

dr Marcin Kamiński

mgr Małgorzata Popek

Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza

Wydział Zarządzania i Marketingu

Zakład Prawa i Administracji

Generalne i indywidualne akty bezpośrednio zobowiązujące w ruchu drogowym a problem ochrony prawnej ich adresatów

General and individual directly obliging acts in the road traffic and the problem of the legal protection of theirs addressees

Streszczenie:

Przedmiotem opracowania jest problem aktów bezpośrednio zobowiązujących wydawanych przez organy administracji w ruchu drogowym. Analizie poddano bezpośrednio zobowiązujące akty generalne (znaki i sygnały drogowe) oraz akty indywidualne (polecenia i sygnały funkcjonariuszy organów ruchu drogowego). Rozważono również zagadnienie ochrony prawnej adresatów tych aktów, w szczególności dopuszczalność ich zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Summary:

A question of directly obliging acts issued by the organs of public administration in the road traffic is the object of the present elaboration. The general acts (traffic signs and signals) and individual acts (errands and signals issued by the road traffic officers) have been presented and discussed. A problem of the legal protection of the addressees of the directly obliging acts is also analyzed. Particularly, admissibility of the suing of directly obliging acts for administrative court, is considered.

I.

W nauce prawa administracyjnego kategoria pojęciowa aktów bezpośrednio zobowiązujących jest wyodrębniana w ramach klasyfikacji prawnych form działania organów administracji publicznej¹. Obok typowych form działania administracji takich, jak decyzje administracyjne, czy też porozumienia administracyjne, akty bezpośrednio zobowiązujące (zwane też „działaniami bezpośrednio zobowiązującymi”, „działaniami tworzącymi konkretne sytuacje dla obywateli”, „aktami tworzącymi konkretne sytuacje dla obywateli”) należą do specyficznych instrumentów realizacji norm generalno-abstrakcyjnych na obszarze prawa administracyjnego². W ramach tych aktów można wyróżnić z kolei dwie grupy. Różnią się one przede wszystkim sposobem określenia swojego adresata. Pierwsza z nich obejmuje tzw. generalne akty bezpośrednio zobowiązujące³, druga zaś – tzw. indywidualne akty bezpośrednio zobowiązujące. Obydwa rodzaje aktów opierają się na atypowej metodzie konkretyzacji norm prawa administracyjnego⁴. Na podstawie powszechnie obowiązujących norm kompetencyjnych organy administracji publicznej zostają upoważnione (a jednocześnie zobowiązane) do posłużenia się władczą formą działania, która zostaje zastosowana z pominięciem postępowania jurysdykcyjnego (a więc bez sformalizowanej procedury administracyjnej), a jej adresaci są związani jej treścią, od momentu znalezienia się w zasięgu jej obowiązywania. W razie niezastosowania się do tej treści osoby te muszą liczyć z podjęciem przez odpowiedni organ administracji bezpośrednio i natychmiast (a więc właściwe zaraz po stwierdzeniu, że adresat aktu nie zastosował się do aktu) właściwych środków egzekucji administracyjnej. W wypadku aktów generalnych adresat nakazu lub zakazu jest określony za pomocą znamion o charakterze abstrakcyjnym, co oznacza, że akt ten zostaje skierowany do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Pod tym względem akty te przypominają normy generalne. Równocześnie jednak generalne akty w zakresie przedmiotowym mają charakter konkretny, gdyż odnoszą się do z góry ustalonej klasy zachowań w danym miejscu, czasie i sytuacji. Jeśli chodzi o akty indywidualne bezpośrednio zobowiązujące, to w ich wypadku działanie administracji publicznej (reprezentowanej przez

¹ Zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 18-20.

² Por. J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” w administracji publicznej (w:) Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Prof. zw. dr. hab. Januszowi Borkowskiemu – uczniowie i przyjaciele*, Łódź 2004, s. 220-221.

³ J. Filipek nazywa te akty w skrócie „aktami generalnymi”, gdyż jego zdaniem akty tego rodzaju są zawsze aktami bezpośrednio zobowiązującymi – por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Część II*, Kraków 2001, s. 134. W literaturze pod pojęciem aktów generalnych rozumie się też wszystkie akty skierowane do nieskonkretyzowanego kręgu adresatów (zob. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994).

⁴ Por. J. Filipek, *Bepośrednio zobowiązujące normy ustawowe i bezpośrednio zobowiązujące akty administracyjne*, Casus (kwartalnik), Suplement, wiosna 2000, nr 15, s. I-II.

upoważnionego funkcjonariusza) jest zarówno konkretne (odnosi się do sytuacji rozgrywającej się w zamkniętym obszarze czasowo-przestrzennym), jak i indywidualne (adresat działania jest ściśle wyznaczony). Punktem odniesienia dla działania administracji jest więc konkretne zachowanie danej osoby. Z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych jednostki najistotniejsze znaczenie ma fakt, że proces wydawania aktów bezpośrednio zobowiązujących nie tylko nie podlega regułom proceduralnym przewidzianym dla decyzji administracyjnych (przepisom kodeksu postępowania administracyjnego), ale również moc obowiązująca tych aktów nie jest objęta prawnymi gwarancjami stabilności. Akty te mogą więc być w dowolnej chwili zmieniane lub uchylane, a jednostka nie ma możliwości zakwestionowania takich rozstrzygnięć. Samo zaś obowiązywanie tego rodzaju aktów może rodzić dla ich adresatów poważne konsekwencje prawne w postaci dopuszczalności zastosowania środków egzekucji administracyjnej lub pociągnięcia do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo też odpowiedzialności cywilnoprawnej⁵.

II.

Jedną z dziedzin prawa administracyjnego, w której znajdują szerokie zastosowanie akty bezpośrednio zobowiązujące, jest prawo o ruchu drogowym (dalej jako Prd)⁶.

Ogólnie można stwierdzić, że obowiązki uczestników ruchu drogowego i innych osób znajdujących się na drodze publicznej, są wyznaczone za pomocą trzech różnych metod regulacji⁷.

Pierwszą metodą jest określenie obowiązków bezpośrednio za pomocą tzw. zakazów i nakazów ustawowych⁸. Prawodawca w tym wypadku dokonuje wyczerpującego unormowania zachowań, do których zobowiązane są wszystkie osoby znajdujące się na drodze. W ten sposób zostaje pominięte stadium konkretyzacji prawa, gdyż normy ustawowe ostatecznie wyznaczają obowiązki lub uprawnienia swoich adresatów, którzy są zobowiązani do natychmiastowego i ciągłego ich stosowania w sytuacjach objętych zakresem ich zastosowania⁹. Do grupy tego rodzaju norm należą przede wszystkim podstawowe zasady ruchu drogowego, a więc zasada ruchu prawostronnego (art. 16 ust. 1 Prd), zasada

⁵ Por. szerzej – J. Filipek, *Prawo administracyjne*, *op. cit.*, s. 131-137.

⁶ Ustawa z 20 VI 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 2005 roku, Nr 108, poz. 908, ze zm.).

⁷ Por. J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących”...*, *op. cit.*, s. 221 i n.

⁸ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 101 i n.

⁹ J. Filipek, *Przepisy i działania bezpośrednio zobowiązujące w ruchu drogowym*, *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok IV – 1971, s. 11-13.

bezpiecznej prędkości (art. 19 PRd), zasady zmiany kierunku jazdy (art. 22 Prd), zasady wymijania, omijania i cofania (art. 23 Prd), zasady wyprzedzania (art. 24 Prd), zasady ruchu pieszych (art. 11-14 Prd) i wiele innych. Reguły zawarte w tych normach przybierają właśnie formę nakazów (np. nakaz zachowania bezpiecznego odstępu od wymijanego pojazdu lub uczestnika ruchu w art. 23 ust. 1 pkt 1 Prd) lub zakazów (np. zakaz zawracania na autostradzie w art. 22 ust. 6 pkt 2 Prd) określonego zachowania. Uczestnik ruchu drogowego lub inna osoba znajdująca się na drodze w razie nieprzestrzegania tego rodzaju nakazów lub zakazów musi liczyć się (tak jak adresat aktów bezpośrednio zobowiązujących) z możliwością bezpośredniego i natychmiastowego zastosowania środków egzekucji administracyjnej albo poniesienia odpowiedzialności za wykroczenie (lub nawet za przestępstwo). W szczególności w grę może wchodzić nałożenie przez uprawniony organ kontroli ruchu drogowego grzywny w drodze mandatu karnego albo podjęcie innej decyzji, na mocy której od razu i bez przeprowadzenia sformalizowanego postępowania zostaje usunięty stan zagrażający bezpieczeństwu w ruchu drogowym (np. decyzja policjanta o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi w sytuacji gdy osoba nim kierująca znajduje się w stanie nietrzeźwości albo w sytuacji gdy pojazd pozostawiono miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch – art. 130a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 130a ust. 4 pkt 1 Prd, czynność zatrzymania prawa jazdy przez policjanta – art. 135 Prd).

Drugą metodą regulacji obowiązków adresatów norm prawa o ruchu drogowym jest upoważnienie przez ustawodawcę organów administracji publicznej do wydawania generalnych aktów bezpośrednio zobowiązujących. Jak już wyżej wspomniano tego rodzaju forma działania administracji publicznej, konkretyzując normy ustawowe co do miejsca i czasu ich zastosowania, nakłada na nieokreślony krąg adresatów tych norm konkretne obowiązki odpowiednich działań lub zaniechań w razie znalezienia się w sytuacji objętej zakresem ich oddziaływania. Typowymi formami tych aktów są znaki i sygnały drogowe. Zgodnie z § 1 ust. 3 Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 VII 2002 roku w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹⁰ można wyróżnić: znaki drogowe pionowe w postaci tarcz, tablic z napisami lub symbolami, które występują również w postaci znaków świetlnych; znaki drogowe poziome w postaci linii, napisów i symboli umieszczonych na nawierzchni drogi; sygnały świetlne nadawane przez sygnalizatory; sygnały dźwiękowe lub wibracyjne wysyłane przez urządzenia umieszczone na drodze. Oprócz pionowych znaków w postaci tarcz i tablic stosuje się również znaki

¹⁰ Dz. U. z 2002 roku, nr 170, poz. 1393.

związane z oznaczeniem pasa drogowego, obiektów drogowych i oznaczenia w postaci urządzeń bezpieczeństwa ruchu, w szczególności w związku z zamknięciem drogi lub jej części dla ruchu, a w razie potrzeby - znaki z napisami wskazującymi sposób korzystania z drogi, jeżeli nie może on być wyrażony znakami określonymi w załączniku do powyższego rozporządzenia (§ 1 ust. 4 Rozporządzenia).

Trzecim sposobem regulacji jest upoważnienie funkcjonariuszy organów kontroli ruchu drogowego do wydawania indywidualnych aktów bezpośrednio zobowiązujących. Ta forma działania administracji przybiera postać poleceń i sygnałów dawanych przez osoby kierujące ruchem. Przykładem poleceń skierowanych do uczestników ruchu drogowego (lub innych osób znajdujących się na drodze) są polecenia unieruchomienia silnika, opuszczenia pojazdu, zjechania na pobocze, okazania określonych dokumentów, poddania się przez kierującego pojazdem badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (por. art. 129 Prd). Z kolei typowymi przykładami sygnałów dawanych przez uprawnionych funkcjonariuszy ruchu drogowego są odpowiednie ruchy ręką (gesty), użycie gwizdka służbowego lub trąbki sygnalizacyjnej, znaki dawane za pomocą tarczy do zatrzymywania pojazdów lub za pomocą latarki wyposażonej w odpowiednie światło (por. szerzej art. 6 Prd oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 IX 2003 roku w sprawie kierowania ruchem drogowym¹⁰).

Powyższe metody regulacji obowiązków adresatów norm prawa o ruchu drogowym wykazują znaczną swoistość nie tylko w stosunku do typowych sposobów wyznaczania powinnych zachowań obywateli w innych dziedzinach prawa administracyjnego, ale również podlegają specyficznym regułom hierarchii w zakresie podporządkowania się obowiązkom z nich wynikającym¹¹. W świetle art. 5 Prd uczestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze powinni w pierwszej kolejności zastosować się do poleceń i sygnałów dawanych przez osoby kierujące ruchem lub uprawnione do kontroli. Kolejne miejsca w hierarchii zajmują sygnały świetlne i znaki drogowe, które z kolei muszą ustąpić przed sygnałami świetlnymi regulującymi pierwszeństwo przejazdu. Na końcu dopiero adresaci norm mają obowiązek zastosować się do nakazów i zakazów płynących z przepisów ustawy. W istocie więc mamy w tym wypadku do czynienia z przestawieniem hierarchii stosowania prawa.

¹⁰ Dz. U. z 2003 roku, nr 182, poz. 1784 ze zm.

¹¹ Zwraca na to uwagę J. Zimmermann (*O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących”...*, *op. cit.*, s. 221, przypis nr 10).

Warto w tym miejscu zauważyć, że pierwotnym źródłem obowiązków wynikających z aktów bezpośrednio zobowiązujących pozostaje zawsze norma ustawowa. Norma ta podlega procesowi konkretyzacji właśnie poprzez wydanie odpowiedniego aktu (generalnego czy indywidualnego), który określa obszar jej zastosowania do sprecyzowanych granic przestrzenno-czasowych. Dlatego należy uznać, że akty tego rodzaju są w istocie aktami stosowania norm generalno-abstrakcyjnych w określonych sytuacjach faktycznych.

III.

Nie ulega wątpliwości, że akty bezpośrednio zobowiązujące kształtują w określony sposób i w odpowiednim zakresie sytuację prawną obywatela. Obowiązki z nich wynikające mogą niejednokrotnie wywołać dla adresata bardzo poważne konsekwencje prawne. W związku z tym można zasadnie postawić pytanie o środki ochrony prawnej przysługujące jednostce, która stała się adresatem tych aktów.

W literaturze prawniczej wskazuje się, że ochrona ta jest bardzo ograniczona¹². Z pewnością wykluczone jest stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, gdyż ustawa ta dotyczy jedynie procesu wydawania decyzji administracyjnych. Pewne możliwości stwarza natomiast instytucja skarg i wniosków uregulowana w dziale VIII tego kodeksu. Przykładowo adresaci generalnych aktów administracyjnych w postaci znaków drogowych mogą zwracać się do organów zarządzających drogami z propozycjami dotyczącymi usytuowania tych znaków lub ustawienia nowych znaków w miejscach, które dotąd były ich pozbawione. W zakresie postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązków wynikających bezpośrednio z ustawy lub aktów bezpośrednio zobowiązujących można też teoretycznie rozważać skorzystanie przez jednostkę ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³.

Odrębnym problemem jest natomiast zaskarżalność aktów bezpośrednio zobowiązujących do sądu administracyjnego. Podstawy prawnej dopuszczalności zaskarżania tego rodzaju działań administracji publicznej należy poszukiwać przede wszystkim art. 3 § 2 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴. Przepis ten stanowi, iż kontrola administracji publicznej sprawowana przez sąd administracyjny obejmuje również

¹² Por. rozważania J. Filipka (*Przepisy i działania bezpośrednio zobowiązujące w ruchu drogowym*, *op. cit.*, s. 18 i n.) oraz J. Zimmermanna (*O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” ...*, *op. cit.*, s. 224 i n.).

¹³ Ustawa z 17 VI 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku, nr 229, poz. 1954 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 30 VIII 2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 roku, nr 153, poz. 1270 ze zm.).

„akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę, że treść tego unormowania jest bardzo niejednoznaczna i rodzi sporo wątpliwości interpretacyjnych¹⁵. Podstawowe trudności w wykładni tego przepisu dotyczą dwóch kwestii.

Po pierwsze nie sposób ustalić, czy przepis ten odnosi się jedynie aktów lub czynności w sferze administracji publicznej skierowanych do indywidualnie określonego podmiotu, czy też obejmuje również akty o charakterze generalnym. W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa zapatrywanie przyjmujące, iż chodzi tu o akty lub czynności skierowane do indywidualnego podmiotu¹⁶, jednakże prezentowane jest też odmienne stanowisko¹⁷.

Po drugie przedmiotem sporu jest zakres znaczeniowy zwrotu „dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Można zasadnie bronić zapatrywania, iż przez słowo „dotyczy” ustawodawca ograniczył dopuszczalność zaskarżania wspomnianych aktów lub czynności jedynie do tych, które wykazują bezpośredni i ścisły związek z uprawnieniami i obowiązkami danego podmiotu wynikającymi z przepisów prawa¹⁸. Nie jest jednak wykluczony i taki sposób interpretacji, który przyjmuje, iż wystarczającą przesłanką zaskarżalności tego rodzaju aktów lub czynności jest choćby pośrednie powiązanie ustaleniem, przyznaniem, stwierdzeniem lub uznaniem uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa¹⁹.

¹⁵ Jeszcze w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zwracano uwagę na niejednoznaczność sformułowań zawartych w tym przepisie (na tle zbliżonego w brzmieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 tej ustawy) – por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 52-53; L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z 12 III 1998r. (II S.A. 1247/97)*, Orzecznictwo Sądów Polskich (OSP) 1999, nr 2; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z 24 III 1998 r. (II S.A. 1155/97)*, OSP 1999, nr 9; T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 59 i n.; M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 176 i n.; M. Jaśkowska, *Akty lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA jako przedmiot kontroli (w:) Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 160 i n.

¹⁶ Zob. np. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 60.

¹⁷ Np. J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących”...*, *op. cit.*, s. 226-227; M. Jaśkowska, *Wybrane zagadnienia właściwości sądów administracyjnych (w:) Materiały szkoleniowe na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 2004;

¹⁸ Tak np. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 81-82; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, op. cit.*, s. 61.

¹⁹ Tak J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 21-22; J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących”...*, *op. cit.*, s. 227.

Na tym tle powstaje szczególna wątpliwość w zakresie kwalifikacji prawnej znaku drogowego jako generalno-konkretnego działania bezpośrednio zobowiązującego. Jeśli przyjąć, że omawiany przepis odnosi się również do aktów generalnych i wystarczającą przesłanką dopuszczalności ich zaskarżenia jest istnienie pośredniego związku z uprawnieniami i obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa, to niewątpliwie można by uznać, że znaki drogowe spełniają te kryteria. Nie jest również pozbawione racji twierdzenie, iż znaki drogowe „dotyczą” obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa (norm ustawowych). Akty te stanowią bowiem rozwinięcie obowiązków ustawowych i ich konkretyzację w odniesieniu do bliżej nieokreślonego kręgu adresatów, którzy znajdują się w określonym miejscu. Taka szeroka wykładnia tego przepisu wydaje się posiadać silne uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach prawa do sądu (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji)²⁰. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że kwestia właściwej oceny charakteru prawnego znaku drogowego jako aktu, który dotyczy „uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” jest zawsze uzależniona od okoliczności konkretnej sytuacji, w której nastąpiło ustawienie znaku drogowego²¹. Rozważając ten problem nie można też tracić z pola widzenia argumentów praktycznych przemawiających za ograniczeniem dopuszczalności zaskarżania generalnych aktów bezpośrednio zobowiązujących. W szczególności wydaje się, iż dopuszczenie zbyt szerokiej możliwości składania skarg do sądu administracyjnego na tego rodzaju akty mogłoby spowodować niekorzystne skutki w zakresie sprawności i skuteczności działania organów zarządzających ruchem na drogach publicznych. Oczywiście podstawowym wymogiem skuteczności tego rodzaju skarg byłoby wykazanie przez skarżącego istnienia po jego stronie interesu prawnego w zaskarżeniu takiego aktu, a więc wskazanie norm prawa materialnego, które odnoszą się bezpośrednio, realnie, indywidualnie i konkretnie do danego podmiotu prawa.

²⁰ Por. J. Zimmermann, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących”...*, *op. cit.*, s. 225.

²¹ Zob. uchwałę 7 sędziów NSA z 13 X 2003 roku, OPS 4/03, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2004/1/8: „(..) Z przedstawionego stanu prawnego dotyczącego zarządzania ruchem na drogach, w tym sytuowania znaków drogowych, wynika, że ocena działań związanych z umieszczeniem znaków na drogach, a tym samym i ocena charakteru prawnego znaku drogowego umieszczonego na drodze, może być zróżnicowana w zależności od tego, kto umieścił znak drogowy oraz jaki był tryb działań, które doprowadziły do umieszczenia konkretnego znaku w określonym miejscu na drodze. Może to mieć znaczenie także dla oceny, czy sprawa dotycząca umieszczenia danego znaku drogowego w określonym miejscu na drodze, ze względu na okoliczności towarzyszące umieszczeniu takiego znaku, ma charakter sprawy administracyjnej i może być objęta właściwością sądu administracyjnego. Inaczej mówiąc, wyjaśnienie, jaki charakter prawny ma znak drogowy i jego umieszczenie na drodze, nie może być oderwane od okoliczności faktycznych sprawy, w której doszło do sporu prawnego dotyczącego ustawienia znaku drogowego. Istotne bowiem jest między innymi ustalenie, kto i w jakim trybie (na jakiej podstawie) umieścił znak drogowy oraz czy działania te są działaniami organu administracji publicznej (...)”.

Teoretycznie można też rozważać zaskarżalność indywidualnych aktów bezpośrednio zobowiązujących w ruchu drogowym. Przykładowo przedmiotem takiego zaskarżenia mogłoby być polecenie wydane przez policjanta uczestnikowi ruchu drogowego, aby unieruchomił i opuścił pojazd oraz wydał go w celu dokonania usunięcia z drogi z uwagi na to, że stan techniczny tego pojazdu zagraża bezpieczeństwu w ruchu drogowym lub powoduje uszkodzenie drogi (por. art. 130a ust. 2 pkt 2 Prd). Wydaje się, że poważne skutki, jakie wynikają dla uczestnika ruchu drogowego z tej czynności funkcjonariusza kontroli ruchu drogowego (w szczególności pozbawienie go możliwości swobodnego przemieszczania się pojazdem oraz dysponowania nim) przemawiają za udzieleniem mu ochrony prawnej w postaci możliwości zaskarżenia tej czynności do sądu administracyjnego.

Powyższe wątpliwości nie wyczerpują całości złożonej problematyki aktów bezpośrednio zobowiązujących w kontekście dopuszczalności ich zaskarżalności. Należy sądzić, że problem ten będzie wymagał w przyszłości interwencji samego ustawodawcy. Przede wszystkim konieczne wydaje się rozstrzygnięcie na poziomie normatywnym, czy i na ile akty bezpośrednio zobowiązujące powinny być przedmiotem oceny w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym lub w postępowaniu sądownoadministracyjnym.