

APARATURA

BADAWCZA I DYDAKTYCZNA

Zagadnienie odszkodowań z tytułu ustanowienia stref ochronnych terenów zamkniętych

ADAM BARYŁKA

CENTRUM RZECZOZNAWSTWA BUDOWLANEGO, WARSZAWA

Słowa kluczowe: teren zamknięty, strefa ochronna, bezpieczeństwo, obronność

STRESZCZENIE:

W artykule omówiono zagadnienie odszkodowań związanych z ustanowieniem stref ochronnych terenów zamkniętych.

Exemption reason for establishing closed zones of closed areas

Keywords: closed area, protective zone, security, defense

SUMMARY:

The article discusses the issue of compensation for the establishment of protective zones associated with closed areas.

1. WPROWADZENIE

Artykuł stanowi kontynuację zagadnienia terenów zamkniętych przedstawionego w:

- pracach [1, 2, 6] związanych z identyfikacją prawną obiektów budowlanych niezbędnych na cele bezpieczeństwa i obronności państwa,
- pracy [7] poświęconej procedurze ustalania terenów zamkniętych na podstawie przepisów ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [29],
- pracach [1, 2, 5], z których wynika, że granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych uwzględnia się w planach zagospodarowania przestrzennego województw, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin i w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego,
- pracach [3-8] poświęconych omówieniu pojęcia strefy ochronnej oraz roli i klasyfikacji stref ochronnych stosowanych w zagospodarowaniu przestrzennym, a także zasygnalizowaniu podstawowych przepisów prawa regulujących zagadnienie stref ochronnych oraz
- pracy [5] poświęconej zagadnieniu ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych, w której wyeksponowano ich rolę w odniesieniu do obiektów lokalizowanych na terenach zamkniętych na cele obronności państwa i uwzględnianych w planowaniu przestrzennym oraz procedurę ustanawiania tych stref.

W niniejszym artykule przedstawiono zagadnienie odszkodowań związanych z ustalaniem stref ochronnych terenów zamkniętych.

2. SKUTKI USTANOWIENIA STREFY OCHRONNEJ

Skutkami ustanowienia strefy ochronnej są, w szczególności:

1) Ograniczenia:

- związane z ochroną zasobów środowiska (określone w rozdziale 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [23]) polegające na:
 - poddaniu ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy *o ochronie przyrody* [24];
 - ustaleniu warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowieniu obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy *Prawo wodne* [25];
 - wyznaczeniu obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją

oraz

- sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony:
 - zasobów środowiska na podstawie przepisów art. 130 ust. 2 ustawy [22],
 - potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa;
- 2) Wprowadzenie strefy ochronnej do dokumentów planistycznych w zakresie planowania przestrzennego;
- 3) **Postępowanie odszkodowawcze**, związane z ustanowieniem strefy ochronnej i jej wprowadzeniem do planów zagospodarowania przestrzennego.

3. UWARUNKOWANIA POSTĘPOWANIA ODSZKODOWAWCZEGO ZWIĄZANE Z USTANOWIENIEM STREF OCHRONNYCH

Własność jest jedną z podstaw demokratycznego i praworządnego państwa, a jej ochrona jednym z podstawowych zadań państwa. Własność jest wartością chronioną konstytucyjnie. Zgodnie z art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, a własność oraz inne prawa majątkowe podlegają takiej samej dla wszystkich ochronie prawnej. Ograniczenie tego prawa może wynikać tylko i wyłącznie z ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. W związku z dynamicznym rozwojem obiektów antropogenicznych [9-11] coraz częściej spotykamy się z przypadkami ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, którymi władają różne podmioty. Może to wynikać m.in. z konieczności ustanawiania stref ochronnych (w przypadkach przedstawionych w pracach [3 - 5]) i sposobów przyjętej ochrony, wyrażającej się sformułowaniem ograniczeń w użytkowaniu terenu strefy ochronnej w formie zakazów, nakazów lub ustalenia dopuszczalnego sposobu jej użytkowania. Ich ustanowienie wpływa na ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości objętych obszarem stref ochronnych, w których obowiązują różne ograniczenia. Stan ten wywołuje określone **skutki ekonomiczne** (związane z wprowadzeniem ograniczeń w obszarze strefy ochronnej), które są istotne zarówno dla podmiotów:

- władających nieruchomościami objętymi obszarem stref ochronnych, które mają ograniczone możliwości użytkowania ich nieruchomości, jak i
- władających obiektami i terenami, na których rzecz te strefy zostały ustanowione, ponieważ w związku z ustanowieniem tych stref muszą

one liczyć się z **koniecznością poniesienia określonych kosztów odszkodowania** wynikających z ewentualnych roszczeń podmiotów władających nieruchomościami, objętymi obszarami tych stref.

Odszkodowanie to świadczenie mające na celu wyrównanie uszczerbku, jakiego doznała osoba na skutek tego, że jej prawnie chronione dobra i interesy zostały naruszone (por. [36]). W polskim ustawodawstwie i orzecznictwie pojęcie „odszkodowania” zwykło się łączyć z naprawieniem uszczerbku majątkowego, natomiast naprawienie uszczerbku niemajątkowego określone jest mianem zadośćuczynienia za krzywdę.

Terminem **szkoda** jest określany uszczerbek w dobrach prawnie chronionych (majątek, cześć, zdrowie itd.), przy czym szkoda musi wynikać ze zdarzenia, z którym ustawa łączy obowiązek jej naprawienia.

Wystąpienie odpowiedzialności odszkodowawczej wymaga spełnienia następujących przesłanek:

- musi wystąpić szkoda,
- szkoda musi wynikać ze zdarzenia, z którym ustawa wiąże obowiązek jej naprawienia,
- pomiędzy zdarzeniem, z którym ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody, a szkodą musi zachodzić zależność określana jako adekwatny związek przyczynowy.

W ściśle określonych przypadkach ustawodawca zezwala na zasądzenie odszkodowania na podstawie tzw. **zasady słuszości**, a używając terminologii kodeksu cywilnego – na podstawie zasad współżycia społecznego [36]. Podstawową funkcją, jaką pełni odszkodowanie, jest funkcja kompensacyjna. Oznacza to, że odszkodowanie powinno wyrównać uszczerbek, który powstał u poszkodowanego wskutek zdarzenia wywołującego szkodę, czy też inaczej mówiąc, wypłata odszkodowania powinna przywrócić w majątku poszkodowanego stan sprzed zdarzenia wywołującego szkodę. W związku z powyższym wysokość odszkodowania powinna, co do zasady, ściśle odpowiadać rozmiarom wyrządzonej szkody (wysokość odszkodowania powinna być adekwatna do rozmiarów szkody). Odszkodowanie zatem nie może być wyższe lub niższe od szkody poniesionej przez poszkodowanego (zob. uchwała SN [20]).

Zakres obowiązku odszkodowawczego zależy przede wszystkim od **ustalenia rozmiaru szkody**, uwzględnionej na podstawie przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą.

4. PRZEPISY PRAWA PRZEWIDUJĄCE ODSZKODOWANIE Z TYTUŁU USTANOWIENIA STREFY OCHRONNEJ

W przepisach prawa przewidujących ustanawianie stref ochronnych określa się możliwość i tryb postępowania zmierzającego do uzyskania odszkodowania z tytułu ustanowienia stref ochronnych. Z powyższego powodu przy ich ustalaniu należy stosować **zasadę minimalizacji wielkości strefy ochronnej** (do wielkości niezbędnej dla zabezpieczenia realizacji potrzeb społeczno-gospodarczych przez obiekty budowlane i tereny wymagające ustanowienia stref ochronnych) – poprzez możliwie pełne stosowanie metod technicznych, technologicznych i organizacyjnych [3-5]:

- ograniczających w maksymalnym zakresie szkodliwe oddziaływania tych obiektów na ich otoczenie oraz
- zmniejszających wrażliwość chronionych obiektów i terenów na zakłócenia ich funkcjonowania związane ze szkodliwym oddziaływaniem ich otoczenia.

Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Do najważniejszych przepisów prawa przewidujących możliwość dochodzenia odszkodowawczego związanego z ustanowieniem strefy ochronnej należą przepisy ogólne zawarte w:

- **Ustawie – Prawo ochrony środowiska** [23].

Zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy [23] – **w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właścicielami w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne.**

Obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. W razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków, szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2 ww. ustawy, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie.

• **Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** [22].

Zgodnie z art. 36 ustawy [22] – jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, **korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone**, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo

- wykupienia nieruchomości lub jej części.

Realizacja ww. roszczeń może nastąpić również w drodze zaferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z ww. praw – wówczas może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Na Rysunku 1 zilustrowano możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku ustanowienia stref ochronnych na przykładach przepisów:

• art. 129 ustawy [23] – przewidujących możliwości dochodzenia roszczeń właścicieli nieruchomości

położonych w strefie ochronnej w zakresie domagania się ich wykupu lub zamiany na inną, jeżeli korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób jest związane z istotnymi utrudnieniami lub ograniczeniami;

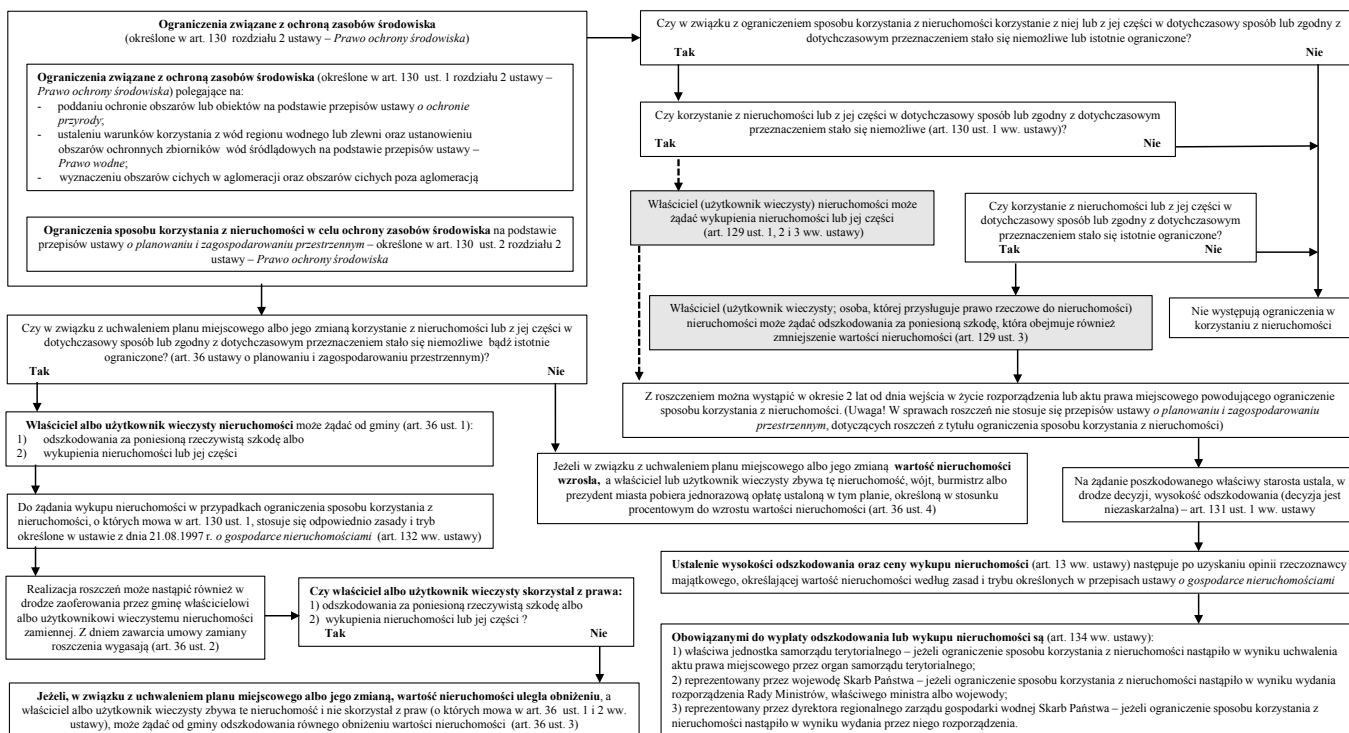
• art. 36 ustawy [22] – przewidujących możliwości dochodzenia od gminy roszczeń właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w strefie ochronnej znajdującej się w uchwalonym lub zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te mogą znaleźć zastosowanie również w przypadku stref ochronnych terenów zamkniętych.

5. PODSUMOWANIE

1. **Przepisy prawa nie formułują pojęcia stref ochronnych terenów zamkniętych**, a także nie podają procedury ich ustalania. Pożądane jest uzupełnienie przepisów prawa w tym zakresie.

2. **Strefy ochronne, w tym również strefy ochronne terenów zamkniętych, muszą zostać wprowadzone do planów zagospodarowania przestrzennego województw i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin.**

3. W odniesieniu do terenów zamkniętych, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustala się wyłącznie granice tych terenów



Rysunek 1 Przykład procedury postępowania w sprawie dochodzenia roszczeń właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami związanymi z ochroną zasobów środowiska, na podstawie przepisów ustawy [23] oraz ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie przepisów ustawy [22]

oraz **granice ich stref ochronnych**. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów, w tym zakaz zabudowy.

4. **Ustanowienie strefy ochronnej**, w tym również strefy ochronnej terenu zamkniętego, wiąże się z koniecznością ograniczenia praw rzeczowych właścicieli nieruchomości, które są objęte obszarem strefy ochronnej.

5. **Z ustalaniem stref ochronnych, w tym również stref ochronnych terenów zamkniętych, wiąże się prawne możliwości dochodzenia roszczeń** z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania nieruchomości objętych strefami ochronnymi.

6. Przepisy prawa określają ogólne zasady postępowania związane z dochodzeniem roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu użytkowania nieruchomości, które można odnieść do ograniczeń związanych z terenami objętymi strefami ochronnymi terenów zamkniętych.

7. W przypadku planowania inwestycji na obszarach przyległych do terenów zamkniętych należy sprawdzić, czy wokół danego terenu została ustanowiona strefa ochronna i ustalić zakres ograniczeń dotyczących danej strefy ochronnej.

LITERATURA

- [1] Baryłka A., *Wprowadzenie do zagadnienia obronności i bezpieczeństwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Aparatura Badawcza i Dydaktyczna nr 3/2016.
- [2] Baryłka A., *O sposobach uwzględniania wymagań obronności i bezpieczeństwa państwa w systemie planowania przestrzennego kraju*. Aparatura Badawcza i Dydaktyczna nr 4/2016.
- [3] Baryłka A., *Wprowadzenie do zagadnienia stref ochronnych terenów zamkniętych*. Aparatura Badawcza i Dydaktyczna nr 1/2017.
- [4] Baryłka A., *Zagadnienie stref ochronnych w przepisach prawa*. Aparatura Badawcza i Dydaktyczna nr 1/2017.
- [5] Baryłka A., *Ustalanie stref ochronnych terenów zamkniętych*. Aparatura Badawcza i Dydaktyczna nr 2/2017.
- [6] Baryłka A., *Obiekty budowlane niezbędne na cele bezpieczeństwa i obronności państwa – Część 1*. Przegląd Techniczny nr 22-23/2016, *Część 2*. Przegląd Techniczny nr 25-26 /2016.
- [7] Baryłka A., *Procedura ustalania terenów zamkniętych na cele bezpieczeństwa i obronności państwa*. Przegląd Techniczny nr 1/2017.
- [8] Baryłka A., *Zagadnienie obiektów budowlanych niezbędnych na cele bezpieczeństwa i obronności państwa w przepisach prawa budowlanego*. Przegląd Techniczny nr 2/2017.
- [9] Baryłka A., *Podstawy inżynierii bezpieczeństwa obiektów antropogenicznych*. Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych nr 1/2015.
- [10] Baryłka A., Baryłka J., *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Przewodnik po prawie z komentarzem*. wyd. POLCEN, Warszawa, 2016.
- [11] Baryłka A., Baryłka J., *Eksploracja obiektów budowlanych. Poradnik dla zarządców nieruchomości*. wyd. CRB, Warszawa, 2016.
- [12] Baryłka J., Krawczyk J., *Obszary ograniczonego użytkowania terenów zamkniętych*. Referat na I Ogólnopolskim Seminarium nt. „Problematyka techniczno-prawna projektowania, realizacji i eksploatacji strzelnic”. Warszawa, 1999.
- [13] Baryłka J., Krawczyk J., Borkowski M., *Strefy (obszary) ograniczonego użytkowania terenów zamkniętych jako bierna metoda zapewnienia ich bezpieczeństwa*. Referat na XII Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej na temat „Inżynieria i Zarządzanie w Sytuacjach Kryzysowych”, Warszawa, Rynia, 10-12.06.2002.
- [14] Decyzja nr 368/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29.09.2015 r. w sprawie realizacji w resorcie obrony narodowej zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (Dz. Urzędowy MON, nr 1.10.2015 r., poz. 277).

- [15] Drożdżewski W., *Strefy ochronne terenów zamkniętych*. WAT, praca dyplomowa na studium podyplomowym w zakresie eksploatacji kompleksów wojskowych, Warszawa 1996.
- [16] Guzek E., *Problematyka wyznaczania stref ochronnych wokół magazynów oraz składów materiałów i przedmiotów wybuchowych*. Problemy Techniki Uzbrojenia, R. 42, z. 126, 2013.
- [17] *Szczegółowe zasady przechowywania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w składach materiałów wybuchowych*. Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1.04.2003 r. – *W sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych* (Dz. U. z 2003 r., Nr 72, poz. 655).
- [18] Stanek L., *Strefy ochronne, kontrolowane i ograniczonego użytkowania w opracowaniach planistycznych gmin*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich nr 1/2011, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie. Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi.
- [19] *Słownik języka polskiego*, wyd. PWN, Warszawa, 1981.
- [20] *Uchwała SN z dnia 19.03.1998 r.*, III CZP 72/97.
- [21] Ustawa z dnia 7.07.1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2016 r., poz. 290, t.j., z późn. zm.).
- [22] Ustawa z dnia 27.03.2003 r. – *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2016 r., poz. 778, t.j.),
- [23] Ustawa z dnia 27.04.2003 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2016 r., poz. 778, t.j.).
- [24] Ustawa z dnia 16.04.2004 r. – *O ochronie przyrody* (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134, t.j.).
- [25] Ustawa z dnia 18.07.2001 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2015 r., poz. 469, t.j., z późn. zm.).
- [26] Ustawa z dnia 21.03.1985 r. – *O drogach publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 260, t.j., z późn. zm.).
- [27] Ustawa z dnia 3.07.2002 r. – *Prawo lotnicze* (Dz. U. z 2016 r., poz. 605, t.j., z późn. zm.).
- [27] Ustawa z dnia 29.11.2001 r. – *Prawo atomowe* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1512 z późn. zm.).
- [28] Ustawa z dnia 28.07.2005 r. – *O lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 879, t.j.).
- [29] Ustawa z dnia 9.06.2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2015 r., poz. 196, t.j.).
- [30] Ustawa z dnia 17.05.1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2015 r., poz. 520, t.j., z późn. zm.).
- [31] Ustawa z dnia 23.07.2003 r. – *O zabytkach i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446, t. j., z późn. zm.).
- [32] Ustawa z dnia 31.01.1959 r. – *O cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2126, t.j.).
- [33] Ustawa z dnia 7.05.1999 r. – *O ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2120, t.j.).
- [34] Ustawa z dnia 29.11.2000 r. – *Prawo atomowe* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1512, t.j., z późn. zm.).
- [35] Wilżak T., *Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów*. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa, 2011.
- [36] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9.11.2010 r. – *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. z 2010 r., poz. 1397).
- [37] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2.08.1996 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności państwa oraz ich usytuowanie* (Dz. U. nr 103, poz. 477, z późn. zm.).
- [38] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4.10.2001 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie* (Dz. U. nr 132, poz. 1479, z późn. zm.).