

# Ewolucja prawnych uwarunkowań planowania i rozwoju infrastruktury transportu

## Evolution of legal conditions for planning and development of transport infrastructure



**Piotr Świątecki**

Mgr inż., mgr prawa

piotr.swiatecki@gmail.com

**Streszczenie:** Autor przedstawił zmiany polskiego prawa inwestycyjnego w odniesieniu do infrastruktury transportu. Budowle wykorzystywane do transportu – drogi, lotniska, linie kolejowe – tradycyjnie podlegają szczególnym przepisom. Istnienie wielu regulacji odnoszących się do obiektów określanych ze zróżnicowaną precyzją stanowi utrudnienie dla adresatów prawa. Stanowienie specustaw jest słusznie krytykowane, jako dezintegrujące system prawa administracyjnego ograniczające uprawnienia podmiotów administrowanych a nawet – może i naruszające konstytucję.

**Słowa kluczowe:** Infrastruktura; Inwestycje; Rozwój; Transport

**Abstract:** The author presents changes to the Polish investment law with regard to transport infrastructure. Structures used for transport - roads, airports, railways - have traditionally been subject to specific regulations. The existence of many regulations relating to objects defined with varying precision is an obstacle for the addressees of the law. The enactment of special acts is rightly criticized as disintegrating the system of administrative law, limiting the rights of administered entities and even - perhaps even violating the constitution.

**Keywords:** Infrastructure; Investments; Development; Transport

Infrastruktura transportowa składa się z obiektów służących poszczególnym rodzajom transportu, wyróżniamy więc infrastrukturę kolei, infrastrukturę drogową, infrastrukturę lotniczą. W naszym systemie prawnym pojęcie infrastruktury nie musi odnosić się wyłącznie do obiektów materialnych. Np. infrastruktura informacji przestrzennej to opisane metadanymi zbiory danych przestrzennych oraz dotyczące ich usługi, środki techniczne, procesy i procedury stosowane i udostępniane przez współtworzące tę infrastrukturę informacji przestrzennej organy i osoby [31].

Internetowy słownik języka polskiego [40] definiuje infrastrukturę jako «urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki», wyróżniając infrastrukturę ekonomiczną, obejmującą

usługi w zakresie transportu, komunikacji, energetyki itp. oraz infrastrukturę społeczną «obejmującą usługi w dziedzinie prawa, oświaty, służby zdrowia itp.»

Prawnie zdefiniowano infrastrukturę transportu lądowego jako sumę dróg publicznych w rozumieniu art. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz infrastruktury kolejowej w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Taka właśnie definicja infrastruktury transportu lądowego, odwołująca się do dwóch innych ustaw, została zawarta w art. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego; wspomniany przepis art. 4 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym definiuje zaś infrastrukturę kolejową poprzez wyliczenie wskazując, że składają się na nią elementy określone w załączniku nr 1 do

tej ostatniej ustawy.

Patrząc z innej perspektywy, prawa inwestycyjnego (tj. głównie – budowlanego) infrastruktura transportowa składa się z obiektów budowlanych. Uzasadnione jest więc odniesienie się do definicji odnoszących się do najistotniejszych pojęć Prawa budowlanego [20] czy szerzej – prawa inwestycyjnego [13].

Infrastruktura transportowa ulega ciągłym zmianom o różnym charakterze. Obiekty budowlane składające się na lotniska, drogi, koleje, dworce podlegają procesom planowania, projektowania, rozwoju, rozbudowy a niekiedy również likwidacji.

Akty planowania, zarówno poprzedzające realizację inwestycji, jak i akty planowania transportu zbiorowego, łączy to, że z analizy stanu istniejącego powinna wynikać racjonalna i efektywna (przede wszystkim – ekonomicznie)

prognoza dalszego rozwoju, zaś plan będący koncepcją, wizją, wyrazem harmonizowania jest podstawą oraz formą koordynacji działania różnych podmiotów, wyrazem menedżerskiej funkcji administracji odniesionym do konkretnego obszaru (kraju, obszaru jednostki samorządu terytorialnego, lotniska) oraz okresu [8]. Można więc akty planowania również nazwać aktami polityki, ze względu na ukierunkowanie na realizację celów politycznych. Normy prawne zawarte w planach, stanowiących „wstępny projekt porządku normatywnego” mogą być podstawą do działań proceduralnych i materialnoprawnych [3].

Realizacja inwestycji jest procesem złożonym, podlegającym licznym regulacjom prawnym; począwszy od ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), poprzez przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawo budowlane, geodezyjne i kartograficzne oraz regulacje dotyczące dozoru technicznego [6]. Zastosowanie kolejnych ustaw w procesie inwestycyjnym prowadzi do ukształtowania postępowania, na które składają się kolejne cząstkowe postępowania administracyjne przed wieloma różnymi wyspecjalizowanymi organami.

Rezygnując z szerszego zrelacjonowania tu np. ważnych elementów postępowania odnoszących się do ochrony środowiska (oddziaływania na środowisko) i ewolucji regulacji prawnych odnoszących się do tej problematyki, znajdującej między innymi wyraz w wyłączeniu w swoim czasie znaczącej części materii uregulowanej prawem ochrony środowiska do odrębnej ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie (...) [9]. Wskazać jedynie warto, iż w odniesieniu do inwestycji transportowych kluczowa jest ochrona przed hałasem, uwzględniana już na etapie planowania przestrzennego poprzez różnicowanie funkcji terenów przeznaczonych na różne cele, a następnie w trakcie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych oraz pozwoleń na budowę. Co istotne,

wymagania odnoszące się do ochrony przed hałasem są uwzględniane zarówno przy realizacji obiektów, będących potencjalnymi źródłami uciążliwości (emitentów) jak i obiektów, wymagających ochrony ze względu na pobyt ludzi (odbiorców hałasu). Choć zdarza się również, iż ochrona przed hałasem dotyczy zwierząt lub roślin. Na konferencji zorganizowanej przez senacką komisję ochrony środowiska 14 grudnia 2009 r. prezes biura projektów, były dyrektor generalny dróg publicznych Tadeusz Suwara relacjonował praktyczne problemy związane z oceną środowiskową inwestycji drogowych, m. in. wskazując na złożoność przepisów skutkującą wyjątkowym przeciąganiem się procedur w czasie. Jako szczególny ewenement wskazał żądanie organizacji ekologicznej, by wzdłuż projektowanej przez las drogi zastosować ekrany akustyczne i pytał, skąd wiadomo, że wilki słyszą tak jak ludzie [12].

Nie tylko rozwój (rozbudowa), ale nawet funkcjonowanie istniejących sieci transportowych wymaga wprowadzenia ograniczeń w wykorzystywaniu nieruchomości sąsiadujących z infrastrukturą. W rezultacie w sąsiedztwie dróg, kolei, lotnisk pojawiają się tzw. obszary specjalne, tj. obszary, w których ma miejsce powiązanie określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną [11].

Swoistość transportu z perspektywy inwestycyjnej i potrzebę szczególnego potraktowania jego infrastruktury uświadamiał sobie już prawodawca II Rzeczypospolitej. Już bowiem Prawo budowlane z 1928 r. [15] zawierało przepisy szczególne odnoszące się do obiektów budowlanych służących transportowi. Nakazywało uwzględnienie w planie ogólnym linii regulacyjnych odgraniczających tereny przeznaczone pod główne arterie komunikacyjne, lotniska, porty wodne i inne urządzenia komunikacyjne (plan ogólny powinien obejmować również profile poprzeczne i podłużne istniejących arterii komunikacyjnych). Prawo to przewidywało uczestnictwo w procedurze planowania władz nadzorujących obiekty specjalne lub

zarządzających nimi, przy czym do obiektów specjalnych zostały zaliczone m.in. lotniska, porty morskie, drogi publiczne, koleje. Minister Komunikacji był upoważniony do określenia szczególnych wymagań odnoszących się do wznoszenia budynków kolejowych, tj. znajdujących się na terenach kolejowych. Budynek biurowy PKP był przez prawodawcę traktowany inaczej, niż biurowiec administracji publicznej czy innego przedsiębiorcy. Odrębna regulacja upoważniała Ministra Komunikacji do wydawania szczególnych przepisów o budowie, wznoszeniu i przebudowywaniu obiektów w rejonach lotnisk. Wówczas lotniska miały trawiaste pola wzlotów, co umożliwiło podejście do lotniska z dowolnego kierunku, zależnie od kierunku wiatru, ale też zmuszało do ograniczania zabudowy wokół całego lotniska. Dzisiaj najpoważniejsze ograniczenia zabudowy pojawiają się na przedłużeniach dróg (pasów) startowych [39].

Wprowadzenie socjalistycznego porządku prawnego do prawa inwestycyjnego przyjęło postać najpierw przejściowego dekretu z 1946 r. [16] a potem - kompletu dwóch ustaw z 1961 r. - o planowaniu przestrzennym i prawa budowlanego [17, 18], wprowadzających hierarchiczny system planowania, obejmujący: perspektywiczny plan rozwoju, plany regionalne, miejscowe, decyzje lokalizacyjne i plany realizacyjne. Art. 34 ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym upoważnił Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, odległości i warunków, jakie powinny być zachowane przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji w sąsiedztwie dróg publicznych, linii kolejowych i lotnisk, z czego Rząd skorzystał wydając rozporządzenie z 27 października 1961 r. uzupełnione przez Ministra Budownictwa zarządzeniem (dziś to niedopuszczalna subdelegacja) [37, 38]. Pojawił się wówczas również podział budownictwa na powszechne i specjalne (ślady tego podziału zostały do dziś, por. także [19]), nadzór nad tym ostatnim powierzając właściwym ministrom (art. 73 Prawa budowlanego z 1961 r.). M.in. do wła-

ściwości Ministra Komunikacji trafiły wówczas obiekty inżynierskie służące do utrzymania ruchu i transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i wodnego.

Choć, jak już słusznie zauważył prof. Ludwik Bar, podział na przepisy odnoszące się do planowania przestrzennego i na prawo budowlane jest sztuczny [1], czego dowodzić miała chociażby jednolitość rozporządzenia Prezydenta z 28 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, konsekwentnie podział ten jest utrzymywany do dziś [2], mimo że już prawo z 1994 r. [21] miało oznaczać dostosowanie regulacji inwestycyjnych do gospodarki rynkowej [5]. Ustawa wprowadzała rewolucyjne zmiany, m.in. znacząco wzmacniając rolę gmin w procesach planistycznych.

Obecnie obowiązująca ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [23] dokonuje podziału zadań w zakresie polityki przestrzennej pomiędzy poszczególne typy samorządu i administrację rządową. Do gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na swoim terytorium, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem takich szczególnych obszarów, jak morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, wyłączna strefa ekonomiczna i tereny zamknięte. Samorząd powiatowy ma jedynie prowadzić analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego swojego obszaru, samorząd wojewódzki kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną poprzez uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, zaś rząd – kształtuje i prowadzi politykę przestrzennego zagospodarowania kraju wyrażoną w tzw. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja ma określać m.in. rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej. Akceptując koncepcję, rząd jednocześnie ustala, w jakim zakresie ma ona stanowić podstawę programów zawierających zadania rządowe, przygotowywanych przez ministrów i

centralne organy administracji rządowej, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Programy, opiniowane przez sejmiki wojewódzkie, akceptowane przez rząd podlegają wprowadzeniu do planów zagospodarowania przestrzennego województw.

Projektowanie, budowa, utrzymanie i rozbiórka obiektów budowlanych uregulowane są w Prawie budowlanym. Uczestnikami procesu budowlanego są inwestorzy, inspektorzy nadzoru inwestorskiego, projektanci, kierownicy budowy lub robót. Prawo budowlane ustala wymagania kwalifikacyjne w odniesieniu do tych osób (z wyjątkiem, oczywiście, inwestora) posługując się instytucją uprawnień budowlanych (projektowych i wykonawczych) do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, wiążąc ich uzyskanie z odpowiednim wykształceniem, stażem pracy w branży i egzaminem. Roboty budowlane można rozpocząć po uzyskaniu pozwolenia na budowę wydanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Wymóg ten nie ma zastosowania do pewnych kategorii obiektów budowlanych, w części objętych obowiązkiem swobodnej notyfikacji (zgłoszenia). Decyzja o pozwoleniu na budowę jest decyzją związaną [4]. Organ ma obowiązek wydać ją inwestorowi spełniającemu wymagania; posiadającemu decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydaną na podstawie wyżej wspomnianych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu terenu, oraz składającemu kompletny prawny projekt budowlany opatrzony wymaganymi opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami etc. [2].

Prawo budowlane jest traktowane w piśmiennictwie jako wyjątkowy przypadek stykania się praw cywilnego i administracyjnego, choć – z perspektywy analizy ustaw gałęziowych odnoszących się do różnych rodzajów transportu stwierdzić można, iż w takim stykaniu się dwóch form regulacji nie znajdujemy nic niezwykłego [10].

Silna pozycja jednostek samorządu terytorialnego w niektórych przypad-

kach pociągała za sobą utrudnienia w realizacji inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu ponadlokalnym. Dlatego rozpoczęto wprowadzanie wyjątków od ogólnych regulacji. Najpierw szczególne, uproszczone zasady lokalizacji dróg i nabywania pod nie gruntów wprowadzono w ustawie z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych. Wprowadzono unormowania szczególne w sprawach zasadniczych, decydujących o sprawności i skuteczności procesu inwestycyjnego, tj. lokalizacji, nabywania nieruchomości, koncesji i umowy koncesyjnej [7]. Potem ustawodawca uznał za celowe rozszerzenie wyjątkowego traktowania inwestycji na kolejne kategorie obiektów, m.in. na drogi krajowe (później wszystkie drogi publiczne) [25], koleje [24], lotniska [28], obiekty budowane w związku z EURO 2012 [27], terminal gazowy w Świnoujściu [29], sieci telekomunikacyjne [30], obiekty zniszczone powodzią [22] i inwestycje przeciwpowodziowe [32], obiekty energetyki jądrowej [33], przekop przez Mierzęję Wiślaną [34], pogłębienie toru wodnego ze Świnoujścia do Szczecina [35], strategiczne inwestycje w sektorze naftowym [36] i kolejne.

Istnienie wielu regulacji szczególnych odnoszących się do obiektów określanych ze zróżnicowaną precyzją stanowi utrudnienie dla adresatów prawa, czego przykładem może być relacja pomiędzy ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych a ustawą autostradową. Generalnie stanowienie specustaw jest słusznie krytykowane, jako dezintegrujące system prawa administracyjnego ograniczające uprawnienia podmiotów administrowanych a nawet – może i naruszające konstytucję [14]. Należy podzielić krytyczne stanowisko wobec specustaw odnoszących się do inwestycji, nie tylko transportowych, także ze względu na nakładanie się ich złożonych regulacji na i tak skomplikowane prawo inwestycyjne, co prowadzi do rosnących trudności realizacyjnych.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oparta jest na kilku generalnych założeniach, m.in.

na zasadzie spójności działań planistycznych podmiotów administracji publicznej i zasadzie samodzielności planistycznej gminy [10]. Niewątpliwie ustawy szczególne łamią wspomniane zasady wprowadzając dezorganizację na obszarze objętym ich oddziaływaniem. ◀

## Materiały źródłowe

- [1] Bar L.; Ład prawny w budownictwie, Państwo i prawo, październik 1994
- [2] Błażewski M.; Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowli kolejowych; w Gola J., Szydło W.; Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola; Wrocław 2014
- [3] Górski M., Kierzkowska J., Rozdział III, Strategie, plany programy, w: Hauser R.,; Niewiadomski Z., Wróbel A.; System prawa administracyjnego, tom 7, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012
- [4] Niewiadomski Z., Wróbel A.; System prawa administracyjnego, tom 5. Prawne formy działania administracji; Warszawa 2013
- [5] Niewiarowski Z. Zagospodarowanie przestrzenne, nowe rozwiązania prawne; w Niewiarowski Z. Strembicka D. Zagospodarowanie przestrzenne, Warszawa - Zielona Góra, 1994
- [6] Rembkowska A., Kurzemba A.; Budowa i eksploatacja kolei linowych – kompetencje organów i prawa stron; Przegląd komunikacyjny 3/2016
- [7] Rybak S. w: Jędrzejewski i in. Ustawa o autostradach płatnych. Praktyczny komentarz; Zielona Góra 1995
- [8] Stahl M.; Akty planowania (akty polityki) w rozdziale V Szczególne prawne formy działania administracji ; w: Hauser R., ; Niewiadomski Z., Wróbel A.; System prawa administracyjnego, tom 7, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012
- [9] Stelmasiak J. [red.]; Prawo ochrony środowiska; Warszawa 2010
- [10] Szwajdler W., Bąkowski T.; Proces budowlany, zagadnienia admini-

stracyjnoprawne, Toruń 2004

- [11] Świątecki P. ; Obszary specjalne w transporcie; Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Kadry Menedżerskich, Zeszyt 8/2021
- [12] Świątecki P. [red.]; Ochrona środowiska a inwestycje infrastrukturalne, Warszawa 2010
- [13] Świątecki P.; Pojęcia robót i obiektów budowlanych w świetle prawa; Pieniądze i więź, nr 66 (wiosna 2015)
- [14] Wojciechowska K.; Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz; Warszawa 2019

Przepisy:

- [15] Rozporządzenie Prezydenta (z mocą ustawy) z 28 lutego 1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli
- [16] Dekret z 2 kwietnia 1946 o planowym zagospodarowaniu przestrzennym
- [17] Ustawa z 31 stycznia 1961 o planowaniu przestrzennym
- [18] Ustawa z 31 stycznia 1961 - Prawo budowlane
- [19] Ustawa z 12 lipca 1984 o planowaniu przestrzennym
- [20] Ustawa z 7 lipca 1994 - prawo budowlane
- [21] Ustawa z 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym
- [22] Ustawa z 11 sierpnia 2001 o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
- [23] Ustawa z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- [24] Ustawa z 28 marca 2003 o transporcie kolejowym
- [25] Ustawa z 10 kwietnia 2003 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
- [26] Ustawa z 16 grudnia 2005 o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego
- [27] Ustawa z 7 września 2007 o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012

- [28] Ustawa z 12 lutego 2009 w sprawie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego
- [29] Ustawa z 24 kwietnia 2009 o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu
- [30] Ustawa z 7 maja 2010 o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych
- [31] Ustawa z 4 marca 2010 o infrastrukturze informacji przestrzennej
- [32] Ustawa z 8 lipca 2010 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych
- [33] Ustawa z 29 czerwca 2011 o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących
- [34] Ustawa z 24 lutego 2017 o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską
- [35] Ustawa z 7 kwietnia 2017 o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 2,5 metra
- [36] Ustawa z 22 lutego 2019 o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym
- [37] Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 października 1961 w sprawie odległości i warunków, jakie powinny być zachowane przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji w sąsiedztwie dróg publicznych, linii kolejowych i lotnisk
- [38] Zarządzenie Nr 68 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 23 marca 1966 w sprawie lokalizacji szczegółowej niektórych obiektów budowlanych mogących stanowić przeszkody dla ruchu lotniczego
- [39] Aneks 14 do Konwencji chicagowskiej, Lotniska
- [40] <http://sjp.pwn.pl/szukaj/infrastruktura.html>; [podgląd 5 kwietnia 2022]