

PIOTR ŚWIĄTECKI

Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich

OBSZARY SPECJALNE W TRANSPORCIE

UWAGI WSTĘPNE

Nie tylko rozwój (rozbudowa), ale nawet funkcjonowanie istniejących sieci transportowych wymaga wprowadzenia ograniczeń w wykorzystywaniu nieruchomości – zarówno sąsiadujących z infrastrukturą jak i zajmowanych przez nią. W rezultacie na obszarach i w sąsiedztwie dróg, linii kolejowych, lotnisk pojawiają się tzw. obszary specjalne, tj. obszary, w których ma miejsce powiązanie określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną¹.

Obszar specjalny jest objęty reżimem specjalnym, który polega na wprowadzenia w nim szczególnych regulacji łączących dbałość o interes ogólny z interesami indywidualnymi, przy czym znaczenie obu tych interesów uzasadnia wprowadzenie szczególnych regulacji. Obszar specjalny tworzony może być też w celu realizacji nadrzędnych interesów państwa².

Jak stwierdził Jan Boć, „prawna istota obszarów specjalnych polega na powiązaniu określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną. Wyraża się to bądź w zastąpieniu określonej części porządku prawnego regulacją sformułowaną specjalnie na potrzeby obszaru, bądź na poszerzeniu porządku powszechnego o pewne regulacje specjalne, bądź wreszcie na jednym i drugim jednocześnie”³. Charakterystycznym przykładem rejonu specjalnego jest tzw. strefa ochronna izolująca źródła szkodliwych oddziaływań na środowisko⁴, co nota bene w bardzo szerokim zakresie dotyczy też infrastruktury transportowej. Formą obszarów specjalnych obejmujących niektóre obiekty infrastrukturalne są również tereny zamknięte⁵.

Obszarem specjalnym będzie część terytorium RP, wyodrębniona ze względu na realizację zadania publicznego, o funkcji ochronnej, restytucyjnej lub użytkowej⁶. Inaczej mówiąc – istotą klasycznego obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej

¹ Więcej por. Boć J., *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych*, str. 39, w Kuta T. (red.); *Prawo administracyjne; Funkcjonowanie układów podstawowych*; Warszawa 1985 r.;

² Wojciechowska K., *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*; str. 22.

³ Jan Boć w Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010 r.; str. 489.

⁴ tamże.

⁵ Tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych; por art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Występują na kolei i lotniskach.

⁶ Por. Sacharczuk P.; *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*; Warszawa 2017 r., str. 24.

przestrzeni ze swoistą dla tej przestrzeni regulacją prawną, skorelowaną z normami powszechnie (także poza tą przestrzenią) obowiązującymi.⁷ Obszar specjalny może być ustanowiony ze względu na potrzeby infrastruktury lub interesy osób przebywających w jej otoczeniu (posiadaczy nieruchomości, mieszkańców).

W przypadku infrastruktury transportowej obszary specjalne to między innymi odpowiednio pas drogowy⁸, obszar kolejowy i otoczenie linii kolejowej, rejon lotniska i otoczenie naziemnych pomocy nawigacyjnych, na których ograniczenia administracyjno-prawne dotyczą właścicieli, posiadaczy i użytkowników sąsiadujących z infrastrukturą nieruchomości. Zastrzec trzeba, że rejon (obszary) specjalne wynikające z przepisów ustaw transportowych (Prawa lotniczego, o transporcie kolejowym, o drogach publicznych) nie pokrywają się ze strefami ochronnymi ustanawianymi na podstawie prawa ochrony środowiska.

Skonfrontujmy obszar specjalny z obszarem funkcjonalnym. W 2020 r. definicja obszaru funkcjonalnego została wprowadzona⁹ do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Obszarem funkcjonalnym stał się „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego)”¹⁰. W normatywnej definicji ustawodawca wskazał, iż szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju posłużyła się pojęciem obszaru funkcjonalnego w dwóch zaledwie przepisach. Jej art. 10a zobowiązał podmioty opracowujące projekty strategii rozwoju, polityki publicznej, programu rozwoju lub programu służącego realizacji umowy partnerstwa do uwzględnienia obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych, w diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Natomiast art. 21 a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju odwołuje się do pojęcia obszaru funkcjonalnego w definicji pojęcia polityki miejskiej, rozumianej jako „zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców”.

OBSZAR KOLEJOWY I SĄSIEDZTWO LINII KOLEJOWYCH

Przypomnę, że zgodnie z ustawową definicją obszar kolejowy to powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii ko-

⁷ Stelmasiak J; *Institucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*; w: Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. red.; *Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012; str. 661.

⁸ Inaczej, moim zdaniem niesłusznie P. Sacharczuk, wykluczający uznanie za obszar specjalny pasa drogowego ustalonego decyzją planistyczną (opiat. str. 59 i nast.).

⁹ Ustawą z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378) skreślono definicję obszaru funkcjonalnego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i dodano definicję obszaru funkcjonalnego w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁰ Art. 4 pkt 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

lejowej oraz przewozu osób i rzeczy¹¹. A contrario wywieść należy, że nie wolno na obszarze kolejowym lokalizować innych obiektów. NSA słusznie wskazała¹², iż „definicja obszaru kolejowego nie pozwala na żadne odstępstwa od ściśle określonego charakteru tego obszaru. Przepis ten ma aż nadto jasne przesłanie o wyjątkowym jego charakterze i wszelkie próby rozszerzenia tego pojęcia szczególnie w rodzaju „nie zabrania się” są pozbawione podstaw”. Zdaniem NSA pozytywne wyliczenie obiektów budowlanych, które mogą znaleźć się na obszarze kolejowym oznacza zakaz lokalizowania na nim innych takich obiektów. Inny pogląd zaprezentował WSA w Warszawie stwierdzając, iż „z żadnego z przepisów prawa nie wynika wprost zakaz zabudowy obszaru kolejowego obiektami nie związanymi z infrastrukturą kolejową”¹³. W opinii WSA możliwość zastosowania odstępstw od wymagań technicznych odnoszących się do odległości obiektów budowlanych (omawiam to dalej) pociąga za sobą także możliwość umiejscowienia na obszarze kolejowym obiektów niezwiązanych z koleją. NSA odrzucił jednak ten sposób rozumowania¹⁴. Uwzględniając cele ustanowienia obszaru kolejowego (bezpieczeństwo ruchu kolejowego i osób trzecich) należy się zdecydowanie opowiedzieć za poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zarządca infrastruktury wyznacza miejsca, w których jest dozwolony publiczny wstęp na obszar kolejowy (np. perony na stacjach). Zarządca i przewoźnicy odpowiadają za zapewnienie ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 listopada 2004 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych zawiera katalog zakazów, zabraniający m.in. wstępu nieuprawnionym do niedostępnych publiczności części obszaru kolejowego, uszkodzenia urządzeń i obiektów budowlanych, naruszania stanu urządzeń i wskaźników, wnoszenia zabronionych przedmiotów, usuwania i umieszczania napisów i ogłoszeń, sprzedaży, żebrania, palenia tytoniu poza wyznaczonymi miejscami, niebezpiecznych zachowań w pociągach będących w ruchu etc.¹⁵

Do straży ochrony kolei (SOK)¹⁶ tworzonej przez zarządzającego infrastrukturą w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu i spraw wewnętrznych należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Są to niewątpliwie funkcje policyjne ograniczone do obszaru specjalnego¹⁷. Funkcjonariusz straży ochrony kolei ma w tym obszarze znaczne uprawnienia, począwszy

¹¹ Art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym.

¹² Wyrok NSA z 18 grudnia 2008 r. II OSK 1657/07.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2012 r. VII SA/We 2344/11.

¹⁴ Odstępstwo od warunków określonych w art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym może dotyczyć wyłącznie terenu usytuowanego na zewnątrz od granic obszaru kolejowego, nie zaś do dopuszczenia możliwości realizacji inwestycji wewnątrz tego obszaru – na obszarze kolejowym; Wyrok NSA z 16 stycznia 2013 r. II OSK 1691/11.

¹⁵ Szerzej Buczek J.; *Bezpieczeństwo w komunikacji publicznej i transporcie*, Legnica 2017, str. 86 i nast.

¹⁶ Historię SOK od 1918 r., wraz ze zmianami formuły tej służby, przedstawia Keller D.; *Kolej między wojnami 1918-1939*, str. 125

¹⁷ Zdaniem J. Czesaka; *Straż ochrony kolei [wybrane elementy konstrukcyjne]*, „Przegląd komunikacyjny” 12/2014, SOK w obu aspektach – podmiotowym i przedmiotowym – wypełnia cechy charakterystyczne policji gospodarczej. Właściwość miejscowa SOK ograniczona do obszaru kolejowego przesądziła o rezygnacji z powierzenia tej służbie ochrony budynków kolejowych, poza tym obszarem.

od prawa do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości do stosowania środków przymusu bezpośredniego: siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony, miotacza gazowego, pałki służbowej, kajdanek i psa służbowego oraz – w przypadkach określonych ustawowo – broni palnej. Przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz straży ochrony kolei korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Utworzenie straży ochrony kolei przez zarządcę infrastruktury, do czego zobowiązuje tego przedsiębiorcę ustawa o transporcie kolejowym, jest uznawane za przejaw prywatyzacji zadań z zakresu administracji bezpieczeństwa i władztwa organizacyjnego w tym obszarze¹⁸.

W odniesieniu do władających nieruchomościami w sąsiedztwie linii kolejowej wykraczającym poza granice obszaru kolejowego mają zastosowanie szczególne zasady dotyczące lokalizacji budowli, prowadzenia robót ziemnych oraz znoszenia niektórych działań zarządcy infrastruktury.

Budowle, w tym budynki, drzewa i krzewy mogą być usytuowane, zaś roboty ziemne – prowadzone – w sąsiedztwie linii, bocznic i przejazdów kolejowych w takiej odległości, by nie zakłócić ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także nie spowodować zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Ponadto zarządca infrastruktury ma prawo na gruntach sąsiadujących z linią kolejową ustawiać zasłony odśnieżne; urządzać i utrzymywać pasy przeciwpożarowe¹⁹, zakładać żywopłoty, żądać od starosty wydania decyzji – upoważnienia do usunięcia drzew lub krzewów utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspę śnieżną²⁰. Nie zawsze właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie za straty poniesione w wyniku działań zarządcy.

TEREN LOTNISKA I JEGO OTOCZENIE, OTOCZENIE LOTNICZYCH URZĄDZEŃ NAZIEMNYCH

Teren lotniska, jego otoczenie oraz otoczenie pomocy nawigacyjnych (urządzeń naziemnych) ulokowanych na trasach (poza sąsiedztwem lotnisk) objęte są szczególnymi regulacjami odnoszącymi się do dostępności, wysokości zabudowy, oświetlenia, oznakowania. Wiążą się z nimi ograniczenia praw właścicieli i posiadaczy nieruchomości oraz szczególnie uprawnienia zarządzających lotniskami. Po pierwsze, zarządzającemu lotniskiem użytku publicznego oraz instytucjom zapewniającym służby ruchu lotniczego przysługuje prawo zakładania lotniczych urządzeń naziemnych na nieruchomościach sąsiadujących z lotniskiem oraz prawo dostępu do nich²¹. Zakładanie oraz utrzymywanie tych urządzeń jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomo-

¹⁸ tak Kaczmarek M.; w Wierzbowski M. Wajda P. (red.); *Ustawa o transporcie kolejowym*, str. 687

¹⁹ Kwestia źródła zagrożenia – pociągów konkretnych przewoźników - nie ma wpływu dla zarządcy na zakres jego obowiązków; NSA 24 czerwca 2014 r. II OSK 1114/13. Wybudowanie pasów ppoż. i ich utrzymanie nie należy od uznania zarządcy, ale jest jego obowiązkiem normatywnym; NSA, 24 czerwca 2014 r., II OSK 1096/13

²⁰ Przy czym, jeśli drzewo jest w odległości mniejszej niż ustalona w rozporządzeniu od osi skrajnego toru, organ przyjmuje założenie (fikcję prawną), iż wycinka musi nastąpić ze względu na bezpieczeństwo ruchu, niezależnie od tego, do kogo należy nieruchomość – por. wyroki sądów administracyjnych: II SA/Kr 1613/13 i II SA/Kr 1613/13 W Krakowie, I SA/Sz 1299/12 w Szczecinie.

²¹ art. 86 prawa lotniczego

ściami. Umieszczenie urządzeń – stałych świateł i anten radiowych – nie przesądza o niemożliwości innego korzystania z nieruchomości.

Po drugie, obiekty budowlane i obiekty naturalne w otoczeniu lotniska nie mogą stanowić zagrożenia dla startujących i lądujących statków powietrznych; obiekty przebijające ustalone powierzchnie ograniczeń zabudowy, jako przeszkody lotnicze powinny być zgłaszane Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) i usuwane lub oznakowane (biało-czerwone poziome pasy na kominach w dzień i czerwone światła nocą). Za oznakowanie płaci inwestor, jeśli wznosi obiekt przy istniejącym lotnisku lub zarządzający lotniskiem, jeśli obiekt istniał wcześniej. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczące obiektów na lotniskach i w ich otoczeniu muszą być uzgodnione z prezesem ULC. Obszar objęty tym obowiązkiem jest wyznaczony przez powierzchnie ograniczeń zabudowy, ustanowione w celu ochrony operacji lotniczych; to przede wszystkim powierzchnia podejścia na przedłużeniu drogi startowej²². Prócz obiektów przebijających powierzchnie ograniczeń zabudowy, przeszkodami lotniczymi są również wszystkie obiekty na obszarze kraju o wysokości względnej ponad 100 m oraz wszystkie obiekty budowlane na pasie drogi startowej (runway strip)²³.

W odległości do 5 km od granicy lotniska zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, które mogą stanowić źródło żerowania ptaków (wysypiska), oraz hodowania ptaków mogących stanowić zagrożenie dla ruchu lotniczego. Zderzenia z ptakami są poważnym problemem w lotnictwie cywilnym²⁴ i stosuje się zróżnicowane metody ochrony przed takimi zdarzeniami – prócz zakazu hodowli ptaków i utrudniania im żerowania w pobliżu lotniska są to również środki techniczne (akustyczne), polowanie (także z sokołami i psami) różne metody oddziaływania na psychikę ptaków (malowanie, na burtach samolotów realistycznych portretów drapieżników)²⁵.

Prawo lotnicze zabrania również sadzenia i uprawy drzew i krzewów na nieruchomościach znajdujących się w rejonach podejść do lądowania, mogących stanowić przeszkody lotnicze; obowiązek i koszt usunięcia tych drzew i krzewów obciąża władającego nieruchomością a decyzję podejmuje w takiej sprawie starosta.

W rejonach lotnisk, ze względu na bezpieczeństwo operacji lotniczych (groźbę oślepienia załóg) ograniczono możliwość wykorzystywania laserów i innych silnych źródeł światła.

Nieruchomości sąsiadujące z lotniskiem mogą być objęte obszarem ograniczonego użytkowania ze względu na hałas lotniczy. Prawo ochrony środowiska przewiduje ustanowienie takich obszarów wówczas, gdy mimo zastosowania dostępnych środków technicznych i organizacyjnych na nieruchomościach sąsiadujących z obiektem – emitentem oddziaływania nie udało się zachować standardów ochrony środowiska²⁶.

²² Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 listopada 2020 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych i powierzchni ograniczających zabudowę.

²³ Pas drogi startowej wyznaczony na powierzchni terenu stanowi ochronne otoczenie drogi startowej (runway).

²⁴ Od 1985 r. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego ICAO uruchomiła globalny system informacji o zderzeniach samolotów z ptakami IBIS; por. Manual on ICAO International Bird Strike Information System IBIS, Montreal 1989 (3 wyd.).

²⁵ Por. więcej Kwasiborska A., Stelmach A.; *Metody zapobiegania zderzeniom statków powietrznych z ptakami w rejonie lotniska*; w: Biskup K., Bukowski Z. *Uwarunkowania działalności lotniczej*, Bydgoszcz 2016

²⁶ Por. Stelmasiak J. [red.]; *Prawo ochrony środowiska*; Warszawa 2010, str. 280 i nast. Por. również definicję art. 135. ust. 1. Prawa ochrony środowiska

Właściciele nieruchomości objętych takim obszarem mogą domagać się wykupu nieruchomości, odszkodowania za zmniejszenie jej wartości lub rekompensaty kosztów dodatkowego wyciszenia lokali²⁷. Obszar ograniczonego użytkowania na podstawie art. 135 ustawy ochrony środowiska uchwałą ustanawia sejmik (dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) lub rada powiatu. Jest to akt prawa miejscowego, nie stosuje się więc do takiej uchwały k.p.a.²⁸. Obecnie w Polsce jest 11 lotniskowych obszarów ograniczonego użytkowania²⁹. Granice obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska są wyznaczane ze względu na poziom dopuszczalnego hałasu w środowisku powodowanego przez statki powietrzne. Poziomy dopuszczalnego hałasu są wyznaczane zarówno dla źródła (w lokalizacji źródła) jak i w sąsiedztwie, w obiektach sąsiadujących ze źródłem. Przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu, ustalonych dla różnych rodzajów obiektów (inny poziom dopuszcza się w szpitalu, inny w szkole) jest przesłanką ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania³⁰. Jest możliwe zróżnicowanie wymagań wewnątrz obszaru, tj. wprowadzenie podobszarów o zróżnicowanych wymaganiach³¹. Ich wyodrębnienie oraz określenie granic obszaru ograniczonego użytkowania wynikają z graficznej konfrontacji izolinii obrazujących zmniejszanie się poziomu hałasu w miarę oddalania się od źródła – z jednej strony, zaś izolinii łączących punkty o tym samym poziomie dopuszczalnego hałasu – z drugiej.

Ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania powinno pociągnąć za sobą konsekwencje w planowaniu przestrzennym (obiekty o niskim dopuszczalnym poziomie hałasu nie powinny być lokalizowane w sąsiedztwie lotniska) a co za tym idzie – także w postępowaniu z prawa budowlanego (większe wymagania odnoszące się do izolacyjności akustycznej budynków).

Oddziaływanie akustyczne lotniska na nieruchomość z nim sąsiadującą może być czynem niedozwolonym skutkującym odpowiedzialnością cywilnoprawną na podstawie art. 435 k.c.³². Odpowiedzialność odszkodowawczą wynikającą z wprowadzenia ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości przewiduje również ustawa o ochronie środowiska w art. 129 – 136 idąc dalej niż k.c. – bo eliminując element bezprawności. Wykup nieruchomości – jako rozwiązanie najdalej idące - w wyniku wprowadzenia ograniczeń użytkowania nastąpić może dopiero wówczas, gdy nieruchomość stała się dla poszkodowanego beзуżyteczna³³.

Prawo lotnicze nałożyło szczególny reżim na nieruchomości gruntowe wchodzące w skład części lotniczych (airsides) lotnisk międzynarodowych, na których były urzą-

²⁷ Por. szerzej Biskup K.; *Roszczenia odszkodowawcze w związku z działalnością lotnisk cywilnych*; w: Wetoszka D.; *Prawo transportowe. Morze. Ląd. Powietrze*. Warszawa 2017, str. 156 i nast., por. także Biskup K.; *Spadek wartości nieruchomości wokół infrastruktury lotniskowej* [w:] Biskup K., Bukowski Z. [red.]; *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*; Bydgoszcz 2014

²⁸ Wojciechowska K.; *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*; Str. 52

²⁹ Wojciechowska K.; *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*; str. 61

³⁰ Tamże, str. 104 i nast.

³¹ Tak Wojciechowska K., op. cit., str. 113 i cytowane tam orzecznictwo

³² Por. Głowacz J.; *Odpowiedzialność cywilnoprawna prowadzącego port lotniczy za szkody wywołane ograniczeniem korzystania z nieruchomości sąsiednich – uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2012 r. I CSK 509/11*; w: Biskup K., Bukowski Z.; *Uwarunkowania działalności lotniczej*; Bydgoszcz 2016

³³ Tak Wojciechowska K., op. cit., str. 173

dzone stałe przejścia graniczne w chwili wejścia tej ustawy w życie. Zgodnie z art. 65 nieruchomości te mogą być wyłącznie własnością: Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych państwowych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw państwowych oraz spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa i jednostek, o których mowa wyżej, wynosi co najmniej 51% akcji albo udziałów³⁴. Ustawa nie przewiduje tego, by to wyłączenie z obrotu ulegało uchyleniu przy np. wyłączeniu konkretnej nieruchomości lub jej części z airside lotniska. Lotnisk tych jest kilka, natomiast brak skutecznej ochrony terenów obiektów mniejszych (lotnisk sportowych), które mogą być użyteczne w przyszłości.

PAS DROGOWY I OTOCZENIE DROGI

Droga samochodowa, jej pas i jej otoczenie podlegają szczególnym regulacjom, co uzasadnia uznanie ich również za obszary specjalne. Szczególny charakter przejawia się już w trakcie przygotowania i realizacji inwestycji drogowej poprzez stosowanie szczególnych przepisów inwestycyjnych.³⁵ Charakterystyczną cechą dróg publicznych jest wyłączenie z obrotu nieruchomości przez nie je zajętych, zgodnie z klasyczną koncepcją własności publicznej (*viam publicam eam dicimus, cuius etami solum publicum est*)³⁶. Od czasu przyporządkowania własności dróg publicznych – zależnie od kategorii – Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego nie budzi wątpliwości fakt wyłączenia nieruchomości drogowych z powszechnego obrotu cywilnoprawnego³⁷.

Przepisy o wyłączeniu dróg kołowych z obrotu nieruchomościami w istocie dotyczą pasa drogowego, tj. wydzielonego liniami granicznymi gruntu wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą³⁸.

Zgodnie z art. 2a ustawy o drogach publicznych drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – odpowiednio samorządu województwa, powiatu lub gminy. Przepis ten został dodany do ustawy o drogach publicznych z dniem 1 stycznia 1999 r. w ramach drugiej reformy samorządowej (powiatowo-wojewódzkiej)³⁹. Sprzężony z nim był przepis przejściowy art. 73 przepisów wprowadzających...⁴⁰, na mocy którego nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r.

³⁴ Wg wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2009 r. (VI Acan 606/08) „powództwo windykacyjne dotyczące nieruchomości gruntowych zajętych pod część lotniczą lotnisk międzynarodowych, na których funkcjonują stałe przejścia graniczne, i lotnisk krajowych, jako służących realizacji celu publicznego, jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy oraz z zasadami współżycia społecznego.”

³⁵ Por. ustawę z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

³⁶ Por. Stachowska R.; Ustawa o drogach publicznych...str. 25

³⁷ Szerzej, Maciejko W, Zagórnik P., Ustawa o drogach publicznych..., str. 33

³⁸ Art. 4 ustawy o drogach publicznych

³⁹ Art. 2a został dodany do ustawy o drogach publicznych przez art. 52 pkt 2 ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa.

⁴⁰ Art. 73 ustawy z 13 października 1998 r. –Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie będące ich własnością, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością władających za odszkodowaniem, wypłacanym odpowiednio przez gminy i Skarb Państwa. NIK, na podstawie kontroli przeprowadzonej w wybranych 20 gminach, negatywnie ocenił realizację tych przepisów po 15 latach⁴¹.

Art. 73 przepisów wprowadzających podlegał też kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepis ten nie jest niezgodny z Konstytucją ani z art. 1 Protokołu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴², choć stanowi faktyczne wyłączenie, uwzględniające nieodwracalny stan faktyczny. W przepisie tym mowa jest o faktycznym władaniu nieruchomością przez podmioty publiczne (SP lub JST). Pojęcie to nie zostało zdefiniowane. Oznaczać może posiadanie cywilnoprawne (samoistne, zależne, w dobrej wierze, w złej wierze), po władanie publicznoprawne⁴³. Przejęcie następuje w granicach, w jakich nieruchomości była faktycznie zajęta pod pas drogowy, nie ma zatem znaczenia przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania, przebieg linii rozgraniczających w terenie⁴⁴ ani to, czy wyłączeni pas gruntu ma szerokość dostateczną ze względu na wymagania techniczne prowadzenia ruchu.

Trybunał uznał także, że odroczenie w czasie i wygaszenie roszczeń odszkodowawczych (które składać można było skutecznie między 1 stycznia 2001 r. a 31 grudnia 2005 r.) również nie naruszało Konstytucji (art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2).⁴⁵

Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych z drogi takiej może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, jednak ta powszechna dostępność dróg podlega prawnym ograniczeniom. Szczególny reżim obszaru specjalnego - drogi samochodowej i jej bezpośredniego sąsiedztwa - wyraża się bowiem również w ograniczeniach korzystania z drogi oraz z nieruchomości poza pasem drogi, w sąsiedztwie. Ograniczenia te mają charakter ekonomiczny (odpłatność; autostrady płatne i elektroniczny pobór opłat) i techniczny. Ograniczenia techniczne, przyjmowane ze względu na bezpieczeństwo ruchu, to np. przyjęte minimum prędkości na autostradach, ograniczenia nacisku na oś (konieczność uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu ponadnormatywnego⁴⁶ i przewozu materiałów niebezpiecznych⁴⁷), zakaz ruchu pieszego. Opłaty są pobierane za przejazdy po drogach krajowych pojazdów ponadnormatywnych, pojazdów o masie całkowitej ponad 3,5 tony i za parkowanie w strefach płatnego parkowania (strefy płatnego parkowania są ustanawiane przez rady gmin „w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów

⁴¹ Por. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych przez drogi gminne; NIK, informacja o wynikach kontroli, marzec 2014

⁴² Wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99

⁴³ Gdesz M., Trembecka A.; *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*; GALL, Katowice, 2011, str. 68

⁴⁴ Gdesz M., Trembecka A.; *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*; GALL, Katowice, 2011, str. 71

⁴⁵ Wyrok z 15 września 2009 r. sygn. P 33/07, Dz. U. Nr 160, poz. 1275

⁴⁶ Art. 64 prawa o ruchu drogowym

⁴⁷ Por. przepisy ustawy z 28 października 2002 r. o przewozie drogowym materiałów niebezpiecznych, odnoszącej się wyłącznie do transportu drogowego i zastępującej ją ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych; Dz. U. z 2020 poz. 154 ze zm.

samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej⁴⁸). Można również pobierać opłaty za przejazdy przez mosty, tunele i korzystanie z przepraw promowych⁴⁹, jak również za korzystanie z autostrad płatnych.

Opłata elektroniczna za przejazd pojazdu o masie całkowitej ponad 3,5 tony jest iloczynem odległości przejazdu i stawki przyjętej dla kategorii pojazdu⁵⁰. Stworzenie europejskiego systemu opłat elektronicznych EETS przewiduje dyrektywa 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat we Wspólnocie.⁵¹ Ma to pozwolić na korzystanie z jednego urządzenia pokładowego do płacenia myta drogowego na obszarze całej Unii. Rząd rozporządzeniem ustala sieć dróg objętych obowiązkiem poboru opłat elektronicznych i stawki opłat, może je też zróżnicować ze względu na porę dnia, roku, płynność ruchu etc.

Operator systemu pobierania opłat musi udostępnić użytkownikom dróg interooperacyjne urządzenia pokładowe, zdolne do komunikowania się z systemami pobierania opłat na obszarze całej UE, wykorzystując jedną z technologii wskazanych w art. 13i ustawy o drogach publicznych^{52,53}.

Przechodząc do bezpośredniego otoczenia drogi należy zauważyć, że już w planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przewidziano budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem, przy czym ustawa nie przesądza, z jakim stadium zaawansowania procedur administracyjnych dotyczących planowanej inwestycji drogowej wiąże się ten obowiązek⁵⁴.

Po jej wybudowaniu zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym, wyznaczonym w planie miejscowym z uwzględnieniem zasady, iż odległość granicy pasa drogowego od zewnętrznej krawędzi wykopu, nasypu, rowu lub od innych urządzeń wymienionych powinna wynosić co najmniej 0,75 m, a dla autostrad i dróg ekspresowych – co najmniej 2 m⁵⁵.

W przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, lub bez zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej lub niezgodnie z warunkami tej umowy, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego. Istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu mogą pozostać w dotychczasowym stanie tylko wówczas,

⁴⁸ Art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych

⁴⁹ Art. 13 ustawy o drogach publicznych

⁵⁰ Art. 13 ha ustawy o drogach publicznych

⁵¹ Szerzej: Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych.*, str. 125

⁵² Są to: lokalizacja satelitarna, łączność ruchoma oparta na standardzie GSM-GPRS, system radiowy w paśmie o częstotliwości 5,8 GHz.

⁵³ Szerzej: Strachowska, str. 127

⁵⁴ Por. Strachowska op. cit. 220, także wyrok WSA z 17.12.2009 r. IV SA/Wa 1620/09)

⁵⁵ Art.34 ustawy o drogach publicznych; por. Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz.* Wyd. II LEX/el 2019, komentarz do art. 34 – szersza analiza warunków; odległości wskazane w art. 34 wprowadzają ograniczenia w sąsiedztwie pasa drogowego – NSA 22 listopada 2005 I OSK 147/05

gdy nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządu drogi⁵⁶.

Pas drogowy jest objęty zakazem dokonywania czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, takich jak m.in. lokalizacja obiektów budowlanych, umieszczanie urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, włączenie po drogach oraz porzucanie na nich przedmiotów lub używanie pojazdów niszczących nawierzchnię drogi (sankcja z kodeksu wykroczeń, art. 100 pkt 2), samowolne ustawianie, zmienianie i uszkodzanie znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających, umieszczanie reklam, zwłaszcza imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵⁷.

Zabronione jest niszczenie rowów, skarp, nasypów i wykopów oraz samowolne rozkopywanie drogi (sankcja z kodeksu wykroczeń, art. 100 pkt 3), zaorywanie lub zwężanie w inny sposób pasa drogowego; (art. 100 pkt 1 k.w.), wypasanie zwierząt gospodarskich (art. 100 pkt 4 k.w.)

W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej⁵⁸. Ze względu na tradycyjne umieszczania wzdłuż dróg instalacji liniowych, zarządca drogi krajowej w trakcie budowy lub przebudowy jest obowiązany zlokalizować w jej pasie kanał technologiczny.

Czasowe zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej⁵⁹. Zezwolenie takie może dotyczyć m.in. prowadzenia robót w pasie drogowym; umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego⁶⁰. Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę ustaloną jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego. Stawki jednostkowe ustala minister właściwy do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, dla dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg samorządowych stawki te ustalają odpowiednie organy stanowiące JST. Zajęcie pasa drogowego lub budowa zjazdu z drogi bez zezwolenia karane jest opłatą powiększoną dziesięciokrotnie.

⁵⁶ Art.36 ustawy o drogach publicznych; wskazać należy na ważne orzeczenie NSA, iż podmiot trzeci nie ma interesu prawnego w żądaniu wszczęcia postępowania (II GSK 2040/14, 6.10.2015, LEX nr 1986799).

⁵⁷ Art. 39 ustawy o drogach publicznych.

⁵⁸ ...wyklucza to możliwość przyjęcia jako zasady możliwości prowadzenia działalności handlowej w obrębie pasa drogowego; NSA I OSK 3877/18.

⁵⁹ Art. 40 ustawy o drogach publicznych, por. także szczegółową regulację rozporządzenia Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

⁶⁰ Decyzję lokalizacyjną – art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych – należy odróżnić od decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego – art. 40 ust. 1; NSA 30 września 2020 r. II GSK 226/18, NSA 10 października 2019 r. II GSK 614/19

Obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni zależnej od kategorii drogi, od 6 do 30 metrów. Ograniczenie to sięga poza pas drogowy. Zarządy dróg mają prawo do wstępu na grunty przyległe do pasa drogowego, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania czynności związanych z utrzymaniem i ochroną dróg, urządzania czasowego przejazdu przez grunty przyległe do pasa drogowego w razie przerwy w komunikacji na drodze oraz ustawiania na gruntach przyległych do pasa drogowego zastów przeciwnieźnych.

PODSUMOWANIE

Instytucję prawną obszaru specjalnego – tj. powierzchni objętej szczególnymi regulacjami – szeroko wykorzystuje się za zabezpieczenia otoczenia obiektów transportowych przed oddziaływaniami transportu i odwrotnie – szlaki i węzły komunikacyjne chroni się przed negatywnym oddziaływaniem otoczenia. Regulacje te opierają się na ustaleniach technicznych i wykorzystują prawną konstrukcję tzw. obszarów specjalnych, tj. obszarów o szczególnym reżimie administracyjnoprawnym.

OBSZARY SPECJALNE W TRANSPORCIE

Słowa kluczowe: lotnisko, kolej, droga, otoczenie, ograniczenia, prawo, obszar specjalny

Streszczenie: Autor omawia szczególne polskie przepisy odnoszące się do otoczenia kolei, lotnisk i dróg. W tych obszarach specjalnych korzystanie z nieruchomości jest ograniczone ze względów bezpieczeństwa. Chodzi i o bezpieczeństwo otoczenia, i bezpieczeństwo transportu.

Keywords: airport, railway, road, environment, restrictions, law (regulations), obszar specjalny

Abstract: The author discusses specific Polish regulations related to the surroundings of railways, airports, and roads. In these special areas, the use of the property is restricted for security reasons. It is about both the safety of the surroundings and the safety of transport.

Bibliografia:

- Biskup K., Bukowski Z. [red.]; *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*; Bydgoszcz 2014 r.
- Biskup K., Bukowski Z.; *Uwarunkowania działalności lotniczej*; Bydgoszcz 2016 r.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010 r.
- Buczko J.; *Bezpieczeństwo w komunikacji publicznej i transporcie*, Legnica 2017 r.
- Czesak J., *Straż ochrony kolei [wybrane elementy konstrukcyjne]*, „Przegląd komunikacyjny” 12/2014 r.
- Gdesz M., Trembecka A.; *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*; GALL, Katowice, 2011 r.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. red.; *Prawo administracyjne materialne, System prawa administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2012 r.
- Kaczmarek M.; w Wierzbowski M. Wajda P. (red.); *Ustawa o transporcie kolejowym*, Warszawa 2014 r.
- Keller D.; *Kolej między wojnami 1918-1939*, Łódź 2016 r.
- Kuta T. (red.); *Prawo administracyjne; Funkcjonowanie układów podstawowych*; Warszawa 1985 r.
- Maciejko W, Zabornik P., *Ustawa o drogach publicznych*, Warszawa 2010 r.
- Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*. Wyd. II LEX/el 2019 r.
- Stelmasiak J. [red.]; *Prawo ochrony środowiska*; Warszawa 2010 r.
- Strachowska R.; *Ustawa o drogach publicznych*, Warszawa 2011 r.
- Wetoszka D. (red.); *Prawo transportowe. Morze. Ląd. Powietrze*. Warszawa 2017 r.
- Wojciechowska K., *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*; Warszawa 2019 r.
- Zacharczuk P.; *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*; Warszawa 2017 r.
- Manual on ICAO International Bird Strike Information System IBIS*, Montreal 1989 (3 wyd.).
- Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych przez drogi gminne*; NIK, informacja o wynikach kontroli, marzec 2014 r.