

Pan Marek Paprocki

Przewodniczący Rady Powiatu Mieleckiego

adres: ul. Wyspiańskiego 6, 39-300 Mielec

W odpowiedzi na interpelację BR.0003.241.2023 z dnia 5 grudnia 2023r. Pana Kazimierza Gacek – Radnego Powiatu Mieleckiego, przedstawiam analizę podstaw prawnych dot. obowiązku utrzymania chodników przez właścicieli posesji przy drogach powiatowych.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym zasadnicze znaczenie dla oceny prawidłowości postępowania podmiotów, na których spoczywa obowiązek dbałości o należyty stan dróg i chodników, mają ustawy:

- z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych
- z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Pierwsza z nich wskazuje jakiego rodzaju powinności spoczywają na zarządcy drogi, których niedochowanie skutkuje odpowiedzialnością cywilną. Do zadań zarządcy drogi w szczególności należą:

- utrzymywanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą w stanie wykluczającym narażenie użytkowników na wypadek pozostający w bezpośrednim związku z wykorzystaniem drogi;
- wykonywanie prac remontowych i zabezpieczających przywracających pierwotny stan nawierzchni oraz bieżących robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, których celem jest poprawa i zwiększenie bezpieczeństwa ruchu;
- koordynacja robót w pasie drogowym;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- zaznaczenie remontowanych lub zniszczonych odcinków drogi poprzez odpowiednie oznakowanie przy użyciu znaków drogowych a w sytuacji wyłączenia drogi z użytku - innych zabezpieczeń, uniemożliwiających korzystanie z drogi.

Druga z wymienionych ustaw określa, że co do zasady utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W takim przypadku wykonawcą tych zadań w zależności od rodzaju jednostki administracyjnej będzie: w przypadku gminy - wójt, a miast - burmistrz lub prezydent. Zatem to na władzach gmin spoczywa obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia warunków do ich utrzymania w nienagannym stanie poprzez odpowiednie działania mające na celu zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych (zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości). Oprócz obowiązków po stronie zarządów gmin ustawodawca nałożył także obowiązki na właścicieli poszczególnych nieruchomości, którzy mają obowiązek m.in.:

- uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie

pojazdów samochodowych. Ponadto, wymogi porządkowe mogą określać dodatkowo regulaminy utrzymania czystości i porządku, które uchwalone przez Rady Gmin, stanowią akty prawa miejscowego. Takie regulaminy uszczegóławiają przepisy ustawy określając precyzyjnie zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych wskazuje, iż generalnymi zadaniami, których niedochowanie uzasadnia odpowiedzialność zarządcy drogi jest w szczególności utrzymywanie jej nawierzchni, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczenie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia, odpowiednie ich znakowanie m.in. wskazujące na występujące zimą zagrożenia. Dodatkowo, w okresie zimowym zarządca drogi ma prawo ustawiania na gruntach przyległych do pasa drogowego zasłon przeciwśnieżnych. Tym samym do zasadniczych powinności ciążyących na zarządcach dróg należy wykonywanie szeregu czynności, których zasadniczym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu również w porze zimowej, bowiem utrzymanie drogi jest pojęciem szerokim oznaczającym m.in. jej odśnieżanie, zwalczanie śliskości czy też usuwanie powstających zimą ubytków w nawierzchni drogowej. W celu realizacji tych zadań zarządca powinien utrzymywać podlegające mu drogi w stanie wykluczającym narażenie użytkowników na wypadek. Poszukując podmiotu zobowiązanego do utrzymania drogi należy w pierwszej kolejności ustalić właściwego zarządcę dla odcinka drogi, na którym doszło do szkody. Drogi publiczne dzielą się kolejno na kilka kategorii tzn.: krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne. Od tego podziału zależeć będzie podmiot potencjalnie odpowiedzialny za ich należyte utrzymanie. Takim właściwym podmiotem - zarządcą drogi - jest, w zależności od jej kategorii: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad dla dróg krajowych i autostrad, zarząd województwa dla dróg wojewódzkich, zarząd powiatu dla dróg powiatowych, wójt (burmistrz lub prezydent miasta) dla dróg gminnych. Trzeba też wspomnieć, że ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii co te drogi. Ponadto Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrady ale do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie na eksploatację - po przekazaniu funkcję zarządcy autostrady pełni taka spółka. W praktyce występują również drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych - drogi wewnętrzne. Chodzi tutaj o drogi położone na terenie osiedli mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, za których utrzymanie odpowiedzialność ponoszą podmioty zarządzające terenem, na którym drogi i miejsca te są położone. Zarządcą takich dróg i miejsc może być przykładowo spółdzielnia lub wspólnota mieszkaniowa lub też podmiot związany z nimi umową o zarządzaniu, często także przedsiębiorstwo prowadzące działalność handlową, magazynową, składową, przewozową, transportową, a w braku takiego podmiotu właściciel danego terenu.

Prócz wyżej wymienionych obowiązków do właściwego zarządcy dróg, na co wskazuje art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w okresie zimowym należą obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych. W katalogu wskazywanych w ustawie obowiązków po stronie zarządcy znajduje się m.in. pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej, uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku. Przywoływany powyżej akt prawny określa także, że co do zasady (z pewnymi wyjątkami - por. poniżej) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (tutaj wykonawcą tych zadań jest wójt, burmistrz lub prezydent), która zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki do ich utrzymania, a w szczególności zapobiega zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych m.in. poprzez zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości. Prócz ustawy, na terenie poszczególnych gmin dodatkowo obowiązują regulaminy utrzymania czystości i porządku, które uchwalone przez Rady Gmin, stanowią akty prawa miejscowego. Takie regulaminy uszczegóławiają przepisy ustawy określając precyzyjnie zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Ustawa, w odniesieniu do niektórych wskazanych

miejsc, modyfikuje ww. zasady wskazując m.in., iż to nie gmina a właściciele poszczególnych nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Pod pojęciem zobowiązanego właściciela nieruchomości rozumie się również współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także podmioty władające nieruchomością w tym dzierżawców. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomości wspólną lub bezpośrednio właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany. Problemem w praktyce jest natomiast precyzyjne zdefiniowanie chodnika ustawowo przyporządkowanego właścicielowi nieruchomości, za który zgodnie z brzmieniem przepisu uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Niestety, nie ma uregulowań, które precyzowałyby sformułowanie „bezpośrednio”, a tym samym w przypadkach gdy zabudowania od chodnika oddziela należąca do gminy teren, trudno wskazać, kto taki chodnik powinien faktycznie utrzymywać w czystości. Interpretując literalnie wyrażenie „bezpośrednio” chodnik powinna odśnieżać gmina, ponieważ nie jest on położony w bezpośrednim sąsiedztwie granicy nieruchomości, a dzięki temu właściciel nieruchomości zostaje zwolniony z obowiązku uprzątnięcia z niego śniegu i lodu. Jednakże w mojej ocenie, posługując się wykładnią celowościową przepisów ustawy, chodzi nie tylko o chodnik przylegający „bezpośrednio” do granicy nieruchomości, ale także przyległy do ogrodzenia działki, podwórza, ogrodu, żywopłotu, a nawet, co może być dyskusyjne, miejsc zwyczajowo użytkowanych przez właściciela nieruchomości. Problematyczna pozostaje również odpowiedzialność za tzw. „ścieżki na skróty”, czyli miejsca gdzie pomimo braku jednoznacznego wyodrębnienia zwyczajowo utworzył się ciąg pieszy. W odniesieniu do takich miejsc praktyka orzecznicza jest chwiejna, gdyż w części przypadków przyjmuje, że chodnik znajduje się tam, gdzie faktycznie istnieją ciągi piesze, nawet te, które powstały zwyczajowo, a w części przyjmuje, że skoro chodnikiem jest wyłącznie część drogi przeznaczona do ruchu pieszych, co zostało zdefiniowane w prawie o ruchu drogowym, teren nieprzeznaczony dla tego celu nie jest objęty obowiązkiem, o którym mowa wyżej, choćby był wykorzystywany w celu przechodzenia. Ponadto właściciel nieruchomości nie będzie obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych - wtedy, co wyżej sygnalizowano, należy to do obowiązków gminy, która pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku. Właściciel może również zwolnić się z odpowiedzialności, jeżeli zlecił odśnieżanie i usuwanie lodu zarządcy nieruchomości (administratorowi) albo wyspecjalizowanemu przedsiębiorcy, zawodowo trudniącemu się taką działalnością - w takich przypadkach odpowiedzialność będzie po stronie tych podmiotów. Oczywiście oceniając ich odpowiedzialność istotną będzie również treść umowy i zakres przyjętych zobowiązań przez zarządcę nieruchomości lub także profesjonalne przedsiębiorstwo. Inaczej jest w przypadkach, gdy czynności porządkowe powierzono dozorczy lub innemu pracownikowi zatrudnionemu przez właściciela nieruchomości na podstawie stosunku pracy lub innej umowy cywilnoprawnej (dzieło, zlecenie) - wówczas zaniedbania z jego strony obciążają samego właściciela. Powyższe wskazywane zasady wynikają wprost z przepisów art. 429 i 430 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (dalej: k.c.).

Według właścicieli nieruchomości, bezpośrednie położenie chodnika przy granicy nieruchomości powinno być interpretowane w ten sposób, że przez taki chodnik należy rozumieć chodnik stykający się z granicą działki danego właściciela. Jeżeli pomiędzy chodnikiem a ogrodzeniem znajduje się nawet niewielkiej szerokości pas zieleni, np. trawy, to w takiej sytuacji chodnik ten nie jest położony bezpośrednio przy granicy nieruchomości, a właściciel nie ma obowiązku utrzymania czystości chodnika przez usuwanie śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń.

Interpretacja taka nie jest uzasadniona, a nawet prowadziłaby do absurdu. Według niej nawet występowanie pomiędzy granicą nieruchomości a chodnikiem pasa trawy o szerokości np. 1, 2 czy 5 cm, zwalniałaby już właściciela nieruchomości od obowiązku uprzątnięcia chodnika, a obowiązek ten byłby iluzoryczny, generalnie bowiem pomiędzy budynkami, ogrodzeniami i innymi obiektami położonymi wzdłuż drogi a chodnikami istnieją niezagospodarowane pasy czy też trawniki o szerokości od kilku do kilkudziesięciu centymetrów, a nawet więcej, jeżeli szerokość pasa na to pozwala. Ponadto ogrodzenia co do zasady należy budować w obrębie własnej nieruchomości, a zatem istniejąca linia ogrodzenia, szczególnie od strony pasa drogowego nie jest tożsama z granicą nieruchomości. Dodatkowo przy zagospodarowanych nieruchomościach w mieście w większości przypadków nie można chodnika jednoznacznie sklasyfikować jako leżącego „bezpośrednio” przy granicy

nieruchomości. Każda posesja posiada zjazd na drogę publiczną, a zgodnie z ustawą o drogach publicznych utrzymanie zjazdu na posesję należy do właścicieli lub użytkowników gruntów przyległych do drogi. Przy budowie chodnika utwardza się też dojazd do furtki, a zatem co najmniej na długości bramy i furtki chodnik przylega „bezpośrednio” do ogrodzenia posesji. Czy zatem na odcinku przylegającym „bezpośrednio” do nieruchomości sprzątać ma właściciel nieruchomości przyległej a na pozostałej długości „ktoś inny”? Celowo używamy tutaj sformułowania „ktoś inny”, bowiem nie można z góry założyć, że jest to gmina lub zarządca drogi. W obecnym stanie formalno-prawnym wiele działek w pasie drogowym posiada innych właścicieli, niż zarządca drogi, zatem czytając przepis literalnie, to na nich spoczywa obowiązek uprzątnięcia chodnika. Odsunięcie chodnika od ogrodzenia często spowodowane jest przyczynami technicznymi takimi jak np. pozostawienie drzewostanu w pasie drogowym, wystające w pas drogowy części fundamentu ogrodzenia lub pas gruntu (zieleń, sączek) pełniący funkcję odwodnienia powierzchni utwardzonej chodnika.

O niejednoznaczności przepisu nawet w ujęciu literalnym może świadczyć tłumaczenie znaczenia słowa bezpośredni. Według słownika języka polskiego PWN, w stosunkach przestrzennych „bezpośredni” to znajdujący się bardzo blisko, niczym nie przedzielony np. bezpośrednio otoczenia, sąsiedztwo. A więc nie chodzi tu o stykanie się, graniczenie – chodzi o położenie w bezpośredniej bliskości, po sąsiedztwie. Nie jest więc właściwe zastosowanie wykładni gramatycznej przytoczonego przepisu.

Właściwą wykładnią będzie więc w tej sytuacji wykładnia celowościowa. Wyraz „bezpośrednio” należy więc interpretować mając na uwadze cel, jaki przyświecał ustawodawcy. Ustawodawca miał bowiem na celu, poprzez wprowadzenie wymienionych przepisów, zapewnienie sprzątnięcia chodników z błota śniegu i lodu w sposób logistycznie najefektywniejszy tzn. przez podmiot bezpośrednio sąsiadujący a nie rozproszone „służby” (proszę pomyśleć, jaka by to musiała być armia ludzi i jakie koszty społeczne).

W poprzednim stanie prawnym właściciele nieruchomości przyległych do pasa drogowego mieli obowiązek sprzątnięcia chodników oraz pasa jezdni do jej połowy. Po zmianie przepisów pozostał jedynie obowiązek sprzątnięcia chodnika. Nie może od tego obowiązku zwolnić właściciela nieruchomości kilkucentymetrowy lub nawet metrowy pas zieleni pomiędzy chodnikiem a granicą nieruchomości, zwłaszcza, że jak wyżej wspomniano, trudno jest rozdzielić w sensie użytkowym poszczególne elementy chodnika (sączek, zjazd bramowy, którego utrzymanie z ustawy o drogach należy do właściciela). Obowiązek ten wynika z polskiej tradycji prawnej. Podobne rozwiązanie nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie sprzątnięcia części dróg przylegających do nieruchomości obowiązują również w innych krajach Europy. Obowiązki te traktowane jako element tradycji i kultury społecznej posiadają częstokroć o wiele szerszy zakres niż tylko utrzymanie w czystości chodników. Obowiązek ten dotyczy również współwłaścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych, użytkowników i innych władających nieruchomością.

STANISŁAW
Powiat Mielecki
Marek...

- Otrzymują:
1. Adresat
 2. Pan Kazimierz Gacek – Radny Powiatu Mieleckiego
 3. a/a