klamut, *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 2012, nr 4, s. 46.

¹¹ C. Kalita, *Fundamentalny charakter myślenia filozoficznego a praktyka społeczna*, [w:] S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski (red.), *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Wydział Humanistyczny, Siedlce 2016, s. 96.

Dziś całości dyscyplin filozoficznych dopełnia filozofia państwa i prawa, filozofia społeczna, filozofia kultury, filozofia estetyki i filozofia bezpieczeństwa¹². W zakresie zainteresowań tej ostatniej jest zwłaszcza pojęcie bezpieczeństwa jako wartości, przede wszystkim wartości uniwersalnej (aksjologia). Stawia tym samym pytanie: jakie miejsce zajmuje bezpieczeństwo wśród wartości uniwersalnych? Nie można udzielić innej odpowiedzi niż – centralne. Mimo że w tej dziedzinie nie ma jednej definicji bezpieczeństwa, to najczęściej sprowadza się ona do rozumienia go jako stanu i procesu trwania, przetrwania i rozwoju w warunkach zapewniających samorealizację¹³. Wszystko, co stoi na drodze samorealizacji, staje się zagrożeniem.

Bezpieczeństwo obecne jest również w zakresie zainteresowań socjologów. Jako idea, byt, czynnik czy proces wypełnia przestrzeń społeczną, a jako twór podstawowy jest konieczne dla ukształtowania ładu społecznego. Z punktu widzenia socjologii bezpieczeństwo jest wartością, która wiąże się mocno z innymi elementami społeczeństwa – chociażby z prawem. Jak twierdzą R. Skarżyński i E. Kuźlewska, „bezpieczeństwo to efekt zdolności reakcji na zagrożenia pojawiające się w sieciach stosunków społecznych, a także w środowisku naturalnym”.

W tym kontekście mowa jest o bezpieczeństwie jednostkowym, ale ma ono również wymiar ponadindywidualny, wyrażony w pojęciu bezpieczeństwa publicznego¹⁴. Termin ten pojawił się w literaturze przedmiotu w XIX wieku. Określany był wtedy jako „stan, w którym całość społeczeństwa oraz państwo ze swoimi priorytetami mają zapewnioną ochronę od jakichkolwiek zagrożeń”¹⁵. Z kolei S. Bolesta tłumaczy pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako „system rozwiązań prawnych oraz relacji społecznych, mających oparcie w regulacjach prawnych, których zadaniem jest ochrona: życia, zdrowia i mieszkania ludzi przy jednoczesnym zapewnieniu likwidacji skutków zagrożeń”¹⁶. E. Ura twierdzi, że to społeczeństwu najbardziej zależy na zapewnieniu bezpieczeństwa, dlatego że „jest to stan, w którym obywatelom nie zagraża (niezależne od źródła) niebezpieczeństwo”¹⁷. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 grudnia 1993 roku podjął się interpretacji pojęcia bezpieczeństwa publicznego i stwierdził, że jest to „całość porządku i urządzeń społecz-

¹² W. Pokruszyński, *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2011, s. 9.

¹³ *Ibidem*, s. 14.

¹⁴ Człon publiczny chociażby przez M. Stahl uważany jest po prostu za coś powszechnie dostępnego, z czego może korzystać nie tylko jednostka, ale szersza grupa osób; przeciwieństwo prywatnego. Zob. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 97.

¹⁵ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego U.S.B., Wilno 1939, s. 46.

¹⁶ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 14.

¹⁷ *Ibidem*.

nych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub grożącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej”¹⁸. W ramach omawiania pojęcia bezpieczeństwa publicznego, w sądownictwie nie można zapominać również o dorobku Trybunału Sprawiedliwości UE w tym zakresie. Orzekł on w jednym ze swoich wyroków, że rozumienie „bezpieczeństwa publicznego” z racji tego, że nie znajduje rozwinięcia w postanowieniach traktatowych, powinno podlegać wykładni i ocenie sądu¹⁹.

Mimo że nie ma normatywnej definicji bezpieczeństwa, co pozornie mogłoby prowadzić do problemów interpretacyjnych w prawie, to tak naprawdę wszystkie definicje stworzone przez doktrynę i orzecznictwo składają się z tych samych elementów²⁰. Prowadzą one do jak najszerzego ujęcia bezpieczeństwa, określają je jako stan, w którym instytucje państwowe, struktura państwa czy inne podmioty działające w granicach prawa sprawiają, że obywatele nie są zagrożeni przez czynniki zewnętrzne.

Pojęcie bezpieczeństwa stosowane jest zatem w wielu obszarach wiedzy, a tym samym jest ono pojęciem interdyscyplinarnym, którego znaczenie zależne jest od kontekstu i dziedziny badawczej. Można byłoby się też w tym kontekście zastanowić, czy ta mnogość definicji zmniejsza szanse na poznanie jego istoty. Wręcz przeciwnie – zaprezentowane stanowiska pozwalają dostrzec szerszy kontekst omawianej problematyki.

W ramach niniejszych rozważań warto byłoby również przytoczyć pojęcie bezpieczeństwa transportowego oraz znacznie węższego bezpieczeństwa ruchu drogowego²¹. Ustawa – Prawo o ruchu drogowym²² ich nie definiuje, dlatego po raz kolejny pomocna będzie literatura przedmiotu. Według K. Rajchela „bezpieczeństwo w ruchu w znaczeniu materialnym to taki stan faktyczny na drogach publicznych, który umożliwia ogółowi użytkowników dróg – bez narażenia z jakiegokolwiek przyczyny normalne funkcjonowanie lokomocji, a w szczególności zachowanie życia, mienia oraz korzystanie przez jednostki z przysługujących praw podmiotowych”²³. W definicji tej brakuje jednego

¹⁸ I KZP 30/93, OSNKW, 1994, nr 1–2, poz. 6.

¹⁹ Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie *van Duyn*, sygn. 41/47.

²⁰ Nie sposób jest również pominąć kwestii, że każdy człowiek rozumie i czuje, czym jest bezpieczeństwo. Dlatego też zapewne A. Masłow w 1942 r. umieścił bezpieczeństwo już na drugim miejscu (ważniejsze okazały się jedynie potrzeby fizjologiczne) w swojej piramidzie potrzeb. Uznał, że w każdym człowieku istnieje tak silne dążenie do bezpieczeństwa, że jest ono warunkiem koniecznym do prawidłowego funkcjonowania.

Wszelkie definicje mają zatem bardzo praktyczny charakter i przydają się w momencie rozważań nad bezpieczeństwem i jego ochroną, ale w rzeczywistości nie są niezbędne do prawidłowego rozumienia tego pojęcia.

²¹ Nie są to tym samym pojęcia równoznaczne. Niewątpliwie bezpieczeństwo transportu jest o wiele szersze i można je podzielić na kilka podsystemów, jak np. bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, bezpieczeństwo przewożonych ładunków czy właśnie bezpieczeństwo ruchu drogowego.

²² T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.

²³ K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1979 oraz S. Siedlecka, M. Mądziel, *Problemy bezpieczeństwa w logistyce transportu drogowego*, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-79e8dc7f-25f5-4c2d-806e-73343eda8857/c/52_L_SIEDLECKA_MADZIEL.pdf [dostęp 11.12.2019].

z najważniejszych elementów, który pojawia się w przypadku wyjaśnianego terminu bezpieczeństwa publicznego – władzy publicznej.

Jak można było zauważyć w definicjach bezpieczeństwa, w ogólności, mocno odznacza się rola państwa w jego urzeczywistnianiu. Jest to też prawdopodobnie jeden z najstarszych obszarów aktywności władzy publicznej, a przede wszystkim administracji publicznej. Potwierdza to między innymi twierdzenie A. Błasia, że „troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”²⁴. Zatem za bezpieczeństwo drogowe odpowiedzialny jest nie tylko człowiek²⁵, zgodnie ze znaną triadą człowiek–pojazd–droga, ale swój wkład w ochronę społeczeństwa przed zagrożeniami, w ruchu lądowym, ma także państwo. Bez wątpienia jest to bardzo złożony i interdyscyplinarny problem. Wypadki drogowe są przecież skutkiem działania wielu czynników: technicznych, psychologicznych, medycznych, ale także związanych z otoczeniem.

Celem artykułu będzie zatem odpowiedzenie na pytanie, jak rozproszona jest odpowiedzialność za oznakowanie dróg i następnie zaproponowanie kilku rozwiązań, które mogą usprawnić organizację tej części infrastruktury drogowej. Poruszona zostanie również odosobniona kwestia oceny nadmiaru znaków – czy zawsze będzie kojarzył się pejoratywnie, czy jest możliwe również jego pozytywne nacechowanie?

1. Przykład nadmiernego oznakowania w obszarze zabudowanym

Pisząc o otoczeniu drogi, a tym samym i uczestników ruchu drogowego, przede wszystkim należy wskazać na znaki drogowe. Celem ich wprowadzania jest oczywiście zapewnienie i zwiększenie bezpieczeństwa, jednak czy mogłyby stać się również czynnikiem współodpowiedzialnym za wypadki drogowe? Możliwe, że to pytanie rodzi się jako pewien paradoks, natomiast coraz częściej staje się obiektem zainteresowania i wnikliwszej analizy.

Znaki drogowe, zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych²⁶ dzieli się na pionowe i poziome. O ile liczba znaków poziomych nie stanowi przeważnie problemu dla uczestnika ruchu drogowego, to już nieuważna różnorodność, ale także nadmiar na drogach znaków pionowych może prowadzić do chaosu.

²⁴ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 132.

²⁵ Rozumiany tutaj jako uczestnik ruchu drogowego, czyli pasażer, pieszy, kierujący pojazdem.

²⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2310 (w skrócie: rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych).

Nie oznacza to jednak, że powtórzenia występują wyłącznie po stronie znaków pionowych. Zgodnie chociażby z § 2 ust. 6 wspomnianego wyżej rozporządzenia dopuszcza się również możliwość powtórzenia komunikatu ze znaku pionowego w poziomie. Prawodawca dodaje, że dotyczy się to wyłącznie znaków ostrzegawczych lub zakazu²⁷, zatem przede wszystkim określa typy znaków, które mogą być powtarzane²⁸. Zwraca on uwagę na te, które są dla uczestników ruchu drogowego niezwykle istotne. Zgodnie z § 3 ust. 1 „znaki ostrzegawcze uprzedzają o miejscach na drodze, w których występuje lub może występować niebezpieczeństwo, oraz zobowiązują uczestników ruchu do zachowania szczególnej ostrożności”. Są one jednymi z ważniejszych sygnałów²⁹, które komunikują niebezpieczeństwo, możliwy stan zagrożenia, mają na celu zmobilizować kierowcę do zwiększenia uwagi, w literaturze i ustawodawstwie określanej mianem szczególnej ostrożności. Należałoby się jednak zastanowić nie tylko nad celowością przepisu, ale także jego wydźwiękiem praktycznym. W rzeczywistości powtórzenie znaku pionowego i poziomego nie zawsze wpływa na poprawę bezpieczeństwa na drodze. Odwraca wręcz uwagę kierowcy od realnego zagrożenia, skupiając ją na odczytywaniu linii nałożonych na nawierzchnię i otaczających go tabliczek ze znakami pionowymi.

Lepiej ten problem zobrazuje przykład. Na drodze krajowej nr 92 przy wjeździe do Konina, po 2013 roku został postawiony znak B-25³⁰, zakazujący wyprzedzania. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że został umieszczony przy drodze oznakowanej linią P-4³¹, czyli podwójną ciągłą. Oznacza ona, zgodnie z § 86 ust. 5 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, że następuje rozdzielenie pasów ruchu o kierunkach przeciwnych i zakazuje się przejeżdżania przez tę linię i najeżdżania na nią. Tym samym niemożliwy byłby do wykonania manewr wyprzedzania, gdyż naruszałby przepisy ruchu drogowego, nawet bez pionowego znaku zakazu. Kierowca, gdyby nie było znaku B-25, jechałby po prostu przed siebie i bez wątplenia, widząc podwójną ciągłą, zrozumiałby, jaki niesie ze sobą przekaz. Postawienie dodatkowego znaku pionowego nie spowoduje, że kierowca, który i tak zamierza złamać przepisy ruchu dro-

²⁷ Ustawodawca, wyliczając rodzaje znaków, które dopuszcza do powtórzenia, wymienia jeszcze znaki szlaków rowerowych, które również, zwłaszcza w dużych miastach, poprawiają stan bezpieczeństwa na drogach. Poruszanie się po drogach publicznych rowerem staje się coraz popularniejsze, zatem wprowadzenie powtórzonych znaków poziomych ma na celu zwrócenie uwagi na przebywanie na drodze także innych jej uczestników niż pojazdy silnikowe.

²⁸ W rzeczywistości katalog znaków, które mogą być powtórzone, jest dość ubogi. Jeżeli spojrzymy na łączną liczbę znaków pionowych zakazu oraz ostrzegawczych, a następnie poszukamy ich odpowiedników w znakach poziomych, okaże się, że jedynie kilka z nich może zostać namalowanych na drodze. Zatem sytuacja, w której powtarzane są znaki poziome, jest o wiele mniej problematyczna i rzadziej spotykana.

²⁹ Rozumianych tu jako synonim znaku, a nie zgodnie z § 1 rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 454 ze zm.) jako inny nośnik informacji dla uczestników ruchu drogowego.

³⁰ Zgodnie z § 23 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

³¹ Zgodnie z § 86 ust. 5 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

gowego, wyprzedzając, zaniecha tego czynu. Prawdopodobnie taki właśnie cel miał prawodawca, wprowadzając tę regulację. Tak też mogły sądzić organy planujące ruch drogowy, stawiając dodatkowe oznakowanie. Niestety rzeczywistość na drodze weryfikuje teoretyczne założenia.

Skoro dodatkowy znak pionowy w tym wypadku nie przyczynił się do zwiększenia bezpieczeństwa, to czy jego obecność jest indyferentna, czy jednak odwrotnie – prowadzi do niebezpieczeństwa na drodze? Bazując na przykładzie omawianej drogi krajowej nr 92, przy wjeździe do Konina, należy dodać, że teren ten charakteryzuje się nadmiarem znaków w ogólności. Zaraz za pionowym znakiem B-25 stoi również kolejny znak pionowy, A-30³², następnie przy nim znak informujący o wjeździe do gminy Konin, kilka metrów od niego stoi spory znak z rozrysowanymi największymi atrakcjami/zabytkami Konina, następnie tabliczka informująca o początku terenu zabudowanego oraz o nazwie miejscowości. Do tego dochodzą również uwarunkowania okolicy, czyli reklamy okolicznych zakładów budowlanych umieszczone na ogrodzeniach, znajdujących się zaledwie kilka metrów od znaków.

Ten natłok informacji płynący zarówno ze znaków, jak i reklam, na tak krótkim odcinku drogi powoduje przekroczenie zdolności percepcji u człowieka. Dla większości kierowców nie jest możliwe, by przetworzyć wszystkie dane, które docierają do mózgu. Należy uwzględnić jeszcze prędkość, która oczywiście nie pomaga w analizie otoczenia drogi.

2. Eksperckie wypowiedzi dotyczące stanu oznakowania w Polsce

Na problematykę nadmiaru znaków wskazują nie tylko kierowcy, ale również kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli oraz inspektorzy z urzędów wojewódzkich. Znaki według nich były często zniszczone, wprowadzały w błąd swoją barwą czy brakiem wymaganych oznaczeń, a także znajdowały się w niewłaściwych miejscach i były powielane³³. Problemem zainteresował się III sektor, czyli organizacje non-profit, które występują w obronie znaczenia dróg, przykładowo Federacja Drogowa Unii Europejskiej, która w listopadzie 2015 r.³⁴ poruszyła zagadnienie zwiększania bezpieczeństwa na drogach poprzez poprawę jakości oznakowania pionowego.

³² Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

³³ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z 7 marca 2014 r., Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych”, Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6370,vp,8135.pdf> [dostęp 20.11.2019].

³⁴ Raport Federacji Drogowej Unii Europejskiej dla Komisji Europejskiej, Bruksela, 2015 r., *Poprawione oznakowanie dla lepszych dróg*, s. 26.

Autorzy raportu faktycznie wskazują na wiele znaczących problemów dotyczących korelacji znak–droga, ale niestety argument, jakoby jednym z największych problemów była różnorodność znaków na terenie UE, nie wydaje się trafny. Przyczyną wypadków praktycznie nigdy nie jest niezrozumienie treści konkretnej grafiki znaku. Różnice w samej szacie graficznej³⁵ znaków w UE oczywiście występują, ale nie prowadzą do takiej rozbieżności, by wymagane było ich natychmiastowe ujednolicenie. Dodatkowo usystematyzowanie przepisów drogowych nastąpiło już wiele lat temu. To właśnie dzięki konwencji o ruchu drogowym z 1968 roku³⁶, sporządzonej w Wiedniu³⁷, obecny stan oznakowania dróg aż 60 krajów jest czytelny dla reszty sygnatariuszy. Prócz wprowadzenia w jej ramach tych samych pojęć z zakresu uczestnictwa w ruchu drogowym, zasad wyprzedzania, hamowania czy zmiany kierunku ruchu, w art. 4 konwencja postawiła przed stronami kilka obowiązków dotyczących już wyłącznie znaków i sygnałów drogowych. Zgodnie z literą c tego przepisu „[...] liczba rodzajów znaków będzie ograniczona i znaki będą umieszczone tylko w tych miejscach, w których ich umieszczenie uważane jest za pożyteczne”. Prawodawca wskazuje, że obowiązkiem sygnatariuszy jest ograniczanie liczby znaków oraz kierowanie się zasadą słuszności, celowości, jak sam to nazywa: pożyteczności. Zgodnie z definicją słownika języka polskiego pożyteczne jest to, co przynosi korzyść³⁸ – nie przynoszą natomiast korzyści znaki nieczytelne, powielane, użyte w nadmiarze. Niestety, mimo art. 9 Konstytucji RP³⁹ polska ustawa – Prawo o ruchu drogowym nie spełnia kilku przepisów konwencji. Nieadekwatność można zobaczyć chociażby w definicji skrzyżowania, sygnalizowania manewrów, a także w tak często poruszonym obecnie problemie – ruchu pieszych. Analizując stan części polskich dróg (w tym i oznakowania), można odnieść wrażenie, że przede wszystkim organy odpowiedzialne za stan oznakowania dróg zapomniały o omawianym wyżej art. 4 konwencji, stawiając znaki instrumentalnie, nie kierując się tak istotną w tym kontekście pożytecznością, o której również, innymi słowy, pisze WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 8 marca 2017 r.⁴⁰ Sąd twierdzi, że umiejscowienie znaków drogowych powinno być odpowiednio uzasadnione, a zatem i słuszne oraz pożyteczne.

Na niepokojący raport Federacji Drogowej Unii Europejskiej wskazała także posłanka J. Schmidt w interpelacji z 2016 r. nr 1913 do Ministra Infrastruktury i Budow-

³⁵ W tym znaczeniu nie będzie chodziło jedynie o przedstawione na znakach obrazy, ale także wymiary znaków czy ich barwę.

³⁶ Rada Państwa PRL ratyfikowała tę konwencję 24 lutego 1988 r.

³⁷ Dz. U. z 1988 r., poz. 40 i 44.

³⁸ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*; <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pozytecznosc.html> [dostęp 21.11.2019].

³⁹ T.j. Dz. U. z 1997 r., poz. 483 ze zm.

⁴⁰ II SA/Go 863/16, LEX nr 2256666.

nictwa w sprawie ujednolicenia znaków drogowych⁴¹. Skupiła się w niej nie tyle na samym zuniifikowaniu znaków, ile bardziej na problemie większej wagi – ich nadmiar. Odpowiedź udzielona przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa jednoznacznie wskazywała, że za stan dróg odpowiedzialny jest w głównej mierze organ zarządzający ruchem. Tym samym ministerstwo nie planuje żadnych zmian w stanie prawnym, prócz nałożenia ewentualnego obowiązku podwyższenia kwalifikacji przez osoby zajmujące się planowaniem ruchu drogowego.

Komisja Europejska wydała również komunikat⁴² do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunku polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020”. Postanowiła w nim, że bezpieczeństwo ruchu drogowego będzie kluczowym elementem ówczesnie przygotowywanej białej księgi dotyczącej polityki transportowej na lata 2010-2020, a także zaproponowała kierunki działań na rzecz bezpieczeństwa. Jednym z celów będzie właśnie osiągnięcie bezpieczniejszej infrastruktury drogowej, a działania, które zapowiada Komisja, to między innymi „pryzyznawanie środków europejskich wyłącznie na infrastrukturę spełniającą wymogi dyrektyw w sprawie wymogów bezpieczeństwa dla dróg i tuneli”⁴³. Nie można jednak pominąć kwestii, że akt ten zaliczany jest do kategorii tzw. *soft law* i tym samym nie posiada charakteru wiążącego. Nie wywołuje zatem skutków w stosunkach zewnętrznych, ale za to reguluje stosunki wewnętrzne Unii Europejskiej⁴⁴. Nie powinno to jednak umniejszać jego wagi, gdyż niewątpliwie zmierza do osiągnięcia skutku prawnego.

3. Odpowiedzialność władzy publicznej za oznakowanie dróg

W nauce prawa pojęcie odpowiedzialności zazwyczaj używane jest dla określenia pewnej dolegliwości przewidzianej w wypadku naruszenia normy prawnej przez określony podmiot⁴⁵, przede wszystkim analizowane w zakresie odpowiedzialności odškodowawczej. Na etapie wstępnych rozważań, dotyczących zakresu odpowiedzialno-

⁴¹ Interpelacja nr 1913 w sprawie ujednolicenia znaków drogowych; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=767E1D44> [dostęp 21.11.2019].

⁴² Komunikat Komisji Europejskiej (KOM [2010] 389 wersja ostateczna) – w kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM%3Atr0036> [dostęp 20.04.2020].

⁴³ Kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020, Cel nr 3: Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa, s. 8; https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/road_safety_citizen/road_safety_citizen_100924_pl.pdf [dostęp 20.04.2020].

⁴⁴ A. Wróbel, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 80.

⁴⁵ J. Łętowski., *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum PAN, Wrocław 1984, s. 381-382.

ści władzy publicznej, należy przedstawić przede wszystkim jej ujęcie funkcjonalne, związane z definicją władzy publicznej i organu władzy publicznej.

Zasadnicze znaczenie ma oczywiście regulacja z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, która uznaje za władzę publiczną wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, a zatem ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. „Organem władzy publicznej” nie będzie zatem organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego, ale instytucja, struktura organizacyjna, jednostka władzy publicznej, z którą wiąże się działalność wywołująca szkodę⁴⁶. Dodatkowo podstawą odpowiedzialności zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wyłącznie „działanie niezgodne z prawem”.

By wzmocnić znaczenie normy zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji ustawą nowelizacyjną z 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. poz. 1692) wprowadzoną w art. 417, 417¹, 417² k.c. regulację konkretyzującą konstytucyjną zasadę obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez działanie organów władzy publicznej. Pierwszy z tych przepisów dotyczy ogólnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, drugi normuje wypadki szczególne szkody powstałej w związku z wydaniem (niewydaniem) aktu normatywnego oraz orzeczenia sądowego lub decyzji, trzeci dotyczy odpowiedzialność na zasadach słuszności, w wypadku gdy szkoda na osobie powstała w związku z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z prawem.

Adresatem odpowiedzialności jest między innymi Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa oraz solidarnie ze Skarbem Państwa bądź jednostką samorządu terytorialnego, osoba, której zlecono na podstawie porozumienia wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej. Wymienione podmioty należą do grupy „organów władzy publicznej” zawartej w normie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zastosowanie takiego samego terminu w treści art. 417 k.c. mogłoby spowodować konfuzję pojęciową, której skutkiem byłoby ograniczenie odpowiedzialności (z uwagi na ugruntowane znaczenie „organu” w prawie cywilnym⁴⁷)⁴⁸.

Zagadnienie odpowiedzialności władzy publicznej przybiera ostatnimi czasy na znaczeniu nie tylko w wymiarze krajowym, ale także europejskim. Obserwując rozwój tej odpowiedzialności, można zauważyć jej dynamiczną ewolucję⁴⁹ i jak twierdzi M. Sa-

⁴⁶ P. Tuleja, *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 303.

⁴⁷ Pojęcie organu władzy publicznej dla potrzeb rozważań o odpowiedzialności nie może być ujmowane ani w kategoriach ściśle cywilistycznych, ani administracyjnoprawnych. Oznacza ono bowiem raczej strukturę organizacyjną, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody.

⁴⁸ K. J. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej – zasada ogólna*, [w:] eadem, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, 2009, rozdz. III, Lex.

⁴⁹ Por. prace: S. J. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21/26; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1961; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*.

fjan, można uznać, że odzwierciedla ona w jakimś stopniu naturę relacji państwo–jednostka, pozwala na identyfikację przemian dokonujących się w myśleniu prawniczym oraz w funkcjonowaniu mechanizmów demokratycznych.

Tradycyjne myślenie związane z władzą suwerena i z anglosaską formułą: *The King can't do wrong*, doznaje prawdziwego rozłamu w momencie rozwoju sądownictwa administracyjnego w Europie (np. francuski Conseil d'Etat), kontrolującego legalność aktów stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Wpływ konstrukcji *faute de service* można zaobserwować w kształtowaniu się zasad odpowiedzialności władzy publicznej w wielu systemach państw europejskich⁵⁰. Oczywiście proces przemian odpowiedzialności dotyczy czynności władczych egzekutywy, natomiast z czasem zaczyna z wolna także przenikać władzę sądowniczą czy prawodawczą.

Po drugiej wojnie światowej odżywają koncepcje prawnonaturalne kwestionujące brak weryfikowalności władzy ustawodawczej. Zgodnie ze słynnym artykułem G. Radbrucha⁵¹ władza nie tylko może działać w sposób nielegalny, ale też może stanowić nielegalne akty prawne. Rozkwit sądownictwa konstytucyjnego spowodował określenie granic, w jakich władza może wykonywać swe kompetencje, a przede wszystkim stanowić prawo⁵².

Współcześnie tendencje w prawie europejskim wskazują wyraźnie na formułowanie się coraz szerszej koncepcji odpowiedzialności władzy publicznej. Ta ekstrapolacja dokonuje się w dwóch wymiarach: przesłanek (od winy do zasady ryzyka) oraz zakresu odpowiedzialności (już nie tylko organy władzy wykonawczej, ale również funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości oraz aktów władzy prawodawczej)⁵³. Rozszerzanie pól odpowiedzialności władzy publicznej jest nazywane przez doktrynę obiektywizacją odpowiedzialności i obecnie jest to przodująca tendencja we wszystkich porządkach prawnych⁵⁴. Poglębianie granic odpowiedzialności państwa wyraża się w objęciu nią tego zakresu imperium, który dotychczas uważano za domenę suwerena, tj. działalności prawodawczej i wymiaru sprawiedliwości⁵⁵.

szy, PWN, Warszawa 1985; R. Stępkowski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Ossolineum PAN, Wrocław 1985; J. Winiarz, *Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1962.

⁵⁰ Por. np. co do systemu francuskiego M. Rougevin-Baville, *La responsabilité administrative*, Hachette, Paris 1992; M. Paillet, *La responsabilité administrative*, Dalloz, Paris 1996.

⁵¹ Por. G. Radbruch, *Gesetz und Recht*, [w:] *Gesamtausgabe, Rechtsphilosophie III*, oprac. W. Hassemer, Heidelberg 1990, s. 96-100.

⁵² K. J. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, rozdz. II.

⁵³ J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2001, s. 59.

⁵⁴ H. Street, *Governmental liability: a comparative study*, Cambridge University Press, New York 1953, s. 15.

⁵⁵ K.J. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, rozdz. I.

Na potrzebę obiektywizacji kładą nacisk również znane rekomendacje Rady Europy z dnia 18 września 1984 r. o odpowiedzialności władzy publicznej⁵⁶. Koncepcja tej odpowiedzialności staje się stopniowo jednym z elementów określających demokratyczny charakter systemów współczesnej Europy⁵⁷.

Zgodnie z koncepcją obiektywizacji i szerokiego rozumienia władzy publicznej w rozważaniach dotyczących odpowiedzialności za nadmierne oznakowania dróg skupię się na podmiotach ponoszących odpowiedzialność oraz zdarzeniach lub stanach rzeczy podlegających ujemnej kwalifikacji. Nie zostaną poruszone natomiast kwestie ujemnych konsekwencji, dotyczące podmiotów ponoszących odpowiedzialność ani zasad, na podstawie których przypisuje się to zdarzenie lub stan rzeczy tym podmiotom.

Art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych⁵⁸ przyznaje kompetencje do budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg zarządcy drogi⁵⁹. Natomiast w ust. 2 ustawodawca, wraz z zastrzeżeniami dla innych podmiotów, rozdziela wyżej wymienione zadania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w odniesieniu do dróg krajowych oraz w kontekście dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych – odpowiednio ich organom wykonawczym⁶⁰. Art. 20 u.p.d. dookreśla zadania zarządcy drogi i w ramach tego przepisu wyróżnia pkt 10, który wydaje się kluczowy. Zanim jednak zostanie on omówiony, należałoby zastanowić się nad pojęciem znaku drogowego, który co prawda nie został uregulowany przez ustawodawcę, natomiast można przyjąć, że jego znaczenie mieści się w ramach definicji drogi. W art. 4 pkt 2 u.p.d. określenie „droga” rozumiane jest jako „budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym”. Niewątpliwie znak drogowy jest częścią drogi, występuje on wyłącznie na terenie, gdzie będą mieli do niego

⁵⁶ Zamieszczona w: M. Safjan (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. 2, *Prawo cywilne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995, s. 262 i n.

⁵⁷ Szerzej o postanowieniach rekomendacji, jej załączniku i komentarzu urzędowym M. Safjan, *Wstęp do urzędowego komentarza do Rekomendacji*, [w:] idem (red.), *Standardy prawne Rady Europy...*; J. Par-chomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 103–116 oraz P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 64–72.

⁵⁸ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm. (dalej: u.d.p.).

⁵⁹ W przypadku natomiast znaków turystycznych czy oznakowania przejazdów kolejowych i torowisk tramwajowych, odpowiada za nie zarządca, ale zainteresowany zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r., poz. 784 ze zm.). O oznakowaniu drogi wewnętrznej decyduje jej zarządca lub właściciel, w myśl art. 8 ust. 2-3 u.d.p.

⁶⁰ Należy dodać, że zarządcy mogą również przekazywać sobie możliwość zarządzania danymi drogami w ramach porozumienia. Dodatkowo zgodnie z art. 21 u.d.p. zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, którą tworzą odpowiednio organy prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Może on także dokonywać różnych upoważnień, np. w stosunku do starostwa.

bezpośredni dostęp użytkownicy ruchu drogowego. Tym samym prawidłowe byłoby uznanie go za swojego rodzaju urządzenie czy instalację, która stanowi z drogą całość techniczno-użytkową.

Ad rem w art. 20 pkt 10 u.p.d. nakłada na zarządcę drogi obowiązek kontroli podległych dróg, w tym i znaków, pod kątem utrzymywania i zwiększania bezpieczeństwa na drodze. Może on w ramach tego upoważnienia dokonywać remontów i utrzymywać drogę, czyli wykonywać takie roboty konserwacyjne czy przywracające pierwotny stan dróg, które zmierzają do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu⁶¹. Prawodawca dopuszcza zatem możliwość ciągłej kontroli istniejących już dróg, analizę ruchu drogowego, dlatego że widzi jak dynamiczny i ciągle rozwijający się jest transport⁶².

Problem nadmiaru znaków na danej drodze może pojawić się z czasem, jak widać to chociażby po drodze krajowej 92, której przykład był omawiany w niniejszym artykule. Zarządca nie może w sposób bierny zarządzać drogą, ponieważ na jej stan wpływa całe otoczenie, które ciągle się zmienia. Proponowanym w tym miejscu rozwiązaniem mógłby być obligatoryjny audyt znaków drogowych, który w jeszcze większym stopniu wpłynąłby na refleksję nad stanem bezpieczeństwa ruchu drogowego pod kątem terenu, na którym znajduje się droga.

Należy dodać, że takie rozwiązanie problemu jest już znane, czego przykład stanowi chociażby zapowiedziany audyt znaków przez Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Kaliszu⁶³. Pierwsze informacje prasowe dotyczące tego przedsięwzięcia pochodzą z 2018 r. Na tę chwilę brak niestety dalszych doniesień w tej sprawie.

W kontekście audytu znaków drogowych należy wspomnieć także o partycypacji społecznej, która w tym wypadku mogłaby się okazać niezwykle pomocna. Niewątpliwie znaki stawiane są w interesie publicznym – to społeczeństwo z nich korzysta i to jemu mają one służyć. Zarządca drogi, zastanawiając się, czy dana liczba znaków stanowi już ich nadmiar na danej drodze, mógłby uzyskać jasną informację od jej użytkowników. Kierowcy praktycznie od razu są w stanie stwierdzić, czy na określonym terenie występuje zbyt dużo znaków – są przecież ich adresatami. Dla organów planujących ruch czy zajmujących się audytem ich pomoc mogłaby być nieoceniona.

⁶¹ Art. 4 pkt 19 i 20 u.p.d.

⁶² Obowiązek ten nałożony został nie tylko na zarządcę danej drogi, ale również organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu oraz na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania, natomiast minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych.

⁶³ *Będzie audyt znaków drogowych*, portal Życie Kalisza; <https://zyciekalisza.pl/artykul/bedzie-audit-znakow/617010> [dostęp 12.12.2019].

O kontroli ustawodawca mówi także w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶⁴. Zgodnie z nim „organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, [...] umieszczonych na drogach jemu podległych”⁶⁵. Tym samym na organy został nałożony obowiązek sprawdzenia, co określony ustawowo czas, czy znaki przy danej drodze spełniają założone funkcje i nie prowadzą do zwiększenia niebezpieczeństwa⁶⁶. W 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli wydała informację o wynikach kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych⁶⁷, w której na stronie 5 opisuje problem niestosowania wyżej omawianego przepisu rozporządzenia. Zgodnie z ustaleniami kontroleń jedynie 14% organów zarządzających ruchem dokonuje kontroli znaków drogowych co 6 miesięcy. Od tego czasu minęło już ponad kilkanaście lat i stan ten znacznie się poprawił. W tej chwili jednak problematyczny jest fakt, że kontrole te przeprowadzane są mechanicznie, bez głębszej refleksji, opierając się na tych samych schematach bez analizy drogi i jej otoczenia, jako wpływającego na bezpieczeństwo.

W tym momencie warto prześledzić również proces stawiania znaków, ponieważ to właśnie w ramach organizacji ruchu dochodzi do błędów, które w ostatecznych rozrachunku prowadzą do nadmiaru znaków. W myśl § 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia projekt organizacji ruchu może być złożony przez wymienione podmioty, do których zaliczą się, prócz zarządcy drogi, organ zarządzający ruchem, ale także inwestor czy jednostka realizująca przedsięwzięcia związane np. z ruchem kolejowym. Są wśród nich zatem jednostki, które nie muszą znać się dokładnie na korelacji człowiek–droga czy człowiek–znaki drogowe, a tym samym organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi, zanim zatwierdzi organizację, powinien dokładnie prześledzić jej elementy. Dodatkowo do projektu należy dołączyć opinie komendanta policji⁶⁸, właściwego ze względu na przyporządkowanie drogi danej jednostce samorządu terytorialnego, a także za-

⁶⁴ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 784 ze zm. (dalej: rozporządzenie MI w sprawie szczegółowych warunków zarządzania).

⁶⁵ Zgodnie z § 12a tego rozporządzenia, w przypadku drogi wewnętrznej objętej strefą zamieszkania albo strefą ruchu podmiot zarządzający tą drogą przeprowadza co najmniej raz na 12 miesięcy kontrolę, o której mowa w § 12 ust. 5.

⁶⁶ Wynika to chociażby z użytych słów prawodawcy, czyli kontroli „zastosowania” czy kontroli „funkcjonowania”. Te wyrazy jednoznacznie wskazują, pod jakim kątem będzie musiał zbadać istnienie znaków na danej drodze organ zarządzający.

⁶⁷ KKT-41000/02, nr ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.

⁶⁸ Opinia policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne oraz przy projekcie uproszczonym, opracowywanym przy okazji prowadzenia robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu aut i które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania określonych prac.

rzędu drogi, czy właściwego organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem⁶⁹. Ponadto w celu szczegółowego rozpatrzenia różnych kwestii związanych chociażby z bezpieczeństwem istnieje możliwość powołania komisji, w której skład wchodzi, w szczególności, przedstawiciele Policji oraz zarządu drogi⁷⁰. Przepisy te udowadniają, że na etapie planowania organizacji ruchu organy zarządzające drogą mają wiele możliwości wyeliminowania czy przewidzenia sytuacji nadmiaru znaków. Co więcej, gdy tylko zauważą ten problem, mogą zgodnie z § 8 ust. 2 niniejszego rozporządzenia odesłać projekt w celu wprowadzenia poprawek, a także nawet go odrzucić. Ustęp 5 tego paragrafu wskazuje na podstawę obligatoryjnego odrzucenia projektu organizacji ruchu, ze względu na fakt, że projektowana organizacja zagraża bezpieczeństwu czy jest niezgodna z warunkami umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych.

W tym miejscu pojawia się jednak problem w postaci braku normatywnej podstawy do odrzucenia projektu z racji nadmiaru znaków⁷¹. Prawodawca przez to, że nie reguluje tej sytuacji, pozostawia organom zarządzającym ruchem drogowym pewną swobodę interpretacyjną § 8 ust. 5 pkt 1. Pod pojęciem „organizacji ruchu zagrażającej bezpieczeństwu ruchu drogowego” może kryć się wiele różnych zjawisk, które jest w stanie przywołać organ w momencie wydawania aktu odrzucającego projekt. Tym samym nie ma przeciwwskazań, by zarządca drogi odrzucił projekt, który przez organ po analizie uwa-

⁶⁹ § 7 ust. 2 rozporządzenia MI w sprawie szczegółowych warunków zarządzania.

⁷⁰ § 8 rozporządzenia MI w sprawie szczegółowych warunków zarządzania.

⁷¹ Proponowanym rozwiązaniem tego problemu byłoby wprowadzenie przepisu, który wskazywałby nadmiar znaków jako jeden z powodów uzasadniających odrzucenie projektu ruchu drogowego. Należy jednak zwrócić uwagę na obszerność regulacji dotyczących procedury oznakowywania dróg. Zawiera się ona w ustawach i kilku dookreślających je rozporządzeniach (załącznik do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych liczą łącznie ponad 400 stron). Zatem najprościej byłoby powiedzieć, że w ramach tego zagadnienia stwierdzamy istnienie inflacji prawa, omawianej chociażby w monografii R. D. Kijowskiego, P. J. Suwaj, *Inflacja prawa administracyjnego. Tom II. Kryzys prawa administracyjnego?*, Wolters Kluwer 2012, s. 15 i n. Wprowadzenie kolejnego przepisu, tym razem dotyczącego nadmiaru znaków, jedynie pogłębiałoby tę inflację. Jak wskazują autorzy wyżej wymienionej publikacji, inflacja prawa nie może być oceniana wyłącznie jako zjawisko negatywne. Ekonomisci wielokrotnie dodają, że jej niewielkie występowanie w gospodarce działa stymulująco, zatem czy w przypadku prawa również tak to wygląda? Myślę, że są takie obszary prawa administracyjnego, co do których faktycznie pewne nagromadzenie regulacji może wpływać pozytywnie, chociaż należy podkreślić, że wymaga o wiele większej wprawy w jej stosowaniu.

Przeciwnieństwem inflacji prawa jest deflacja. To sytuacja, w której dane zagadnienie jest unormowane przez stosunkowo niewielką liczbę przepisów. Tutaj również nie można tego ocenić jednoznacznie. W kontekście regulacji chociażby stosunków gospodarczych może mieć to pozytywny skutek. Jednak gdy chodzi o prawo ruchu drogowego, które między innymi chroni jedno z najważniejszych praw człowieka – prawo do bezpieczeństwa, niedobór przepisów nie powinien mieć miejsca.

Te rozważania sprowadzają się tak naprawdę do jednego wniosku – głównym zadaniem prawodawcy jest odnalezienie równowagi między inflacją a deflacją prawa. Tym samym najodpowiedniejszym rozwiązaniem wydaje się pozostawienie obecnego stanu rzeczy (czyli braku wskazania nadmiaru znaków, jako podstawy odrzucenia projektu ruchu drogowego, bezpośrednio w przepisach) i pozostawienie tego do wyinterpretowania zarządcy drogi.

żany jest za wprowadzający nadmiar znaków na drodze. Jak wskazuje WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 października 2018 r.⁷², zatwierdzenie projektu organizacji ruchu nie może być czynnością mechaniczną i arbitralną. Dodatkowo WSA w Gorzowie Wielkopolskim w innym już wyroku z dnia 26 kwietnia 2017 r. dodaje, że prawodawca wymaga od organu merytorycznej analizy projektu, a więc oceny jego rzetelnego sporządzenia, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa⁷³. Organ zarządzający ma zatem obowiązek patrzenia szerzej na problem bezpieczeństwa transportowego. Widząc dynamiczny rozwój tej dziedziny życia, należy przewidywać, że liczba zagrożeń, które będą dotyczyć kierowców, może się zwiększać.

Obowiązujące przepisy dotyczące projektowania znaków, czyli chociażby rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁷⁴, również nie regulują sytuacji nadmiaru znaków i nie przestrzegają przed tym w żaden wyraźny sposób. Próba uporządkowania infrastruktury drogowej było wprowadzenie dopuszczalnej odległości znaków od drogi czy znaków od siebie⁷⁵. Natomiast z samej obserwacji drogi można już wywnioskować, że niestety te przepisy nie zawsze są respektowane. Między innymi właśnie na to wskazywał NIK w swoim raporcie dotyczącym bezpieczeństwa na drodze. Także kontrolerzy na zalecenie wojewody w Tomaszowie Lubelskim wskazali, że między innymi na ul. Żwirki i Wigury znaki pionowe D-6, B-35 i A-17 były ustawione zbyt blisko siebie. Tworzy to ogromny chaos na drodze. Jeżeli znaki występują w nadmiarze, a do tego jeszcze są ustawiane zbyt blisko siebie, kierowca nie ma możliwości w sposób prawidłowy odczytać przekazu, jaki ze sobą niosą. To właśnie najlepiej obrazuje i tym samym wyjaśnia pojęcie nadmiaru znaków. Występuje ono mianowicie wtedy, gdy do adresata znaku nie trafia już jego komunikat, przestaje być czytelny czy zauważalny. W tym wypadku stawianie znaków nie tylko jest bezcelowe, ale dodatkowo prowadzi do zwiększania niebezpieczeństwa. To też pokazuje, jak złożony jest problem nadmiaru znaków i jak wiele czynników wpływa na ich prawidłowe funkcjonowanie.

Ponadto ustawodawca dopuszcza umieszczanie kilku znaków na jednym słupku lub wysięgniku, jeżeli istnieje konieczność zastosowania dwóch lub trzech znaków ze względu na warunki lokalne⁷⁶. W tym wypadku rozwiązanie, które wprowadził prawo-

⁷² II SA/Go 641/18, LEX nr 2576090.

⁷³ II SA/Go 11/17, LEX nr 2281608.

⁷⁴ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 880 ze zm.

⁷⁵ Rozdział 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2019 r., poz. 880 ze zm.).

⁷⁶ Rozdział 1.5.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeń-

dawca, należałoby ocenić pozytywnie. Nie tylko reguluje on maksymalną liczbę znaków na słupku (2-3 znaki), ale dodatkowo wskazuje, w jakich sytuacjach takie rozwiązanie będzie możliwe – jeżeli warunki lokalne tego wymagają. Zarządca drogi nie będzie musiał zatem ścisnąć znaków pionowych jeden za drugim, naruszając tym samym wcześniejsze przepisy dotyczące odległości znaków od siebie, ale umieści je pod sobą, w jednej linii. Dodatkowo należy podkreślić, że 2 czy 3 znaki umieszczone w jednej linii to nadal mniej niż, jak wskazane było w przykładzie na początku artykułu (droga krajowa nr 92 do Konina), sześć różnych znaków pionowych, położonych ponadto w niewielkim odstępie od siebie. W celu lepszego zobrazowania zależności między prawodawcą i organami zarządzającymi ruchem należy także przedstawić, jaki wpływ wywiera na nie również władza sądownicza.

Znaki drogowe są formą komunikacji między zarządcą drogi a uczestnikami ruchu drogowego. Dodatkowo, prócz znajomości znaków, kierowca musi opanować przepisy prawa ruchu drogowego. Dopiero ta cała wiedza da podstawy do bezpiecznego poruszania się po drodze. Nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego usankcjonowane zostało w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁷⁷. Zgodnie z art. 92 § 1 k.w. „kto nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału, lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem, lub do kontroli ruchu drogowego, podlega karze grzywny albo karze nagany”. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy na danym obszarze brakuje znaku drogowego, a mimo to na tej drodze kierowca ma oczywiście obowiązek przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, np. ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Tym samym, jeżeli w obszarze zabudowanym nie będzie znaku ograniczenia prędkości do 50 km/h, to mimo to kierowca posiadający uprawnienia do kierowania pojazdem mechanicznym musi mieć wiedzę na temat tego, jaka jest dopuszczalna prędkość na danym terenie. Ten pozornie prosty przykład nie był tak oczywisty w analizie dla orzecznictwa.

W 2012 r. na wokandę trafiała sprawa kierowcy, na którego Inspekcja Transportu Drogowego nałożyła karę administracyjną za przejazd po drodze ekspresowej bez uiszczenia wymaganej opłaty. Co istotne, droga ta nie była oznakowana, jak twierdzi ukarany kierowca, odpowiednio, gdyż nie występował tam znak T-34, informujący, że za przejazd danego odcinka drogi publicznej pobiera się opłatę elektroniczną. Odwołanie, które złożył ukarany, nie przyniosło oczekiwanego dla niego rezultatu – Główny Inspektor Transportu Drogowego⁷⁸ utrzymał karę, tłumacząc, że nieznajomość kwalifikacji dróg i wymaganych opłat za ich korzystanie nie może być równoznaczna z dopuszczalnością

stwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2019 r., poz. 880 ze zm.).

⁷⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm. (dalej: k.w.).

⁷⁸ W skrócie GITD.

naruszania przepisów. GITD wskazał, że obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej wynika z art. 13 ust. 1 pkt 3 u.d.p., natomiast wykaz dróg objętych tą opłatą znajduje się w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej⁷⁹. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP rozporządzenie jest jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z racji tego, że istnieje fikcja powszechnej znajomości prawa⁸⁰, kierowca nie może (w tym i innych przypadkach) usprawiedliwiać swojego działania/zaniechania nieobeznaniem w przepisach. Głównym argumentem było również wskazanie, że brak znaku informującego o opłacie nie stanowi przesłanki wyłączającej możliwość pobrania opłaty.

Do tego stanowiska nie przychylił się jednak NSA w wyroku z dnia 21 sierpnia 2013 r.⁸¹ Stwierdził on, powołując się między innymi na art. 2 Konstytucji RP i wywodzonej z niej zasady pewności prawa, że jednym z warunków zastosowania sankcji administracyjnej jest oznakowanie drogi w taki sposób, by korzystający z niej mieli pełną świadomość ciężącego na nich obowiązku. Stwierdził tym samym, że brak znaków informujących⁸² o opłacie za przejazd danego odcinka drogi uniemożliwia zorientowanie się kierowców o jej kwalifikacji i tym samym ewentualnej opłacie. Pogłębia to zatem brak zaufania użytkowników drogi do organów zarządzających drogą i jak wskazał NSA w wyroku z dnia 30 lipca 2015 r. „[...] Główny Inspektor Transportu Drogowego powinien mieć świadomość, że wraz z zarządcą drogi reprezentuje Państwo wobec obywatela, a Państwo nie powinno zastawiać na użytkowników dróg pułapek wynikających z wadliwego funkcjonowania jego organów”⁸³.

Można powiedzieć, że ten wyrok był pewnym przełomem w ramach stosowania prawa i kierunku orzekania w kontekście spraw analogicznych. Przykładowo w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r.⁸⁴ WSA w Warszawie uchylił decyzję GITD również dotyczącą nałożenia kary administracyjnej na użytkownika drogi, który nie uiścił opłaty za poruszanie się na niej. W tym przypadku także zabrakło, zdaniem sądu, odpowiedniego oznakowania terenu.

W kontekście rozważań dotyczących nadmiaru znaków drogowych przywołane wyżej orzeczenia spełniają kluczową funkcję. Są z pewnością korzystne dla użytkowni-

⁷⁹ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 890 ze zm.

⁸⁰ Zgodnie z łacińską paremią *Ignorantia legis non excusat*.

⁸¹ II GSK 1467/12, LEX nr 1472369.

⁸² NSA w tym wyroku wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny wyprowadził wykładnię art. 7 ust. 1 prawo o ruchu drogowym w ten sposób, że ten sam znak może mieć różną kwalifikację, a tym samym spełniać różne cele. W przypadku omawianego znaku informującego o opłacie na danej drodze jest on również znakiem zakazującym poruszania się po określonym terenie bez wcześniejszej opłaty. Mimo że *expressis verbis* nie wynika to ze znaku, to jego interpretacja pozwala na przyjęcie, że mieści on w sobie różne zakazy i nakazy.

⁸³ II GSK 1576/14, LEX nr 2091865.

⁸⁴ VI SA/Wa 886/13, LEX nr 1712897.

ków drogi, ale dotkliwie wpływają na interpretację obowiązków zarządców dróg. Z tego, co zostało zaprezentowane w wyrokach, organy zarządzające drogą mogą wyprowadzić wniosek, że z czystej przeczności lepiej jest postawić kilka znaków więcej, niż potem wplątywać się w zawile sprawy sądowe. Tym samym orzecznictwo stymuluje w jakiś sposób powstawanie kolejnych znaków, co w założeniu ma prowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa, przejrzystości na drodze, ale w rzeczywistości może też powodować ich nadmiar.

W ramach tych wyroków został też ugruntowany jeden z obowiązków, o których już pisałam wcześniej – przeprowadzania kontroli ruchu drogowego. Faktycznie, w przypadku chociażby wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r. sytuacja była na tyle skomplikowana, że wymagała szczegółowej wykładni przepisów. Natomiast są i takie sprawy, np. w kontekście wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 10 stycznia 2013 r.⁸⁵, gdzie zaniechanie ustawienia znaku stało się przesłanką odpowiedzialności zarządcy drogi za szkodę. Sąd w tym wyroku wskazuje nawet, że zarządca musi aktywnie badać stan zagrożenia na drodze i informować o tym jej użytkowników poprzez umieszczenie konkretnego znaku.

Nie można tym samym ocenić wpływu judykatury na pozasądowe organy stosujące prawo, jako pozytywny czy negatywny. Bez wątpienia działa mobilizująco na organy zarządzające drogą, by w sposób bardziej wnikliwy zajęły się projektowaniem ruchu, ale też może wzbudzać w nich chęć profilaktycznego stosowania tak wielu znaków.

4. Uzasadnione powtórzenie znaków⁸⁶

W kontekście analizy zjawiska nadmiaru znaków, jak było wspomniane już na początku artykułu, jednym z celów pobocznych tych przemyśleń będzie rozważenie, czy istnieją sytuacje, w których „nadmiar” znaków wydałby się słuszny.

⁸⁵ I ACa 717/12, LEX nr 1267188.

⁸⁶ Pisząc o uzasadnionym powtórzeniu znaków, odwołuję się tak naprawdę do słów, których używa prawodawca w kontekście § 2 ust. 6 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych (przepis ten był przywoływany w części artykułu dotyczącej przykładowego nadmiernego oznakowania w obszarze zabudowanym). Sytuacja ta w rzeczy samej tworzy nadmiar znaków, jest on jednak kontrolowany. Z racji tego, że wyraz ten ma konotacje negatywne, a bez wątpienia w tym fragmencie omawiany będzie uzasadniony nadmiar, a zatem, innymi słowy pozytywny, słuszny, rozsądny, to o wiele właściwsze wydaje się nazywanie tej sytuacji po prostu „powtórzeniem znaków”.

Z drugiej strony sama sytuacja nadmiaru znaków jest pewnego rodzaju paradoksem. Znaki w swoim założeniu mają zapewniać bezpieczeństwo na drodze, mogłyby się zatem wydawać, że zwiększenie ich liczby przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa. Jednak w przypadku ich nadmiaru mogą prowadzić do powstania dodatkowego zagrożenia dla uczestników ruchu drogowego. Podobna sprzeczność występuje, jak widać, w przypadku sformułowania „kontrolowany nadmiar znaków”.

To tylko pokazuje, jak trudna w ocenie jest ta sytuacja. Rozpatrywanie, czy doszło do uzasadnionego powtórzenia czy do nadmiaru znaków, należy rozpatrywać zawsze w odniesieniu do konkretnej drogi, jej otoczenia i innych uwarunkowań.

Kierowcy bardzo często jeżdżą na pamięć, zwłaszcza po drogach, które są im dobrze znane. Potwierdza to chociażby głośna sprawa sprzed kilku lat, dotycząca ul. Mieszka I oraz ul. Dąbrówki w Bieruniu⁸⁷. Nastąpiła w tym miejscu zmiana organizacji ruchu przez postawienie znaku zakazu wjazdu, co miało na celu ograniczenie liczby samochodów na tym terenie. Niestety kierowcy, jeżdżąc na pamięć, nie zauważali nowego oznakowania, naruszali tym samym przepisy, co w konsekwencji skutkowało wystawieniem aż 130 mandatów w jednym miesiącu. Jest to jeden z wielu przypadków tego typu. Takie zachowanie jest wpisane w naturę ludzką i wynika z faktu, że wielokrotnie kierowcy wsiadają do auta zmęczeni, ich percepcja jest obniżona, nie potrafią się już tak skoncentrować i też nie czują potrzeby, by wysilać umysł w wypadku, gdy jadą po swojej stałej trasie. *A contrario*, gdy użytkownik pojazdu mechanicznego znajduje się na nowej drodze, w nowym mieście, którego dobrze nie zna, jest bardziej czujny, tym samym jeździ wolniej i skrupulatnie przestrzega przepisów.

W przypadku zmiany organizacji ruchu drogowego, stałej czy czasowej, należy w taki sposób poinformować kierowców o następującym przekształceniu, by zaczęli się do niego stosować, ale też by było to dla nich zauważalne. Zgodnie z § 3 i 4 rozporządzenia MI w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem [...] z dnia 23 września 2003 r. organ zarządzający ruchem/drogą wewnętrzną rozpatruje wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu, następnie musi je zatwierdzić, by mogły zacząć obowiązywać. Dopuszczalny jest również uproszczony projekt organizacji ruchu, gdy wynika on z robót związanych z utrzymaniem drogi, ale nie wymaga całkowitego zamknięcia jezdni⁸⁸. Ustawodawca nakłada na wnioskodawcę jednak obowiązek przedstawienia sposobu rozmieszczenia oznakowania i powtarzalnego schematu umieszczania na drodze znaków drogowych. Zmiana organizacji ruchu nie jest w tym miejscu dla ustawodawcy niczym szczególnym. To oczywiste, że miasto ciągle się rozwija, ewoluuje, a tym samym wymaga odpowiednich przekształceń. Problem pojawia się dopiero w momencie, gdy zmiany te nie są respektowane przez użytkowników drogi i mimo że mają na celu poprawę bezpieczeństwa, wręcz mu szkodzą.

Proponowanym rozwiązaniem tego zagadnienia mógłby być nadmiar znaków. Z racji tego, że „nadmiar” ma konotację negatywną, o wiele lepszą nazwą byłoby po prostu „powtórzenie znaków”. Miałoby ono polegać na postawieniu raz za razem (oczywiście w odległości zgodnej z prawem) tych samych znaków, tak by kierowcy zwrócili uwagę na ich obecność. Z racji tego, że zawierałyby ten sam komunikat, nie wprowadzałyby chaosu informacyjnego, który jest tak niebezpieczny w przypadku różnego oznakowania.

⁸⁷ Piet, *Kierowcy jeżdżą na pamięć. Efekt? 130 mandatów tylko na jednej ulicy*, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,20397933,kierowcy-jezda-na-pamiec-efekt-130-mandatow-tylko-na-jednej.html> [dostęp 27.11.2019].

⁸⁸ § 5 ust. 2 rozporządzenia MI w sprawie szczegółowych warunków zarządzania.

Ustawodawca zauważa oczywiście, że nowe znaki muszą jakoś przyciągać uwagę kierowców, dlatego w rozporządzeniu MI w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach wskazuje, że przy czasowej zmianie organizacji ruchu stosuje się znaki poziome o barwie żółtej, zamiast białej⁸⁹. Podobnie uwagę kierowców przyciągać mają tablice informacyjne „Uwaga! Sygnalizacja wyłączona!” czy też zmienione wielkości znaków, natomiast te wszystkie wymogi dotyczące oznakowania pionowego w trakcie zmiany organizacji ruchu nie regulują jednak sytuacji powielania znaków.

Przypadki, w których zarządca drogi faktycznie prócz oznakowania zmienionej organizacji ruchu w sposób wyjątkowy, np. poprzez postawienie większych znaków czy użycie innego ich koloru, decyduje się także na postawienie kilku tych samych znaków, tworzy tym samym kontrolowany ich nadmiar. Taki zabieg można było zaobserwować w trakcie remontu dzielnicy Wrocławia–Psie Pole w 2015 r.

W przypadku wskazanej dzielnicy Wrocławia zarządca nie tylko oznakował odcinek, na którym prowadzone były roboty budowlane, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ale też wprowadził kontrolowany nadmiar znaków. Można przypuszczać, że przewidział sytuację, w której kierowcy jadą swoją stałą trasą na pamięć, nie zwracają uwagi na nowe oznakowanie. Zmniejszył on tym samym ryzyko potencjalnych wypadków, co należy ocenić jako pozytywne i przemyślane zarządzanie podległą drogą. Niestety, jest to jednak jednostkowa sytuacja, w której faktycznie zastosowanie nadmiaru znaków wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo i jest tym samym w pełni uzasadnione.

Wnioski

Podsumowując, główny cel artykułu, czyli wykazanie rozproszenia odpowiedzialności za oznakowanie dróg, został osiągnięty. Problem ten powinien być rozpatrywany na trzech płaszczyznach. Z jednej strony należy zauważyć, że tak jak słusznie wskazał Minister Infrastruktury i Budownictwa w odpowiedzi na interpelację, to organy zarządzające określoną drogą są odpowiedzialne za jej oznakowanie. Wskazywane w artykule zarzuty dotyczyły chociażby procedury organizowania ruchu, a w tym i planowania znaków na drogach czy nieregularnych kontroli organizacji ruchu. Są to uprawnienia i obowiązki zarządców drogi i organów ich nadzorujących, które mają przyczyniać się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach i nie mogą być zaniedbywane. Przykładem dobrego zarządzania drogami jest program zrealizowany przez Gdańsk w 2009 roku „Mniej, nie

⁸⁹ Załącznik nr 12 Szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych i warunki ich umieszczania na drogach, w części 1.3 dotyczącej barwy i odbłaskowości.

znaczy gorzej”⁹⁰. Celem miało być wyeliminowanie z przestrzeni miejskiej nadmiernej liczby znaków pionowych, co w ostatecznym rozrachunku poskutkowało usunięciem prawie 9000 sztuk niepotrzebnego oznakowania⁹¹. Jak podkreślają przedstawiciele Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, T. Wawrzonek i R. Liziński, „znaki drogowe są narzędziem komunikacji pomiędzy zarządzającym ruchem a kierowcą”; gdy informacje, które mają przekazać, nie trafią do kierowcy, należy zweryfikować zasadność takich znaków.

Wszelkie próby wskazania⁹² zarządcom drogi, by kierowali się bezpieczeństwem, są najwidoczniej interpretowane zawężająco, a tym samym nie obejmują wystarczająco rozległej problematyki znaków. Wydaje się, że dla organów jest to dość paradoksalna sytuacja, w której znak drogowy, będący swojego rodzaju synonimem bezpieczeństwa, może prowadzić do sytuacji odwrotnej. Ciężko jest zatem zrozumieć, że postawienie nawet tych samych dwóch znaków doprowadzi do braku przejrzystości w przestrzeni miejskiej i drogowej. Do tego należy dodać ogólny chaos informacyjny – reklamy, znaki, witryny sklepowe, sygnały świetlne to wszystko wpływa na analizę sytuacji na drodze. Na polskich drogach wielokrotnie brak spójnej myśli, ładu, który tak istotny w planowaniu przestrzennym, powinien mieć swoje odzwierciedlenie w organizowaniu ruchu drogowego.

Problemem obowiązujących przepisów jest fakt, że organy zarządzające drogą muszą same je interpretować i wyciągać z nich normę, która zabrania istnienia sytuacji nadmiaru znaków. Trzeba pamiętać, że za weryfikacją poprawności ustawiania znaków, wprowadzania różnych korekt, a następnie ich ustawiania czy przemieszczania, stoją ogromne koszty.

Z drugiej strony, odpowiedzialność za nadmiar znaków powinna być rozpatrywana również w kontekście organów prawodawczych. W ramach tego problemu wyraźnie widać, że szczegółowe uregulowanie nadmiaru znaków pomogłoby w usuwaniu wątpliwości interpretacyjnych przepisów, ale także mogłoby nałożyć ewentualne kary na zarządców wprowadzających elementy, które zwiększają niebezpieczeństwo w organizacji ruchu drogowego. Tym samym całkowicie słuszne było zwrócenie się posłanki J. Schmidt do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z zapytaniem, czy przewidziane są przez ministerstwo jakieś zmiany legislacyjne w zakresie oznakowania dróg.

Nie można zapominać o orzecznictwie, które stymuluje pracę zarówno prawodawcy, jak i organów zarządzających drogą. Mimo że samo pojęcie „nadmiaru znaków” nie

⁹⁰ T. Wawrzonek, R. Liziński, *Mniej nie znaczy gorzej (I) Dlaczego w Gdańsku likwiduje się znaki drogowe?*, <https://edroga.pl/inzynieria-ruchu/mniej-nie-znaczy-gorzej-i-dlaczego-w-gdansk-likwiduje-sie-znaki-drogowe-01023470> [dostęp 11.12.2019].

⁹¹ Gdański Zarząd Dróg i Zieleni, *Gdańsk odchudza ulice*, <https://edroga.pl/inzynieria-ruchu/gdansk-odchudza-ulice-301111435> [dostęp 11.12.2019].

⁹² Zarówno w przepisach prawa, opiniach, zaleceniach pokontrolnych różnych organów.

pojawiało się w ostatnich latach na wokandzie, to nie oznacza, że problem ten jest całkowicie niezauważalny. Sądownictwo ciągle podejmuje wykładnię przepisów i wyjaśniania wielu niejasnych zagadnień związanych z oznakowaniem drogi. Może tym mobilizować zarządcę do reorganizacji ruchu drogowego na danych odcinkach, ale też nieświadomie wyrabiać w organach chęć działania profilaktycznego – ustawiania tak wielu znaków, by zapobiec przyszłym sporom sądowym i zapewnić sobie skuteczność w egzekwowaniu sankcji.

W tym kontekście wyłania się zatem obraz dwóch różnych zmian, które powinny nastąpić, by usprawnić organizację infrastruktury drogowej w zakresie oznakowania. Pierwsza to zmiana mentalna. Organy zarządzające drogą powinny uzmysłwić sobie, że elementy wpływające na niebezpieczeństwo ruchu drogowego stale się zmieniają i katalog ten niestety się rozszerza. Muszą zatem zacząć podejmować różne czynności, np. wnikliwiej analizować projekt ruchu drogowego, dokonywać częstszych kontroli organizacji ruchu, mając na celu wyeliminowanie sytuacji stanowiących potencjalne zagrożenie. Druga zmiana to zmiana legislacyjna⁹³. Jej przeprowadzenie leży po stronie prawodawcy, który może nie tylko uregulować sytuację nadmiaru znaków, stworzyć jej legalne pojęcie, usankcjonować takie zdarzenie i nałożyć na organy zarządzające drogą dodatkowe obowiązki w tym zakresie, np. obligatoryjny audyt znaków.

Najkorzystniejsze dla jak najszybszego rozwiązania sytuacji nadmiaru znaków byłoby oczywiście zajście tych dwóch zmian jednocześnie, natomiast rzeczywistość systemowa pokazuje, że wielokrotnie prawodawca wyprzedza praktykę, czy odwrotnie. W przypadku oznakowania to właśnie organy zarządzające drogą coraz częściej (jak widać na przykładzie gdańskiego programu usuwania znaków) wychodzą naprzeciw problemowi i starają się go skutecznie rozwiązać. Prowokują one zmiany, które za kilka, może kilkanaście lat będą już standardem w organizacji ruchu drogowego w Polsce.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. poz. 483 ze zm.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., poz. 284.

⁹³ Mimo że w artykule, w części dotyczącej odpowiedzialności władzy publicznej za oznakowanie dróg, został omówiony również wkład orzecznictwa, to zmiany, które powinny nastąpić, są najpilniejsze po stronie prawodawcy i organów zarządzających. Z racji też tego, że wpływ orzecznictwa jest stosunkowo niewielki na nadmiar znaków.

- Konwencji o ruchu drogowym z 1968 roku, sporządzona w Wiedniu z dnia 8 listopada 1968 r., Dz. U. z 1988 r., poz. 40 i 44.
- Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z 1 listopada 1993 r., Dz. Urz. UE C 191 z 29.7.1992 r.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.
- Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2310.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2311.
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 784.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 890 ze zm.
- Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie *van Duyn*, sygn. 41/47.
- Wyrok SN z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW 1994, nr 1–2, poz. 6.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 10 stycznia 2013 r., I ACa 717/12, LEX nr 1267188.
- Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., II GSK 1467/12, LEX nr 1472369.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2013 r., VI SA/Wa 886/13, LEX nr 1712897.
- Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2015 r., II GSK 1576/14, LEX nr 2091865.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Go 863/16, LEX nr 2256666.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Go 11/17, LEX nr 2281608.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 października 2018 r., II SA/Go 641/18, LEX nr 2576090.

Literatura

- Bańka A., *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Brzozowski P., *Uniwersalność struktury wartości: Koncepcje Shaloma H. Schwartza*, „Roczniki Psychologiczne” 2002, nr 5.
- Dzienis P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Kalita C., *Fundamentalny charakter myślenia filozoficznego a praktyka społeczna*, [w:] S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski (red.), *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Wydział Humanistyczny, Siedlce 2016.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego U.S.B., Wilno 1939.
- Kijowski R. D., Suwaj P. J., *Inflacja prawa administracyjnego. Tom II. Kryzys prawa administracyjnego?*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- Klamut R., *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, „Ekonomia i Nauki Humanistyczne” 2012, nr 4.
- Korzeniowski L., *Potrzeby i wartości a poczucie bezpieczeństwa menedżerów*, „Acta Universitas Wratislaviensis. Socjologia” 2006.
- Kosik J., *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1961.
- Langrod S. J., *Praworządność w problemie odszkodowania*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21/26.
- Łętowski J., *Odpowiedzialność pracownika administracji*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum PAN, Wrocław 1984.
- Matuszyk K. J., Safjan M., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej – zasada ogólna*, [w:] *eadem, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, 2009, rozdział II-III, Lex.
- Paillet M., *La responsabilité administrative*, Dalloz, Paris 1996.
- Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
- Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2011.
- Radbruch G., *Gesetz und Recht*, [w:] *Gesamtausgabe, Rechtsphilosophie III*, oprac. W. Hassemer, Heidelberg 1990.
- Rajchel K., *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1979.
- Raport Federacji Drogowej Unii Europejskiej dla Komisji Europejskiej, *Poprawione oznakowanie dla lepszych dróg*, Bruksela, 2015.
- Rougevin-Baville M., *La responsabilité administrative*, Hachette, Paris 1992.
- Safjan M., *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze, t. 2, Prawo cywilne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995.
- Schwartz S. H., *Basic Human Values: An Overview*, The Hebrew University of Jerusalem, Jerozolima 2005.
- Siek S., *Struktura osobowości*, ATK, Warszawa 1986.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Stępkowski R., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Ossolineum PAN, Wrocław 1985.
- Street H., *Governmental liability: a comparative study*, Cambridge University Press, New York 1953.
- Szpunar A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, PWN, Warszawa 1985.

- Tuleja P., *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Winiarz J., *Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1962.
- Wójtowicz K., *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
- Wróbel A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] idem (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zajadło J., *Formuła Radbrucha: Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2001.

Internet

- Będzie audyt znaków drogowych, portal Życie Kalisza; <https://zyciekalisza.pl/artikul/bedzie-audit-znakow/617010> [dostęp 12.12.2019].
- Gdański Zarząd Dróg i Zieleni, *Gdańsk odchudza ulice*, <https://edroga.pl/inzynieria-ruchu/gdansk-odchudza-ulice-301111435> [dostęp 11.12.2019].
- Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z 7 marca 2014, Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych”, Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6370,vp,8135.pdf> [dostęp 20.11.2019].
- Interpelacja nr 1913 w sprawie ujednolicenia znaków drogowych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=767E1D44> [dostęp 21.11.2019].
- Kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020, Cel nr 3: Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa, s. 8; https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/road_safety_citizen/road_safety_citizen_100924_pl.pdf [dostęp 20.04.2020].
- Komunikat Komisji Europejskiej (KOM [2010] 389 wersja ostateczna) – w kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM%3Atr0036> [dostęp 20.04.2020].
- Piet, *Kierowcy jeżdżą na pamięć. Efekt? 130 mandatów tylko na jednej ulicy*, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,20397933,kierowcy-jezdza-na-pamiec-efekt-130-mandatow-tylko-na-jednej.html> [dostęp 27.11.2019].
- Wawrzonek T., Liziński R., *Mniej nie znaczy gorzej (I) Dlaczego w Gdańsku likwiduje się znaki drogowe?*, <https://edroga.pl/inzynieria-ruchu/mniej-nie-znaczy-gorzej-i-dlaczego-w-gdansk-likwiduje-sie-znaki-drogowe-01023470> [dostęp 11.12.2019].
- Siedlecka S., Mądziel M., *Problemy bezpieczeństwa w logistyce transportu drogowego*, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-79e8dc7f-25f5-4c2d-806e-73343eda8857/c/52_L_SIEDLECKA_MADZIEL.pdf [dostęp 11.12.2019].