

PRZEMYSŁAW KLEDZIK

KILKA UWAG W ZAKRESIE GRANIC PRZESTRZENNYCH PASA DROGOWEGO DROGI PUBLICZNEJ

WPROWADZENIE

Drogi publiczne stanowią jedną z kategorii dróg, których status, z uwagi na ich znaczenie i charakter prawny, ustawodawca zdecydował się określić w odrębnym akcie normatywnym, jaki stanowi ustawa o drogach publicznych¹. Regulacje odnoszące się do sposobów kwalifikowania ciągów pełniących funkcje komunikacyjne za drogi publiczne był już przedmiotem opracowań², w tym także stanowiących omówienie stanowisk judykatury³. W niewielkim zakresie dotyczą one jednak problematyki granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej.

Dr PRZEMYSŁAW KLEDZIK – adiunkt Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, ul. Narutowicza 17a, 71-240 Szczecin; e-mail: przemyslaw.kledzik@wpiaus.pl

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm. [dalej: u.d.p.].

² Zob. K. KASZUBOWSKI, *Granice przestrzenne pasa drogowego – o współstosowaniu norm prawa cywilnego i prawa administracyjnego*, [w:] A. DOLIWA, S. PRUTIS (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 327-339.

³ M. KOTULSKI, *Orzecznictwo sądów administracyjnych na tle wybranej problematyki ustawy o drogach publicznych*, „Casus” 2006, nr 3, s. 38-42.

Na tym tle interesująca wydaje się przede wszystkim kwestia, czy istnieją obiektywne kryteria o podłożu normatywnym lub technicznym czy technologicznym, które służą wyznaczeniu granic przestrzennych pasa drogowego. Niniejsze zagadnienie, poza walorami poznawczymi wykazuje także istotne znaczenie dla praktyki stosowania prawa, np. w zakresie wykorzystywania przestrzeni nad pasem drogowym na potrzeby inwestycyjne bądź reklamowe, zwłaszcza w kontekście wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁴.

1. POJĘCIE DROGI PUBLICZNEJ, DROGI I PASA DROGOWEGO

W art. 1 u.d.p. sformułowana została definicja legalna pojęcia „droga publiczna”, zgodnie z którą drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że na powyższą definicję składają się cztery zasadnicze elementy, tj.: 1) pojęcie drogi, 2) nieograniczony dostęp do drogi – wyrażający się w otwartym katalogu podmiotów korzystających z drogi, 3) zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii, oraz 4) ograniczenia i wyjątki dotyczące korzystania z tej drogi, wynikające z przepisów u.d.p. lub innych przepisów szczególnych⁵.

W doktrynie przyjmuje się także, że nie wszystkie wskazane powyżej elementy definicji drogi publicznej mają równorzędne znaczenie. Podstawowymi wyróżnikami drogi publicznej są dwa elementy: nieograniczona podmiotowo możliwość korzystania z drogi oraz zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii. Pierwszy z tych wyróżników, tj. nieograniczony dostęp do drogi, stanowi element definicji drogi publicznej o charakterze materialnym, podczas gdy zaliczenie drogi do jednej z kategorii dróg publicznych stanowi wyróżnik formalny⁶.

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r., poz. 774 z późn. zm. [dalej: ustawa krajobrazowa].

⁵ R. STACHOWSKA, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, el./LEX 2012, LEX nr 116630.

⁶ R.A. STEFAŃSKI, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 43. Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r., NK.II.J.S/0911-130/07, „Wspólnota” 2007, nr 40, s. 29.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się, że nie każda droga spełniająca funkcję ciągu komunikacyjnego może być uznana za drogę publiczną. Aby zyskała taki status, musi zostać zaliczona w trybie u.d.p. do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 u.d.p. i jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego korzystania z niej. Zaliczenie w odpowiedniej formie danej drogi do jednej z kategorii dróg publicznych decyduje jednak o statusie tej drogi jako drogi publicznej tylko wtedy, gdy droga ta spełnia jednocześnie wymogi określone w u.d.p. Każda z kategorii dróg publicznych winna bowiem spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalnoprawne. Mianowicie zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem, tj. w formie uchwały odpowiedniego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podjętej w wyniku współdziałania z innymi organami administracji⁷. O tym więc, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie danej drogi do dróg wewnętrznych⁸. Zaliczenie zatem danej drogi do jednej z kategorii dróg publicznych jest elementem konstytutywnym definicji drogi publicznej⁹.

Ustawodawca w u.d.p. dokonał podziału dróg publicznych na podstawie zróżnicowanych kryteriów. W art. 2 ust. 1 u.d.p., opierając na kryterium funkcji, podzielił on drogi publiczne na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe oraz 4) drogi gminne. Z kolei w art. 3 u.d.p. ustawodawca, ze względu na ich dostępność, podzielił drogi publiczne na: 1) drogi ogólnodostępne oraz 2) drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe.

Podział dróg publicznych dokonany na podstawie kryterium funkcji, w kontekście całokształtu unormowań u.d.p. posiada pierwszorzędne znaczenie. Funkcje poszczególnych kategorii dróg publicznych pozwalają usta-

⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.p. zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej. Z kolei w myśl art. 6a ust. 2 u.d.p. zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Stosownie natomiast do treści art. 7 ust. 2 u.d.p. zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r., I SA/Wa 383/08, oraz WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Kr 1285/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl

⁹ R.A. STEFAŃSKI, *Prawo o ruchu*, s. 43.

lić przepisy art. 5-7 u.d.p., definiujące cechy warunkujące zaliczenie drogi do dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub dróg gminnych. Cechą drogi określającą jednocześnie jej funkcje w sieci dróg publicznych jest znaczenie dla zaspokajania potrzeb społecznych¹⁰.

Jak wcześniej wskazano, jednym z elementów składających się na definicję drogi publicznej jest pojęcie drogi. W ustawie o drogach publicznych, na potrzeby niniejszej regulacji, ustawodawca odrębnie zdefiniował pojęcie drogi. Różni się ono od znaczenia terminu „droga”, przypisywanemu według powszechnie przyjmowanych reguł znaczeniowych języka polskiego, zgodnie z którymi „droga” oznacza „wydzielony pas ziemi przystosowany do komunikacji, łączący poszczególne miejscowości”¹¹, bądź też „pas ziemi łączący jakieś miejscowości lub punkty terenu, przystosowany do komunikacji”¹². W zawartym w art. 4 u.d.p. słowniku pojęć, w pkt 2 u.d.p. wyjaśniono, że użyte w ustawie określenie „droga” oznacza budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym.

Droga jest zatem elementem szerszego zakresowo pojęcia, jakim jest pas drogowy¹³. Pas ten w słowniczku ustawowym u.d.p. definiowany jest jako wydzielony liniami granicznymi grunt 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 drogą (art. 4 pkt 1 u.d.p.). Rozumienie pojęcia „pas drogowy”, co do zasady, można zatem sprowadzić do stwierdzenia, że jest to grunt, na którym zlokalizowana jest szczególna budowla w postaci drogi¹⁴. Jednocześnie definicja zawarta w art. 4 pkt 1 u.d.p. nie ujmuje pasa drogowego wyłącznie jako płaszczyzny gruntu wraz z posadowionymi na nim obiektami, jak czynił to art. 18 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o drogach publicznych z 1962 r.¹⁵

¹⁰ P. ZABORNIAK, *Komentarz do ustawy o drogach publicznych*, el./LEX 2010, LEX nr 9674.

¹¹ E. SOBOL (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 155.

¹² *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, źródło: <http://sjp.pwn.pl>

¹³ Zob. wyroki WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2012 r., III SA/Kr 1238/10 i z dnia 13 grudnia 2011 r., III SA/Kr 147/11, oraz WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2014 r., VII SA/Wa 2120/13, CBOSA.

¹⁴ R. STACHOWSKA, *Ustawa o drogach publicznych*.

¹⁵ Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 90 z późn. zm.) pasem drogowym jest pas gruntu zajęty pod drogę publiczną wraz z jej częściami

Tak ukształtowana siatka pojęciowa stanowić będzie punkt wyjścia niezbędny, ale także miarodajny dla dalszych ustaleń. Jak wynika bowiem z uzasadnienia wyroku WSA w Lublinie, ustawa o drogach publicznych stanowi podstawowy akt prawny regulujący kwestie związane z drogami i ich zarządzaniem, dlatego też pojęcia określone w art. 4 tej ustawy należy rozumieć w takim znaczeniu, jakie nadaje im niniejsza ustawa, także w odniesieniu do unormowań innych aktów prawnych, w których posłużono się tymi pojęciami¹⁶.

2. OGRANICZENIA I ZAKAZY PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ W PASIE DROGOWYM

Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 1a u.d.p. zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, w tym lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Powyższe ograniczenie nie dotyczy jednak umieszczania, konserwacji, przebudowy i naprawy infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy Prawo telekomunikacyjne¹⁷ oraz urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz urządzeń związanych z ich eksploatacją, a także do innych czynności związanych z eksploatacją tej infrastruktury i urządzeń, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na to pozwalają.

W przywołanym unormowaniu sformułowana została zasada ochrony pasa drogowego¹⁸, od której ustawodawca wprowadził określone wyjątki.

składowymi i przynależnościami, jak jezdnia drogi, mosty, wiadukty i przepusty znajdujące się w ciągu drogi, pobocza, skarpy i urządzenia odwadniające, zadrzewienia, drogi letnie, chodniki, ścieżki dla pieszych i rowerzystów, znaki drogowe i urządzenia ostrzegawczo-zabezpieczające oraz sygnalizacyjne; w pasie drogowym mogą znajdować się budynki i urządzenia związane z utrzymaniem dróg oraz z obsługą ruchu drogowego. Niniejsza ustawa nie zawierała natomiast definicji pojęcia „droga”. Żadnego z przedstawionych pojęć nie definiowała natomiast uchylona powołanym wyżej aktem ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1948 r., Nr 54, poz. 433 z późn. zm.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Lublinie z 17 października 2008 r., I SA/Lu 338/08, CBOSA.

¹⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.

¹⁸ Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1091/07, z dnia 20 grudnia 2007 r., VI SA/Wa 1816/07 oraz z dnia 14 listopada 2008 r., VI SA/Wa 1295/08, CBOSA.

W myśl art. 38 ust. 1 u.d.p. istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządu drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie.

Do katalogu tych wyjątków, zgodnie z art. 39 ust. 3 u.d.p., zaliczyć należy także szczególnie uzasadnione przypadki, w których lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Zezwolenie nie jest jednak wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 39 ust. 7 lub w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c u.d.p.¹⁹ Właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, o których mowa w art. 39 ust. 1a u.d.p., wyłącznie, jeżeli ich umieszczenie spowodowałoby zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych lub miałyby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji bądź rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg. Bezwzględnie zarządca odmawia jednak wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam, jeżeli ich umieszczenie mogłoby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń, lub zmniejszenie jej trwałości, lub zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz w przypadkach, gdy reklamy nie spełniają warunków określonych w art. 42a u.d.p. dla widocznych z jezdni reklam emitujących światło²⁰.

¹⁹ Zgodnie z art. 39 ust. 7 u.d.p. zarządca drogi, na zasadach określonych w art. 39 ust. 7a-7f u.d.p., udostępnia kanały technologiczne za opłatą, w drodze umowy dzierżawy lub najmu. W myśl art. 22 ust. 1 i 2 u.d.p. grunty w pasie drogowym zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Z kolei przepis art. 22 ust. 2a u.d.p. stanowi, że w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny może otrzymać w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżące w pasie drogowym, w celu wykonywania działalności gospodarczej. Stosownie natomiast do treści art. 22 ust. 1 i 2c u.d.p., w granicach miast na prawach powiatu tablice reklamowe i urządzenia reklamowe mogą być umieszczane na gruntach w pasie drogowym na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas, gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczone na wiatach przystankowych lub obiektach małej architektury.

²⁰ W kwestii zadań zarządcy drogi publicznej zob.: T. GAWARECKI, *Wybrane zadania zarządcy drogi w kształtowaniu i ochronie przestrzeni publicznej*, [w:] J. ZIMMERMANN (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 289 i n.

Trzecią kategorię wyjątków statuuje art. 40 ust. 1 u.d.p., zgodnie z którym zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej. Ustawodawca wyjaśnił przy tym, że zezwolenie, o którym wyżej mowa, dotyczy: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym, 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, 4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych, niż wymienione w pkt 1-3.

Na tym tle warto rozważyć, czy i jakie konstrukcje budowlane lub obiekty reklamowe²¹ itp. mogą być lokowane w pasie drogowym i na jakich

²¹ W art. 4 pkt 23 u.d.p. ustawodawca zawarł jednocześnie na potrzeby ustawy legalną definicję reklamy wyjaśniając, że użyte w u.d.p. określenie reklama oznacza umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199, 443 i 774), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.). Aktualne brzmienie przepisu zostało wprowadzone przez art. 3 pkt 1 lit. a ustawy krajobrazowej, która weszła w życie w dniu 11 września 2015 r. Wcześniej u.d.p. definiowała reklamę, jako nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę. Na tle poprzedniej definicji reklamy w doktrynie podkreślano, że forma ww. nośnika informacji nie została w żaden sposób ograniczona, a jedynym warunkiem jest materialny charakter reklamy. Wskazywano również, że reklama w rozumieniu u.d.p. to ponadto elementy konstrukcyjne i zamocowania – tak R. STACHOWSKA, *Ustawa o drogach publicznych*. Aktualna definicja reklamy dookreśla zatem formę reklamy. Jak wyżej wskazano, w zakresie definicji reklamy u.d.p. odsyła do przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm. [dalej: u.p.z.p.]). Zgodnie z art. 2 pkt 16a u.p.z.p., w brzmieniu nadanym mu w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą krajobrazową, ilekroć w ustawie tej jest mowa o „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Ustawą krajobrazową w przepisach u.p.z.p. wprowadzono jednocześnie definicję tablicy reklamowej, urządzenia reklamowego oraz szyldu. Przez „tablicę reklamową” w rozumieniu art. 2 pkt 16b u.p.z.p. należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner rekla-

zasadach. W szczególności warto pochylić się nad odpowiedzią na pytanie, w jakim obszarze zawiera się w poziomie (w płaszczyźnie) i w pionie (w przestrzeni) pas drogowy. Odpowiedź na to pytanie implikuje dalsze kwestie, a mianowicie, czy z pasa drogowego może zostać wyłączony nadbudowany i przechodzący ponad drogą publiczną budynek (np. garażowy).

3. PŁASZCZYZNA I PRZESTRZEŃ PASA DROGOWEGO – PRÓBA USTALENIA GRANIC

Powyższe zagadnienie wymaga w dalszej kolejności odwołania się do stanowisk prezentowanych w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym, w tym kluczowych dla dalszego toku wywodów definicji, by na ich podstawie następnie można było dokonać oceny prawnej analizowanego problemu i sformułować wnioski końcowe.

W zakresie definicji pojęcia pasa drogowego, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przy wykładni art. 4 pkt 1 u.d.p. należy uwzględniać przepisy Kodeksu cywilnego²², ponieważ „z punktu widzenia prawa cywilnego pas drogowy stanowi nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego”²³.

Zgodnie z art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Granice przestrzenne własności nieruchomości gruntowych w rozu-

mowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Z kolei „urządzenie reklamowe” u.p.z.p. w art. 2 pkt 16c definiuje, jako przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Przez „szyld” natomiast u.p.z.p. w art. 2 pkt 16d nakazuje rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm. [dalej: k.c.].

²³ Zob. wyroki NSA z dnia 10 czerwca 2008 r., II GSK 154/08 i z dnia 15 maja 2013 r., II GSK 300/12 i II GSK 444/12, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 883/07, i wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 26 października 2011 r., III SA/Wr 97/11 i z dnia 17 listopada 2011 r., III SA/Wr 251/11, CBOSA.

mieniu art. 46 § 1 k.c. określone zostały w art. 143 k.c.²⁴ W myśl niniejszego przepisu art. 143 k.c., w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Nadmienić można, że w doktrynie prawa cywilnego wskazuje się, iż granice przestrzenne nieruchomości gruntowej sięgają wyłącznie do pewnej wysokości i głębokości, o czym decyduje kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu. Granice te określa się odrębnie dla poszczególnych nieruchomości gruntowych. Dlatego też o przestrzennych granicach konkretnego gruntu przesądzają uzasadnione potrzeby jej właściciela, zależne od rodzaju i przeznaczenia jego nieruchomości²⁵. Z kolei Sąd Najwyższy wskazał, że społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości nie wyznacza sposób, w jaki z gruntu dotychczas korzystano, ale sposób, w jaki właściciel faktycznie i potencjalnie może zgodnie ze swoją wolą z gruntu korzystać²⁶. W wyznaczonych granicach właściciel może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób.

W konsekwencji za uzasadnione w literaturze i orzecznictwie prawa administracyjnego uznano odniesienie cywilistycznej definicji nieruchomości gruntowych z uwzględnieniem dookreślających ją unormowań dotyczących granic przestrzennych do pojęcia pasa drogowego²⁷. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że „pas drogowy rozumiany jest przestrzennie, jako wydzielona granicami bryła geometryczna [...] jest obiektem trójwymiarowym, posiadającym wytyczone granice”²⁸.

Z kolei w literaturze przedmiotu podkreśla się, że definicja nieruchomości w rozumieniu przepisów prawa cywilnego jest konstruowana z odniesieniem do zakresu prawa własności. W przypadku prawa administracyjnego i definiowanego powyżej pojęcia pasa drogowego, kwestia ta nie jest aż tak istotna. Podmiot, do którego „należy” pas drogowy, jest jedynie zarządcą drogi, przez co nie można postawić znaku równości między jego sytuacją prawną w stosunku do pasa drogowego i relacją właściciel–nieruchomość²⁹. Należy się zgodzić z poglądem K. Kaszubowskiego, że proste przeniesienie

²⁴ E. SKOWROŃSKA-BOCIAN [w:] K. PIETRZYKOWSKI (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do art. 1-449¹¹*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 564.

²⁵ T.A. FILIPIAK, *Komentarz do art. 143 k.c.*, [w:] A. KIDYBA (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, opubl. LEX, 2012.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z dnia 6 stycznia 2005 r., III CK 129/04, LEX nr 150787.

²⁷ K. KASZUBOWSKI, *Granice przestrzenne*, s. 330.

²⁸ Zob. m.in. wyroki NSA z 28 maja 2008 r., II GSK 135/08, II GSK 137/08, II GSK 138/08, z 13 stycznia 2009 r., II GSK 614/08, z 4 lutego 2014 r., II GSK 1803/12, CBOSA.

²⁹ K. KASZUBOWSKI, *Granice przestrzenne*, s. 334.

cywilistycznego sposobu określenia granic przestrzennych nieruchomości na płaszczyznę prawa administracyjnego nie wydaje się możliwe³⁰.

W orzecznictwie sądów administracyjnych w powyższym zakresie upowszechnił się pogląd zaprezentowany przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), zgodnie z którym: „Stosując uniwersalne zasady wykładni przepisów prawa w związku z zasadą proporcjonalności środków prawnych prowadzących do zamierzonego celu, możliwe jest ustalenie granic pasa drogowego. Inaczej mówiąc: definiowanie pasa drogowego, jako wydzielonego liniami bocznymi obszaru wraz z nieograniczonym «słupem» powietrza wznoszącym się nad tym obszarem oraz «słupem» ziemi znajdującym się pod nim, nie jest prawidłowe”³¹.

Sąd ten zaznaczył jednocześnie, że „nie da się co prawda jasno określić jednolitego wzorca, który mógłby w każdym przypadku znaleźć zastosowanie i dać odpowiedź na pytanie: na jakiej konkretnie wysokości, bądź na jakiej głębokości, przebiegają granice przestrzenne pasa drogowego, jednakże możliwe jest określenie przesłanek, które należy uwzględnić przy ich ustalaniu. Inaczej bowiem kształtuje się kwestia granic pasa drogowego w odniesieniu do gminnej drogi gruntowej, inaczej zaś w przypadku wielopoziomowego skrzyżowania krajowych autostrad, wyposażonych w liczne urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także z potrzebami zarządzania tego rodzaju drogą. Tak więc to, czy określone urządzenia infrastruktury technicznej, niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, np. wodociąg, kabel energetyczny, znajdują się w pasie drogowym, podlega każdorazowemu badaniu, przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy, rodzaju drogi, znajdujących się w pasie drogowym urządzeń technicznych, itp.”.

W kontekście powyższego stanowiska próbę zdefiniowania pasa drogowego poprzez określenie jego granic przestrzennych stanowi pogląd wyrażony przez WSA w Szczecinie. Sąd ten wskazał, że: „Pasem drogowym, w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.d.p., jest bryła geometryczna, a więc przestrzeń trójwymiarowa. Jednak do pasa drogowego nie można zaliczyć przestrzeni pod i nad powierzchnią tego pasa – bez jakichkolwiek ograniczeń. Przyjęcie przeciwnego poglądu, a więc takiego, który uznaje, że wszystko co przechodzi nad lub pod jakąkolwiek drogą powodowałoby zajęcie pasa drogowego

³⁰ Tamże.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II GSK 135/08, CBOSA. Por. także wyroki NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II GSK 614/08, z dnia 2 marca 2011 r., II GSK 316/10, oraz z dnia 25 maja 2012 r., II GSK 558/11, CBOSA.

i konieczność ponoszenia określonych z tytułu zajęcia opłat, a w przypadku braku stosownego zezwolenia kar pieniężnych, prowadziłyby do wniosku, który nie daje pogodzić się z założeniem o racjonalności ustawodawcy. Wprawdzie ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób należy ustalać górną i dolną granicę pasa drogowego, jednakże niewątpliwie powinny te granice być oceniane z uwzględnieniem roli, celu i funkcji, jaką pełni pas drogowy, tj. zapewnienia prowadzenia, zabezpieczenia i obsługi ruchu drogowego oraz zarządzania drogą, będącą jego częścią, co z kolei wiąże się z koniecznością dokonywania indywidualnej oceny tych granic, w odniesieniu do każdego przypadku z uwzględnieniem konkretnych okoliczności sprawy”³².

Na tle prezentowanych poglądów należy wskazać, że skoro przepisy u.d.p. nie określają w sposób precyzyjny granic przestrzennych pasa drogowego, lecz – jak wskazuje się w orzecznictwie – ograniczają się jedynie do wskazania przesłanek pozwalających na wyodrębnienie tych granic w ramach trójwymiarowej bryły, jaką tworzy pas drogowy, to ustalanie tychże granic następować powinno odrębnie dla każdego przypadku, w zależności od okoliczności, w tym statusu i charakteru drogi znajdującej się w pasie drogowym oraz otaczających ją urządzeń i obiektów.

Dla określenia zasad wyznaczania granic przestrzennych pasa drogowego celowe jest rozważenie nie tylko tego, jakie czynniki decydować mogą o wyznaczeniu granic pasa drogowego, ale przede wszystkim – co te granice może stanowić. Poczynając od tej drugiej kwestii uznać należy, że kluczową rolę dla określenia granic przestrzennych pasa drogowego stanowią granice wyznaczone geodezyjnie wzdłuż i wszerz w poziomej płaszczyźnie ziemi, zaś problematyka pionowego zasięgu prawa własności w głąb ziemi i ponad powierzchnię gruntu wymaga dalszych ustaleń.

Ogólne zasady oraz granice dokonywania tychże ustaleń wyznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 16 czerwca 2000 r.³³ Sąd ten wskazał, że „wykonywanie własności nieruchomości oznacza korzystanie zarówno z powierzchni danego gruntu, jak i z podziemia i przestrzeni nad powierzchnią. Granice przestrzenne nieruchomości gruntowej wynikają z art. 143 Kc”. NSA jednocześnie wyraził pogląd, który należy uznać za trafny, że „analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że dla ustalenia miary przestrzennego zasięgu własności gruntu zastosowano funkcjonalne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu. Oznacza to, że granice prze-

³² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2014 r., II SA/Sz 599/13, CBOSA.

³³ Uchwała NSA z dnia 16 czerwca 2000 r., OPK 2/00, CBOSA.

strzenne nieruchomości sięgają tylko do pewnej wysokości i głębokości, a mianowicie tak wysoko i tak głęboko, jak na to pozwala społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu. Już te tylko względy przemawiają za przyjęciem, że pas drogowy /droga/ to nie tylko powierzchnia, ale także przestrzeń nad pasem drogowym. Droga /pas drogowy/ stanowi bowiem całość z uwagi na społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntów składających się na drogę oraz szczególne zasady zarządzania drogą”.

W dalszej części uzasadnienia powołanej uchwały wskazano, że: „Oceniając społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, jakim jest droga, uznać należy, iż [...] jest ona przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych. W związku z tym w pasie drogowym powinny znajdować się przede wszystkim urządzenia i obiekty służące obsłudze i usprawnieniu ruchu drogowego”.

W uchwale podkreślona została zatem funkcja komunikacyjna drogi. Ocena społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu powinna być więc dokonywana w ujęciu funkcjonalnym. Powyższe oznacza, patrząc z ujęcia funkcjonalnego, że istnieć mogą takie granice przestrzenne pasa drogowego, których naruszenie może skutkować koniecznością uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, bądź też stanowić może podstawę wymierzenia kary pieniężnej, jeżeli naruszenie to będzie miało charakter bezprawny.

Ograniczenia w uzyskaniu zezwolenia wynikać mogą z rozwiązań przyjętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w zakresie zasad sytuowania reklam, a w przyszłości także z wprowadzonych ustawą krajobrazową uchwał reklamowych wydawanych przez organy stanowiące gmin w trybie art. 37a u.p.z.p. Uchwały takie ustalać mają zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W zakresie innych ograniczeń wskazać można, iż w związku z nowelizacją u.d.p. dokonanej ustawą krajobrazową, w art. 39 ust. 1 pkt 5 u.d.p. zastrzeżono bezwzględny zakaz umieszczania reklam: a) imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, b) poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych.

Ustawą krajobrazową wprowadzono w u.d.p. także zupełnie nowe rozwiązanie, zasadzające się na możliwości umieszczenia reklamy w pasie drogowym w trybach prawa cywilnego, na podstawie umów zawieranych zgodnie z przywołanym wcześniej przepisem art. 22 ust. 2c w związku z art. 22

ust. 1 u.d.p. – jak już zasygnalizowano – przepis ten dopuszcza umieszczenie w granicach miast na prawach powiatu tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na gruntach w pasie drogowym, na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas, gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczone na wiatach przystankowych lub obiektach małej architektury.

Wracając do podniesionej w cytowanej wyżej uchwale NSA (z 16 czerwca 2000 r.) kwestii granic przestrzennych pasa drogowego, których naruszenie może skutkować koniecznością uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, w pierwszej kolejności zagadnienie to odnieść należy do lokowania w pasie drogowym reklam. W przywołanej uchwale uznano wprost, że: „Przy wydawaniu zezwolenia na lokalizację m.in. reklam zarząd drogi kieruje się względami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadaniem reklam umieszczanych w pasie drogowym jest skupienie uwagi kierowcy i z samego założenia mogą stanowić one zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Umieszczenie reklamy w pasie drogowym oznacza z reguły zlokalizowanie jej w przestrzeni nad płaszczyznę pasa drogowego w taki sposób, że jest ona widoczna dla użytkowników drogi. [...] Oznacza to, że ustawodawca dopuszczając umieszczenie reklam w pasie drogowym, rozumie przez pas drogowy nie tylko powierzchnię drogi, ale także określoną przestrzeń nad tą powierzchnią”.

Podobne stanowisko wyrażone zostało także w późniejszym orzecznictwie NSA, który wskazał, że „jeżeli na budynku przylegającym do granicy pasa drogowego zamontowana jest reklama w taki sposób, że jej powierzchnia wchodzi w przestrzeń powietrzną nad pasem drogowym, to zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 1 u.d.p., reklama ta jest obiektem zajmującym pas drogowy, którego zajęcie pod tę reklamę wymaga zezwolenia zarządcy drogi”³⁴.

Zaznaczenia wymaga, że w związku z nowelizacją u.d.p. dokonanej ustawą krajobrazową, w art. 39 ust. 1 pkt 5 u.d.p. zastrzeżono bezwzględny zakaz umieszczania reklam: a) imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, b) poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych. Poza tym umieszczenie reklamy w pasie drogowym może mieć miejsce na podstawie umów zawieranych na podstawie przywołanych wcześniej przepisów art. 39 ust. 7.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2012 r., II GSK 558/11, CBOSA.

W innym z orzeczeń NSA, odwołując się do przywołanego wyżej stanowiska tego Sądu w zakresie granic przestrzennych pasa drogowego oraz przyjmując, że zgodnie definicjami ustawowymi droga jest częścią pasa drogowego, uznał, że w konkretnie rozpatrywanej sprawie „granicę pasa drogowego wyznaczała ściana budynku, na którym była umieszczona sporna reklama”³⁵.

W świetle powyższego przyjąć należy, że granice pasa drogowego wyznacza przestrzeń nad i pod powierzchnią pasa drogowego, do granic społeczno-gospodarczego przeznaczenia obiektów i urządzeń wchodzących w tę przestrzeń³⁶. W konsekwencji przestrzeń nad pasem drogowym, która choćby potencjalnie może być wykorzystana do umieszczenia w niej obiektów lub urządzeń, np. reklam lub informacji, niezwiązanych z potrzebami ruchu drogowego, stanowić będzie granice pasa drogowego, jeżeli tylko w przestrzeni tej da się umieścić nośnik informacji wizualnej, niebędący znakiem drogowym lub gminnym znakiem informacyjnym, tak że mógłby się znajdować w polu widzenia użytkowników drogi.

Zgodzić się należy ze stanowiskami prezentowanymi w orzecznictwie sądowym, że granice przestrzenne pasa drogowego podlegać powinny każdorazowemu badaniu, przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy, rodzaju drogi czy znajdujących się w pasie drogowym urządzeń technicznych. Nie wydaje się jednak właściwe, aby w zależności od obiektu czy urządzenia, które miałyby zostać umieszczone czy zlokalizowane w pasie drogowym drogi publicznej, granice przestrzenne tego samego odcinka pasa mogły być różne w tym samym czasie. Tym bardziej nie jest zasadne wyznaczenie tych granic na podstawie wymienionych wcześniej kryteriów w stosunku do konkretnego obiektu w sposób trwały i wiążący na przyszłość, w odniesieniu także do innych umieszczanych później w obrębie tego pasa obiektów.

Granice przestrzenne pasa drogowego powinny być zatem ustalane w aspekcie także późniejszej możliwości zajęcia tego pasa przez inne obiekty lub urządzenia, przy uwzględnieniu jednak aktualnych uwarunkowań lokalizacji pasa drogowego, w tym z uwzględnieniem obiektów i urządzeń technicznych zarówno znajdujących się w pasie drogowym, jak też umiej-

³⁵ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II GSK 1803/12, CBOSA.

³⁶ K. KASZUBOWSKI, *Granice przestrzenne*, s. 329. Zob. także K. BORKOWICZ, *Bezpieczna przestrzeń publiczna a problematyka oślepiających reklam*, [w:] I. NIŻNIK-DOBOSZ (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 599 i n.

scowionych w styczności z tym pasem, na których określone urządzenia mogłyby zostać umieszczone. W szczególności dotyczy to także nadbudowywania obiektów budowlanych nad pasem drogowym.

W kontekście zatem przywołanego wcześniej stanowiska NSA, że granicę pasa drogowego wyznaczać może ściana budynku, na którym zostaje umieszczona reklama, wskazać można, że kryterium wyznaczenia granic przestrzennych pasa drogowego stanowić może także wysokość sąsiadujących z pasem drogowym nieruchomości budynkowych. Przy czym, z uwagi na możliwość umieszczania reklam także w przestrzeni ponad budynkiem, należy uznać, że granica pasa drogowego w takich sytuacjach wykraczała będzie również ponad wysokość takich budynków.

Zaznaczyć należy bowiem, że w zakresie zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych ustalanych we wzmiankowanej już uchwale reklamowej, rada gminy wprowadzić może dopuszczalność sytuowania tablic i urządzeń reklamowych na budynkach, które to reklamy widoczne z dróg publicznych wchodzić będą jednocześnie w przestrzeń pasa drogowego takiej drogi publicznej.

Widoczność z drogi publicznej może być także kryterium ustalenia granic przestrzennych pasa drogowego w zakresie reklam nieumieszczanych na budynkach. Przepis art. 43 ust. 1 u.d.p. określa odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni poszczególnych rodzajów dróg publicznych reklam niebędących obiektami budowlanymi umieszczanych przy drogach poza obszarami zabudowanymi. Przepis ten nie określa jednak wysokości tego rodzaju reklam. Dotyczy to także widocznych przez kierujących pojazdami reklam emitujących światło, stosownie do treści art. 42a ust. 1 u.d.p.³⁷ Wysokość takich nośników także stanowić może podstawę wyznaczenia granic w pasie drogowym.

W kontekście powyższych ustaleń celowe jest następczo dokonanie analizy w zakresie drugiego z zasygnalizowanych w pkt. 3 zagadnień, tj. kwestii, czy obiekt budowlany nadbudowany nad działką stanowiącą drogę publiczną mieści się w granicach przestrzennych pasa drogowego. W praktyce spotkać można przypadki sytuowania w miastach ponad ulicami posiadającymi status drogi publicznej budynków, np. garażowe przy centrach handlowych, pod którymi odbywa się ruch uliczny. Na budynkach takich

³⁷ Przepis art. 42a ust. 1 u.d.p. stanowi, że widoczna z jezdni przez kierującego pojazdem reklama emitująca światło, umieszczona w pasie drogowym lub w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, o której mowa w art. 43 ust. 1, musi spełniać wymagania określone w art. 42a ust. 2 u.d.p. oraz w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 tego przepisu.

niejednokrotnie umieszczane są tablice reklamowe. Gdyby bowiem uznać, że nadbudowany budynek znajduje się już w przestrzeni ponad pasem drogowym, to także umieszczona na takim budynku reklama nie byłaby również zlokalizowana w granicach takiego pasa.

W pierwszej kolejności rozważaniom poddać należy kwestię, czy właściciel budynku zlokalizowanego ponad drogą publiczną może stać się właścicielem lub użytkownikiem gruntu zlokalizowanego pod tym budynkiem, tj. drogi publicznej, bądź też czy na jego rzecz może zostać ustanowione ograniczone prawo rzeczowe.

Otóż zaznaczyć należy, że w świetle art. 2a u.d.p., który to pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, nieruchomości stanowiąca drogę publiczną traktowana jako *res extra commercium* i wyłączona jest z obrotu cywilnoprawnego³⁸.

Warto również w tym miejscu przywołać stanowisko stanowiące odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury z 22 października 2009 r. na zapytanie nr 4739 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących służebności przesyłu³⁹. W piśmie tym wskazano, że „w świetle orzecznictwa i doktryny pas drogowy jest rzeczą publiczną wyłączoną z obrotu cywilnoprawnego (*res extra commercium*). Wobec powyższego do lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego nie będą miały zastosowania przepisy rozdziału III «Służebność przesyłu» tytułu III książki drugiej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.). Prawodawca, mając na uwadze szczególny charakter pasa drogowego, wprowadził w art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zasadę, wedle której zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, m.in. zabrania się lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Od generalnej zasady ujętej w art. 39 ust. 1 ww. ustawy prawodawca dopuścił wyjątek w art. 39 ust. 3 ww. ustawy [...]. Jest to generalna zasada, sformułowana w art. 39 ust. 1 u.d.p., od której ustawodawca wyjątek dopuścił jedynie w art. 39 ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym lokalizowanie w pasie drogowym

³⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 15 maja 2012 r., I OSK 656/11, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2011, I SA/Wa 1432/10, CBOSA.

³⁹ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/60398C5A> [dostęp: 1.12.2015].

obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi wydawanym w drodze decyzji administracyjnej”.

Warto odwołać się również do stanowiska, jakie na tle konkretnej sprawy zaprezentował Sąd Okręgowy w Elblągu. Spór przed sądem sprowadzał się do zagadnienia, czy Agencja Mienia Wojskowego, której powierzono wykonywanie uprawnień właściciela – Skarbu Państwa, była uprawniona do złożenia oświadczenia o ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego w stosunku do mienia opisanego w księdze wieczystej, na rzecz zakładu energetycznego, nie respektując uprawnień Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z tytułu trwałego zarządu i niejako wyprzedzając procedurę administracyjnoprawną oświadczeniem o skutkach cywilnoprawnych złożonym w imieniu właściciela.

Sąd Okręgowy w Elblągu rozpatrujący sprawę wyjaśnił, że z „przywołanych przepisów oraz widniejących w księgach wieczystych wpisów co do określenia jednostek wykonujących uprawnienia właściciela, to Agencji Mienia Wojskowego powierzono wykonywanie uprawnień właściciela Skarbu Państwa na jego rzecz w stosunku do wymienionych nieruchomości. Do takich uprawnień należy także niewątpliwie złożenie oświadczenia o ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego w stosunku do mienia opisanego w księdze wieczystej”. Podkreślenia wymaga, że Sąd ten zaznaczył jednocześnie, że „zakład energetyczny nabywając służebność przesyłu zyskał abstrakcyjną możliwość korzystania z tej nieruchomości w zakresie posadowienia urządzeń przesyłowych, jednak dla skonkretyzowania tego prawa i faktycznego zajęcia pasa drogi będzie musiał uzyskać zezwolenie zarządcy drogi w formie decyzji administracyjnej. Bez uzyskania takiego zezwolenia służebność przesyłu nie daje uprawnień do faktycznego korzystania z nieruchomości. Tak samo, jedynie zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego nie zastępuje skutecznego wobec właściciela prawa do korzystania z cudzego gruntu, jakim jest służebność przesyłu”⁴⁰.

W związku z powyższym przyjąć należy, że w przypadku umieszczenia jakiegokolwiek obiektu lub urządzenia w pasie drogowym, choćby właściciele działek sąsiednich niemających statusu drogi publicznej, w tym także gmina, ustanowili służebności gruntowe, czy budynkowe, łączone z treścią art. 151 k.c., to wejście obiektu lub urządzenia w pas drogowy drogi pub-

⁴⁰ Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 12 grudnia 2014 r., I Ca 347/14, źródło: orzeczenia.ms.gov.pl

licznej będzie wymagało uzyskania stosownego do treści art. 39 ust. 3 zezwolenia zarządcy drogi w drodze decyzji administracyjnej, przez co nie będą mogły znajdować w takim przypadku zastosowania przepisy o służebnościach.

Powyższe odnieść należy także do budynków nadbudowanych ponad pas drogowy. W kontekście bowiem przywołanych unormowań art. 143 k.c. i zajmowanych na jego podstawie stanowisk przyjąć należy, że skoro własność gruntu, w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze jego przeznaczenie, rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, to budynek nadbudowany nad drogą publiczną uznać należy za posadowiony na gruncie stanowiącym taką drogę, który to grunt wyłączony jest z obrotu cywilnoprawnego i do którego nie znajdują zastosowania przepisy k.c. Tym samym budynek taki, niezależnie od innych pozwoleń i decyzji warunkujących jego posadowienie, wymagał będzie uzyskania zezwolenia właściwego zarządcy drogi, jako obiektu wchodzącego w przestrzeń pasa drogowego. W konsekwencji w pasie drogowym umieszczane będą także zlokalizowane na takim budynku reklamy. W takim wypadku granice przestrzenne pasa drogowego wyznaczać będzie wówczas wysokość takiego nadbudowanego budynku bądź też krawędź nośnika reklamowego umieszczonego na takim budynku.

PODSUMOWANIE

W świetle dokonanych rozważań uznać należy, że zasadniczym kryterium normatywnym określającym granice pasa drogowego jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, choć kryterium to nie ma charakteru zobiektywizowanego i będzie podlegało każdorazowo badaniu. Z uwagi na swój niekwantytatywny charakter nie może ono jednak stanowić jedynego kryterium oceny granic przestrzennych pasa drogowego. Dlatego w orzecznictwie dokonano prób dookreślenia tych granic w sposób mierzalny, poprzez odniesienie do wysokości budynków sąsiadujących z pasem drogowym.

Dotyczy to także budynków i innych obiektów zlokalizowanych ponad pasem drogowym, do których poprzez wyłączenie przepisów prawa cywilnego zastosowanie znajdować będą przepisy u.d.p.

Nie sposób bowiem uznać, że obiekt budowlany nadbudowany nad działką stanowiącą drogę publiczną, tj. posadowiony ponad pasem lub pasami jezdni drogi publicznej, nie wchodzi w przestrzeń pasa drogowego,

a granice pasa drogowego przebiegają poniżej tego obiektu. Konkluzja ta dotyczy zarówno obiektu nadbudowanego, jak i reklam czy ich konstrukcji. Oznacza to jednocześnie obowiązek uzyskania stosownego zezwolenia wydanego przez właściwego zarządcę drogi oraz poniesienia opłat lub obowiązek uiszczenia kar za bezprawne zlokalizowanie obiektu w pasie drogowym. Swoiste ramy przestrzenne pasa drogowego mogą być ustalone w zakresie regulacji tzw. uchwał reklamowych uchwalanych przez organy stanowiące gmin na podstawie art. 37a u.p.z.p., np. poprzez ustanowienie zakazów lokalizacji reklam ponad określoną wysokość lub też ponad dachami budynków lub zwieńczeniami innych obiektów budowlanych wchodzących w pas drogowy dróg publicznych. Uchwały te stanowiąc mogą zatem nowe narzędzie kształtowania krajobrazu, w szczególności tam, gdzie nie obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w tym kształtowania granic przestrzennych pasa drogowego.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1948 r., Nr 54, poz. 433 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych Dz.U. Nr 20, poz. 90 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2015 r., poz.199 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r., poz. 774 z późn. zm.

WYKAZ ORZECZEŃ I ROZSTRZYGNIEŃ

- Wyrok SN z dnia 6 stycznia 2005 r., III CK 129/04, LEX nr 150787.
- Uchwała NSA z dnia 16 czerwca 2000 r., OPK 2/00, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II GSK 135/08, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II GSK 137/08, CBOSA.

- Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II GSK 138/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2008 r., II GSK 154/08, CBOSA.
Wyrok NSA z 13 stycznia 2009, II GSK 614/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 marca 2011 r., II GSK 316/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2012 r., II GSK 558/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 maja 2012 r., I OSK 656/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 maja 2013 r., II GSK 300/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II GSK 1803/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 883/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 06 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1091/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2007 r., VI SA/Wa 1816/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Kr 1285/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r., I SA/Wa 383/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z 17 października 2008 r., I SA/Lu 338/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2008 r., VI SA/Wa 1295/08, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 października 2011 r., III SA/Wr 97/11, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2011 r., III SA/Wr 251/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2011 r., III SA/Kr 147/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2012 r., III SA/Kr 1238/10, CBOSA.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2014 r., II SA/Sz 599/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2014 r., VII SA/Wa 2120/13, CBOSA.
Wyrok Sądu Okręgowego (SO) w Elblągu z dnia 12 grudnia 2014 r., I Ca 347/14,
źródło: orzeczenia.ms.gov.pl.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r.,
NK.II.J.S/0911-130/07, „Wspólnota” 2007, nr 40, s. 29.

LITERATURA

- BORKOWICZ Krystian, Bezpieczna przestrzeń publiczna a problematyka oślepiających reklam, [w:] Iwona NIŻNIK-DOBOSZ (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012.
FILIPIAK Teresa, Komentarz do art. 143 k.c., [w:] Andrzej KIDYBA (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, opubl. LEX, 2012.
GAWARECKI Tomasz, Wybrane zadania zarządcy drogi w kształtowaniu i ochronie przestrzeni publicznej, [w:] Jan ZIMMERMANN (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
KASZUBOWSKI Krzysztof, Granice przestrzenne pasa drogowego – o współstosowaniu norm prawa cywilnego i prawa administracyjnego, [w:] Adam DOLIWA, Stanisław PRUTIS (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 327-339.
KOTULSKI Mariusz, Orzecznictwo sądów administracyjnych na tle wybranej problematyki ustawy o drogach publicznych, „Causus” 2006, nr 3, s. 38-42.
SKOWROŃSKA-BOCIAN Elżbieta [w:] Krzysztof PIETRZYKOWSKI (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, Komentarz do art. 1-449¹¹, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 564.

- SOBOL Elżbieta (red.), Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- STACHOWSKA Renata, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012, el./LEX 2012, LEX nr 116630.
- STEFAŃSKI Ryszard, Prawo o ruchu drogowym. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- ZABORNIAK Paweł, Komentarz do ustawy o drogach publicznych, el./LEX 2010, LEX nr 9674.

KILKA UWAG W ZAKRESIE GRANIC PRZESTRZENNYCH PASA DROGOWEGO DROGI PUBLICZNEJ

S t r e s z c z e n i e

Problematyka dotycząca sposobów kwalifikowania oraz statusu prawnego dróg publicznych była już przedmiotem opracowań, w tym także stanowiących omówienie stanowisk judykatury. Niniejsze opracowania w niewielkim zakresie odnoszą się jednak do zagadnienia granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej. W powyższym zakresie interesująca wydaje się przede wszystkim kwestia, czy istnieją obiektywne kryteria o podłożu normatywnym lub technicznym czy technologicznym, które służą wyznaczeniu granic przestrzennych pasa drogowego. Zagadnienie to, poza względami poznawczymi, wykazuje także istotne znaczenie dla praktyki stosowania prawa, np. w zakresie wykorzystywania przestrzeni nad pasem drogowym na potrzeby inwestycyjne bądź reklamowe. Problematyka ta dotyczy bowiem także budynków i innych obiektów zlokalizowanych ponad pasem drogowym. Ma ona szczególne znaczenie również w związku z okolicznością wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Niniejszy artykuł stanowi próbę określenia zasad i podstaw ustalania granic przestrzennych pasa drogowego drogi publicznej.

Słowa kluczowe: droga publiczna; granice przestrzenne; zarządca drogi; pas drogowy; reklama

A FEW COMMENTS ON THE SPATIAL BOUNDARIES OF PUBLIC ROAD'S LINE

S u m m a r y

The issue concerning the ways of the eligibility and the legal status of public roads has already been the subject of studies, including forming an overview of the positions of the jurisprudence. This development to a minor extent relate to the issues of spatial boundaries of public road's line. In this respect interesting seems to be primarily a matter of whether there are objective criteria with a standard or technical nature or technology, that the appointment of the spatial limits of the road lane. This issue, in addition to cognitive aspects is also important for the practice of application of the law i.a. in using the space above the road line for the purposes of advertising banners. This issue also covers buildings and other objects located above the road line. It is also important in view of the fact, that a new Act amending certain laws in connection with the strengthening of landscape protection tools came into force. This article is an attempt to define the principles of and the basis for determining the spatial borders of public road's line.

Key words: public road; spatial limits; road's line; road manager; billboard