

Prawne sposoby zapewnienia dostępu do nieruchomości na potrzeby inwestycji liniowych, a projekt ustawy o korytarzach przesyłowych

Słowa kluczowe: ułatwienie przesyłania, projekt ustawy o korytarzach przesyłowych, inwestycje liniowe, ustawą o gospodarce nieruchomościami

1. Kontekst

Specyfika inwestycji liniowych wymaga nadzwyczajnej staranności i przyczynowości głównych „aktorów” tej swoistej gry. Oto bowiem cele rangi europejskiej i krajowej muszą znaleźć punkt równowagi w bardzo dynamicznej relacji z partykularnymi celami, roszczeniami i nierzadko zwykłymi obawami obywateli. Skala stojących wyzwań i poważne konsekwencje dla rozwoju gospodarki całego kraju nawet nieznacznych przeszkód, skutkują koniecznością stworzenia właściwego środowiska dialogu między wszystkimi zainteresowanymi. Zadanie to w znacznej mierze ciąży na państwie, bowiem granicę wszelkich działań powinna wyznaczać zasada praworządności i demokratycznego państwa prawnego. W tym kontekście język dialogu „aktorów” winien *de lege lata* być zdolny do satysfakcjonującej optymalizacji procesów zachodzących w związku z inwestycjami liniowymi. Skoro zatem język ten – czyli prawo powszechnie obowiązujące – jest niewystarczający, to państwo powinno deficyt ten właściwie uzupełnić.

Niewątpliwie bowiem dalece niewystarczające jest wyznaczanie ambitnych celów bez jednoczesnej propozycji skutecznych narzędzi prawnych do ich osiągnięcia. Nie można przy tym zapominać, że zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami¹, budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jest uznane jako cel publiczny i jako taki winien być traktowany priorytetowo.

Inwestycje liniowe przebiegają nierzadko przez setki kilometrów, a to oznacza wielość gmin, powiatów, także i województw, o różniących się uwarunkowaniach planistycznych, własnościowych (grunty prywatne, samorządowe, Skarbu Państwa, o nieuregulowanym stanie prawnym), środowiskowych (grunty rolne, leśne, obszary Natura 2000, parki narodowe, tereny o walorach historycznych, itp.) i geograficznych (grunty zurbanizowane, zagrożone powodzią, itp.). Brak ważnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na chociażby części obszaru lokalizacji inwestycji jeszcze bardziej komplikuje fazę przygotowawczą. Znamienne jest przy tym, że administracja rządowa trudności formalno-prawne, przed którymi stają inwestorzy, upatruje w nieskutecznym działaniu samorządów². Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że główne wyzwania (zwane przez niektórych „barierami”) inwestorom liniowym stawiają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, prawo budowlane⁴, prawo ochrony środowiska⁵, a także ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶.

Niemniej jednak obowiązujący stan prawny zdaje się być daleko niesatysfakcjonujący dla bez mała wszystkich stron inwestycji liniowych. W szczególności operatorzy sieci przesyłowych i dystrybucyjnych

-
- 1 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Z 2010 r. nr 102, poz. 651, z późn. zm.) – dalej „UGN”.
 - 2 Por. odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki z dnia 17 maja 2013 roku na interpelację nr 17019 w sprawie projektu ustawy o korytarzach przesyłowych.
 - 3 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717).
 - 4 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414).
 - 5 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).
 - 6 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

podkreślają przewlekłość procesu inwestycyjnego, przy czym obserwuje się tendencję skracania fazy wykonawczej (z racji rozwoju wiedzy technicznej, doskonalenia *know-how*) kosztem wydłużającej się fazy przygotowawczej inwestycji liniowej. Jednym z donioślejszych zagadnień tej ostatniej jest uzyskanie tytułu prawnego niezbędnego dla dostępu do nieruchomości na potrzeby umiejscowienia urządzeń przesyłowych bądź dystrybucyjnych. Szacunkową metrykę takiej inwestycji przedstawia rys. 1.

Inwestycja liniowa – budowa 80 km odcinka linii elektroenergetycznej

- czas kompleksowej realizacji: 7–15 lat
- stosunek etapu pozyskiwania tytułów prawnych zapewnienie dostępu do nieruchomości do etapu realizacji inwestycji (budowy urządzeń): 5:1
- udział wydatków na ustanowienie służebności przesyłu w całkowitych kosztach inwestycji liniowej: 25–50%

Rys. 1. Opracowano na podstawie: A. Ślankowska, *Realizacja elektroenergetycznych inwestycji liniowych – wyzwania i bariery inwestycyjne*, „Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój” 2009, nr 1

Wyzwania

Rozwój gospodarczy, wzgląd na bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej i Polski, a także zasada zrównoważonego rozwoju, skutkują koniecznością zwiększania nakładów na inwestycje liniowe. Zasadniczymi uwarunkowaniami rozbudowy sieci przesyłowej i dystrybucyjnej są m.in. estymowany wzrost zapotrzebowania na moc i energię elektryczną, w szczególności w zakresie niezbędnej poprawy pewności zasilania sieci dystrybucyjnych, a także planowany rozwój połączeń transgranicznych⁷. Znaczenie tych ostatnich wzrosło w związku z unijnymi Rozporządzeniami z 2013 r.⁸, przewidującymi

7 Por. H. Majchrzak, T. Tarwacki, G. Tomasik, J. Węgliński, *Nowe wyzwania w planowaniu rozwoju sieci przesyłowej*, „Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój” 2012, nr 1–2 (11–12).

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 r. z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009; Rozporządzenie

m.in. priorytetowe znaczenie elektroenergetycznych⁹ i gazowych¹⁰ transgranicznych połączeń międzysystemowych z polską infrastrukturą energetyczną. Z kolei aktualna „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”¹¹ w rozdziale 3.1.2. wskazuje na szereg celów w obszarze inwestycji liniowych, m.in. rozbudowę i modernizację Krajowego Systemu Przesyłowego, sieci dystrybucyjnych i połączeń transgranicznych.

Implementujący powyższe cele „Plan rozwoju sieci przesyłowej”¹² przewiduje na najbliższe lata istotne inwestycje, w świetle których zagadnienie prawnych metod zapewnienia dostępu do nieruchomości na potrzeby budowy linii przesyłowych i dystrybucyjnych będzie wciąż zyskiwało na praktycznym znaczeniu. Najważniejsze założenia PRSP w odniesieniu do tego zagadnienia przedstawiono na rys. 2.

Inwestycje liniowe do roku 2025 w świetle PRSP

- suma nakładów inwestycyjnych na rozbudowę sieci przesyłowej do roku 2025: 23 000 000 000,00 PLN, w tym ok. 8 200 000 000,00 PLN do roku 2016
- 4600 km nowych linii przesyłowych 400 kV
- modernizacja linii 400 kV i 220 kV na długości ok. 2500 km
- 17 nowych obiektów stacyjnych
- modernizacja 21 istniejących stacji i rozdzielni
- nowe połączenia transgraniczne z systemem litewskim i niemieckim

Rys. 2. Opracowanie własne

W świetle wskazywanych wyżej danych o przeciętnym czasie kompleksowej realizacji inwestycji liniowej, jednym z bardziej istotnych czynników

Delegowane Komisji (UE) nr 1391/2013 r. z dnia 14 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie nr 347/2013 w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej w odniesieniu do unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

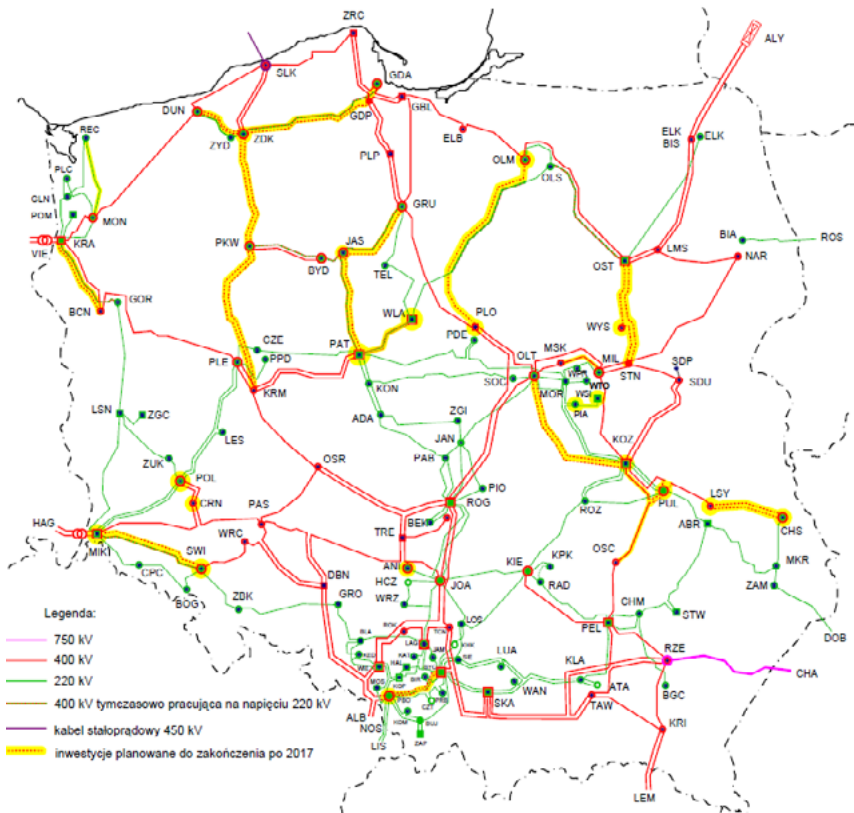
⁹ Poz. 3.14, 3.15, 4.5 rozporządzenia nr 347/2013.

¹⁰ Poz. 6.1, 6.2, 8.3, 8.5 rozporządzenia nr 347/2013.

¹¹ Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.

¹² Pełna nazwa: *Plan Rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025. Aktualizacja w zakresie lat 2013–2017. Wyciąg*, przygotowany przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna; dalej „PRSP”.

optymalizacyjnych tego procesu jest skrócenie czasu niezbędnego do uzyskania tytułu prawnego na potrzeby dostępu do nieruchomości, jak również kompleksowe uregulowanie statusu prawnego infrastruktury liniowej. Wniosek taki wynika również z PRSP, w którym jednoznacznie podkreślono, że „podstawowym warunkiem skutecznego wykonania zamierzeń inwestycyjnych ujętych w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej jest usunięcie przez organy stanowiące bariery prawnych i stworzenie zgodnie z wymaganiami UE sprzyjających warunków dla realizacji inwestycji sieciowych”¹³. Na rys. 3. przedstawiono przewidywany schemat sieci przesyłowej na koniec 2017 roku z wyróżnionymi inwestycjami w realizacji.



Rys. 3. Źródło: KRSP

¹³ Zob. PRSP, s. 61.

3. Stan obecny

Obowiązujące przepisy w przedmiocie dostępu do nieruchomości na potrzeby nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych mają proveniencję cywilistyczną bądź administracyjną, choć nie można zapominać o tendencji zacierania wyraźnych granic między prawem prywatnym a publicznym, co, jak będzie mowa poniżej, nie wszyscy dostrzegają.

Zasadniczo należy wskazać, że inwestor liniowy może uzyskać prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane w trybie cywilnoprawnym poprzez zawarcie stosownej umowy przenoszącej prawo (sprzedaży, zamiany, darowizny), bądź poprzez obciążenie prawnorzeczowe bądź obligacyjne (np. użytkowanie, dzierżawa, użyczenie, służebność gruntowa). Inwestycje liniowe wymagają jednak szczególnych środków, a tym jest z pewnością służebność przesyłu, wprowadzona do porządku prawnego z dniem 3 sierpnia 2008 r. Biorąc pod uwagę sposób określenia uprawnionego, służebność ta jest trzecią, odrębną formą służebności. Do jej istoty należy obciążenie nieruchomości na rzecz przedsiębiorcy, zamierzającego wybudować urządzenie wskazane w art. 49 § 1 k.c., lub będącego właścicielem istniejących urządzeń. Konsekwencją (a zatem treścią) ustanowienia służebności przesyłu jest uprawnienie przedsiębiorcy do korzystania z nieruchomości obciążonej w oznaczonym zakresie, zgodnie z przeznaczeniem urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej lub innych urządzeń podobnych. Słusznie przy tym wskazuje się, że przy określaniu statusu prawnego infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej nie można poślugiwać się jedynie wąskim, prawnoenergetycznym ujęciem (jako należących do operatora systemu przesyłowego lub operatorów sieci dystrybucyjnej urządzeń, służących do przesyłu energii elektrycznej lub gazu)¹⁴. Zakres art. 49 § 1 k.c. jest znacznie szerszy, choć być może nie aż tak szeroki, jak definicja „infrastruktury energetycznej” wskazanego rozporządzenia nr 347/2013¹⁵. Komentatorzy podkreślają, że służebność przesyłu

¹⁴ Por. A. Szalc, *Służebność przesyłu i roszczenia dotyczące i roszczenia dotyczące infrastruktury przesyłowej*, „Elektroenergetyka” 2012, nr 3–4(13–14).

¹⁵ Art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013: „infrastruktura energetyczna oznacza wszelkie materialne urządzenia lub obiekty należące do kategorii infrastruktury energetycznej, które znajdują się na terytorium Unii lub łączą Unię z jednym państwem trzecim lub większą ich liczbą”.

nie jest służebnością gruntową, gdyż uprawniony z tytułu służebności przesyłu nie jest identyfikowany jako podmiot innego prawa rzeczowego. Służebność przesyłu nie jest też odmianą służebności osobistej. Uprawniony z tytułu służebności przesyłu nie musi być bowiem oznaczonym podmiotem prawa cywilnego¹⁶.

Niektórzy posługują się określeniem „służebność gruntowa przesyłu”¹⁷, jednakże należy uznać takie stanowisko za błędne¹⁸. Kluczowe zagadnienia związane z kodeksowo ujętą służebnością przesyłu znajdują się na rys. 4.

Służebność przesyłu na gruncie Kodeksu cywilnego		
<ul style="list-style-type: none"> ■ można obciążyć nieruchomości: gruntowe, budynkowe, lokalowe ■ nie jest możliwe ustanowienie jako prawa łącznego, obciążającego jednocześnie więcej, niż jedną nieruchomość ■ nie może być ustanowiona przez użytkownika wieczystego; podmiotem uprawnionym nie może być również bezpośrednio użytkownik wieczysty 		
Sposób powstania		
<ul style="list-style-type: none"> ■ umownie – 305¹ k.c. ■ za wynagrodzeniem (jednorazowym bądź okresowym), bądź nieodpłatnie ■ na czas oznaczony, bądź nieoznaczony 	<ul style="list-style-type: none"> ■ konstytutywne orzeczenie sądu rozstrzygające o realizacji roszczenia jednego z uprawnień – 305² k.c. ■ za wynagrodzeniem ■ <i>per analogiam</i> stosuje się przepisy o służebności drogi koniecznej 	<ul style="list-style-type: none"> ■ zasiedzenie ■ odpowiednie stosowanie przepisów o służebności gruntowej ■ dopuszczalność zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu także przed wejściem w życie przepisów 305¹-305⁴ k.c.¹⁹

Rys. 4. Opracowanie własne

¹⁶ Por. K. Osajda, B. Lackoroński (red.), *Komentarz do art. 305¹*, Legalis.

¹⁷ Zob.: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Komentarzu do art. 124 UGN*, Legalis.

¹⁸ Pozostaje zatem pozostać przy lakonicznym stwierdzeniu, że służebność przesyłu jest po prostu służebnością *sui generis*.

¹⁹ Por. uchwały SN z dnia 07 października 2008 r., III CZP 89/08, Biul. SN 2008, Nr 10, s. 7; uchwała SN z dnia 02 czerwca 2010 r., III CZP 36/10, Biul. SN 2010, Nr 6, s. 9.

Jak podkreślono, uprawnienie wynikające z ustanowionej służebności przesyłu jest ściśle skorelowane z zadaniami związanymi z posadzeniem i eksploatacją urządzenia przesyłowego. W oczywisty sposób nie polega ona zatem na możliwości dowolnie uciążliwego korzystania z obciążonej nieruchomości. Zakres uprawnień nie może być przy tym dowolnie kształtowany granicami porozumienia stron (przy wariacie umowy powstania). Zakres uprawnienia przedsiębiorcy, na którego rzecz ustanowiono służebność przesyłu, ujęto na rys. 6.

Zakres uprawnień przedsiębiorcy z tytułu ustanowionej służebności przesyłu

- utrzymywanie, rozbudowa, przebudowa, wymiana elementów lub całości
- konserwacja, remonty, usuwanie awarii, modernizacja (w tym zmiana parametrów urządzenia przesyłowego)
- możliwość wstępu na nieruchomość wraz z odpowiednim sprzętem w celu realizacji powyższego
- fakultatywnie również: przejazd w celu dotarcia do elementów urządzenia przesyłowego znajdującego się na nieruchomościach sąsiednich, jeśli dostęp w inny sposób jest niemożliwy bądź znacznie utrudniony

Rys. 6. Opracowanie własne.

Jednakowoż tak zarysowany zasadniczy zręb cywilnoprawnego tytułu dostępu do nieruchomości na potrzeby inwestycji linowych jest modyfikowany przez ustawy szczegółowe. I tak, art. 39a ustawy o lasach²⁰ stanowi, że nieruchomość pozostająca w zarządzie Lasów Państwowych może zostać obciążona m.in. służebnością przesyłu za obligatoryjnym wynagrodzeniem. Ustawa wskazuje również sposób wyliczenia wysokości tegoż wynagrodzenia, a także ustanawia o obowiązku uprawnionego przedsiębiorcy do usuwania drzew, krzewów i gałęzi zagrażającym urządzeniom wskazanym w art. 49 § k.c.

W podobny sposób wiele jednostek samorządu terytorialnego decyduje o możliwości ustanowienia służebności przesyłu na gruntach gminnych, za obligatoryjnym wynagrodzeniem²¹. Niekiedy akta prawa miejscowego

20 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.).

21 Por. np. § 1 pkt. 6 Uchwały nr XLIV/45/2013 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 25 kwietnia 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad gospodarowania

przesądają zarówno o jednorazowym charakterze odpłatności z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, jak również sposobie jego wyliczenia²². Istotne, inne skutki związane z ustanowieniem służebności przesyłowej stanowi m.in.:

- art. 7 pkt. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece²³, zgodnie z którym rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych nie działa przeciwko służebnościom przesyłu;
- art. 313 ust. 3 ustawy prawo upadłościowe i naprawcze²⁴, zgodnie z którym służebność przesyłu pozostaje w mocy bez potrącenia jej wartości z ceny nabycia w związku z dokonaną sprzedażą w postępowaniu upadłościowym (analogicznie stanowi art. 84 ust. 3 pkt. 3 ustawy o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego²⁵);
- art. 10b pkt 6 ustawy o ochronie przyrody²⁶, umożliwiającym odstąpienie od trybu przetargowego przy ustanowieniu służebności przesyłu.

Wypada jeszcze wspomnieć o podatkowoprawnej kwalifikacji wynagrodzenia z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu. Organy podatkowe w myśl zasady *in dubio pro fisco* uznają wynagrodzenie z tytułu ustanowienia służebności przesyłu jako przychód z innych źródeł w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy PIT²⁷. Odmiennego zdania jest natomiast orzecznictwo sądownoadministracyjne, traktujące wynagrodzenie jako swoiste odszkodowanie, korzystające ze zwolnienia przedmiotowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt. 120 ustawy PIT²⁸.

Prawo administracyjne przewiduje natomiast różne sposoby zapewnienia dostępu do nieruchomości. Pamiętać jednak należy, że przyznane

nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r. poz. 3954).

- 22 Por. np. § 3 ust. 2 Uchwały nr LXI/1028/2009 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie zasad ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych – służebności gruntowe i służebności przesyłu (Dz. Urz. Woj. Śląsk. 2010 Nr 53, poz. 804).
- 23 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147).
- 24 Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535).
- 25 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz. U. Nr 233, poz. 1569).
- 26 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880).
- 27 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80, poz. 350).
- 28 Por. np. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. akt OO FSK654/10.

ex lege bądź na podstawie decyzji administracyjnej uprawnienie do legalnego ograniczenia korzystania w prawa własności nieruchomości nie stanowi służebności przesyłu. Myli się zatem Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, które w proteście z dnia 11 grudnia 2012 r. przeciwko projektowi ustawy o korytarzach przesyłowych wskazuje, że „możliwym jest jednak ustanowienie służebności przesyłu w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 124a UGN”²⁹. W istocie decyzja wywłaszczeniowa polegająca na czasowym ograniczeniu korzystania z prawa własności wywołuje podobne skutki dla inwestora, z pewnością nie powoduje jednak powstania służebności przesyłu³⁰.

Prawo własności, choć w gospodarce wolnorynkowej szczególnie chronione, nie jest jednak prawem absolutnym. Jego granice wyznacza bowiem art. 140 k.c., zgodnie z którym:

w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Nieabsolutny charakter ochrony prawa własności potwierdzony jest w orzecznictwie³¹, ale również odpowiada społecznemu poczuciu słuszności i sprawiedliwości. Wszak mieszane społecznie reakcje budził protest tzw. „działkowców”, blokujących przez długi czas rozpoczęcie inwestycji budowy wału przeciwpowodziowego na wrocławskim Kozanowie³².

29 Por. *Protest w spr. projektu ustawy o korytarzach przesyłowych*, http://lubuskiegminy.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=636:protest-w-spr-projektu-ustawy-o-korytarzach-przesyowych&catid=3&Itemid=259 [dostęp: 20.08.2014]. Dodać należy, że prawdopodobnie błędnie wskazano na art. 124a, a nie 124 UGN.

30 Tak wyraźnie K. Pietrzykowski, *Komentarz do art. 305^f k.c.*, Legalis; odmiennie m.in. M. Owdziej, *Ustanowienie służebności przesyłu*, <http://www.reo.pl/ustanowienie-sluzebnosc-przesyly> [dostęp: 08.08.2014]; D. Szumała, *Służebność przesyłu – treść prawa, sposób ustanowienia i wynagrodzenie za urządzenia przesyłowe na nieruchomości*, <http://www.kopoczynski.pl/prawo2/sluzebnosc-przesyly-tresc-prawa-sposob> [dostęp: 08.08.2014].

31 Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2008 r. (sygn. akt V CSK 52/08).

32 M. Kokot, *Działkowcy blokują wał*, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,7427322,20110615WR-DLO,Dzialkowcy_blokuja_wal,zwykly.html [dostęp: 08.08.2014].

Podobny wniosek należałoby wysunąć w przypadku inwestycji liniowych, skoro stawką jest zrównoważony rozwój gospodarczy całego kraju.

W konsekwencji ustawodawca przewidział wiele przepisów, często z tzw. „specustaw”, które umożliwiają, ułatwiają, bądź uszczegóławiają przesłanki administracyjnoprawnej możliwości naruszenia prawa własności w celu realizacji celu publicznego. Można przykładowo wskazać na:

- art. 11f ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³³;
- art. 19 ustawy Prawo pocztowe³⁴;
- art. 25a ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012³⁵;
- art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego³⁶;
- art. 24 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu³⁷.

W kontekście administracyjnoprawnych instrumentów zapewnienia dostępu do nieruchomości na potrzeby nowych linii przesyłowych i dystrybucyjnych, najważniejszą pozostaje regulacja z rozdziału 4 UGN, w szczególności decyzja wydana na podstawie art. 124 UGN. Podkreślić należy, że tryb administracyjny jest w zasadzie subsydiarny i komplementarny względem regulacji cywilnoprawnej, bowiem może być zaktualizowany dopiero w przypadku braku porozumienia między stronami. Konieczność wydania decyzji w trybie art. 124b UGN może powstać natomiast w przypadku niemożności skorzystania uprawnienia z art. 124 ust. 6 UGN z powodu niezajęcia wcześniej nieruchomości na podstawie art. 124 UGN. Niektórzy autorzy wskazują jednak, że uzasadnieniem do skorzystania z trybu art. 124b UGN może być również przeszkoda faktyczna, a nie prawna, np. odmowa dostępu do nieruchomości

33 Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687).

34 Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529).

35 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.).

36 Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340 ze zm.).

37 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.).

na podstawie ustanowionej służebności przesyłu, bądź także odmowa, mimo wydanej wcześniej decyzji w trybie art. 124 UGN. Dodać przy tym należy, że przyczyną błędnej opinii o możliwości powstania służebności przesyłu na podstawie decyzji administracyjnej, jest ustawowe uprawnienie z art. 124 ust. 6 UGN, którego treść jest w istocie zbliżona do uprawnień wynikających ze służebności przesyłu. Decyzja wydana w trybie art. 124 UGN stanowi bowiem trwały tytuł prawny do nieruchomości³⁸, co oznacza, że ograniczenie własności nieruchomości będzie trwało dopóki, dopóty urządzenie przesyłowe będzie potrzebne do celów, które spowodowały jego zainstalowanie³⁹. Istotą obu decyzji jest legalizacja naruszenia prawa własności w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji, co w konsekwencji wyłącza możliwość skorzystania przez właściciela nieruchomości z uprawnień eksmisyjnych z art. 222 § 2 k.c. Najważniejsze elementy tych decyzji wskazano na rys. 7.

Decyzja na podstawie art. 124 UGN.	Decyzja na podstawie art. 124b UGN.
<ul style="list-style-type: none"> ■ wywłaszczenie poprzez czasowe ograniczenie korzystania z nieruchomości. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ proceduralna alternatywna w przypadku braku podstawy do skorzystania z uprawnienia z art. 124 ust. 6 UGN, bądź istnienia przeszkody faktycznej mimo tytułu prawnego do dostępu do nieruchomości.
<ul style="list-style-type: none"> ■ istotą jest udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń 	<ul style="list-style-type: none"> ■ istotą jest zobowiązanie właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu m.in. wykonania czynności związanych z konserwacją,

38 Por. Uchwała SN z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. Akt III CZP 116/09.

39 Por. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin (red.), *Komentarz do art. 124b UGN*, Legalis.

Decyzja na podstawie art. 124 UGN.	Decyzja na podstawie art. 124b UGN.
<p>łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody; ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.</p>	<p>remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, jeżeli podmiot ten nie wyraża na to zgody</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ alternatywnie decyzja może sprowadzać się do zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie powyższych czynności.

Rys. 7. Opracowanie własne

4. Stan postulowany

Procedowanie nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych⁴⁰ (dalej „UKP”) może być trafną egzemplifikacją najgorszych praktyk legislacyjnych, w szczególności przewlekłości, rażących zaniedbań projektodawcy, braku aktualnej informacji o losach projektu. Kalendarium prac nad UKP przedstawiono na rys. 8.

Kalendarium prac nad UKP

- 2009 r. – rozpoczęcie prac nad projektem w Ministerstwie Gospodarki
- 2010 r. – opracowanie projektu założeń
- maj 2011 r. – przesłanie projektu do Stałego Komitetu Rady Ministrów

⁴⁰ wszystkie dalsze uwagi odnoszą się do UKP w wersji 5.3 z dnia 18 lipca 2013 r.

Kalendarium prac nad UKP

- 7 czerwca 2011 r. – wstrzymanie pracy nad projektem z powodu negatywnej opinii Zespołu ds. Programowania Prac Rządu
- styczeń 2012 r. – przygotowanie przez Ministerstwo Gospodarki nowego projektu ustawy – niczym nie różniącego się od poprzedniej wersji (występowały nawet te same błędy literowe)
- 19 stycznia 2012 r. – upublicznienie projektu na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL); rozpoczęcie konsultacji międzyresortowych
- Czerwiec 2012 r. – ponowne konsultacje międzyresortowe
- 7 grudnia 2012 r. – przedłożenie projektu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów
- 8 sierpnia 2013 r. – ostatnia informacja o losach projektu ze strony RCL; Minister Gospodarki, z racji na wielość uwag, zobowiązał się do pilnego przedłożenia nowego tekstu projektowanej ustawy
- 5 stycznia 2014 r. – wg wiadomości TVN24 BiŚ: „ustawie o korytarzach przesyłowych brakuje najważniejszego – algorytmu”⁴¹.

Rys. 8. Opracowanie własne

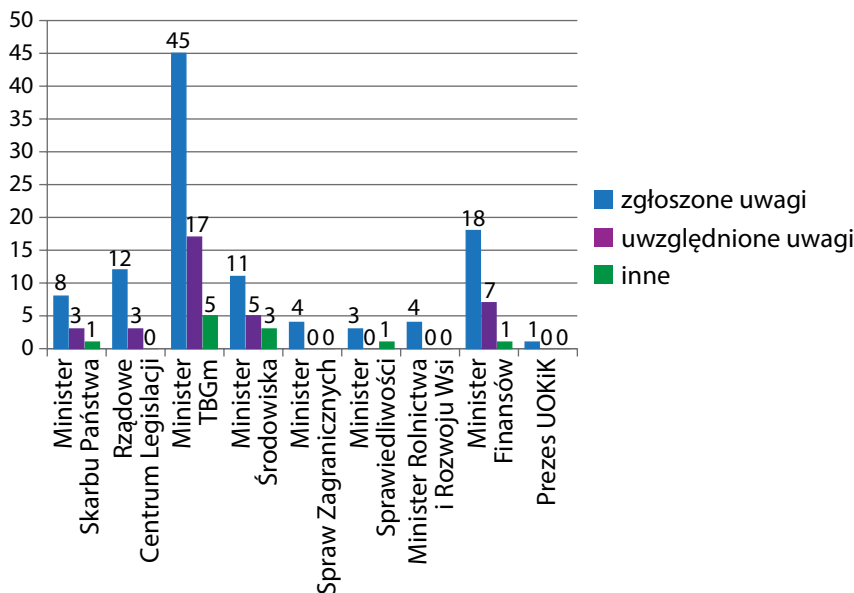
W toku prac nad UKP w Stałym Komitecie Rady Ministrów zgłoszono wiele uwag do projektu ustawy. Na rys. 9 przedstawiono je w sposób ilościowy⁴².

Projektodawca zapewnia, że celem UKP jest spowodowanie m.in. szybszego i sprawniejszego pozyskania prawa do gruntów. Ministerstwo Gospodarki firmuje projekt UKP jako kompleksową regulację dla inwestycji liniowych, porządkującą stan prawny w tym zakresie, upraszczającą procedury i regulującą zaszczości. I choć szczególne emocje w projekcie budzi wspomniany algorytm ustalania wysokości odszkodowania (już nie wynagrodzenia) z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu⁴³,

41 *Ustawie o korytarzach przesyłowych brakuje najważniejszego – algorytmu*, <http://tvn24bis.pl/informacje,187/ustawie-o-korytarzach-przesylowych-brakuje-najwazniejszego-algorytmu,384806.html> [dostęp: 08.08.2014].

42 Opracowano na podstawie biuletynu informacji publicznej Rządowego Procesu Legislacyjnego: *Materiał uzupełniający do dokumentu rządowego przeznaczonego do rozpatrzenia na posiedzeniu KRM w dniu 20 grudnia 2012 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/23511/23536/23539/dokument59687.pdf> [dostęp: 08.08.2014].

43 Por. np. T. Kotrasiński, W. Nurek, *Komentarz do zasad ustalania odszkodowań zaproponowanych w projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych*, „Nieruchomości” 2012, nr 10.



Rys. 9. Opracowanie własne

a także dyscyplinujące organ terminy, w szczególności procedury lokalizowania korytarza przesyłowego⁴⁴, tym niemniej równie interesująca jest regulacja w zakresie sposobów uzyskania tytułu do dostępu do nieruchomości. UKP wymienia administracyjnoprawny tytuł w postaci pozwolenia na budowę urządzenia przesyłowego, wydanego w następstwie ustatecznionej decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego (art. 37 i 38 UKP), decyzji „łącznej” (art. 40 UKP), a także administracyjnoprawne drogi powstania służebności przesyłu (na mocy ustatecznionej decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego, ustatecznionej decyzji o określeniu korytarza przesyłowego, ustatecznionej decyzji o lokalizacji kolejnych urządzeń przesyłowych – w zakresie wskazanych we wnioskach nieruchomości, a także ustatecznionej decyzji o przeniesieniu decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego na innego przedsiębiorcę przesyłowego). W UKP wprowadzono również pewne zmiany w stosunku do regulacji kodeksowej służebności przesyłu, w tym zakresie wprowadzając przepisy

⁴⁴ Por. przywoływany Protest Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego.

prawa cywilnego materialnego. Dodać należy, że postulowane zmiany wpisują się we wskazywaną tendencję zacierania granic między prawem prywatnym, a prawem publicznym – skoro rezultat postępowania administracyjnego przynieść ma również skutki prawnorzeczowe. Istotę prawnych rozwiązań dostępu do nieruchomości w UKP przedstawiono na rys. 10.

Tytuły prawne uprawniające do dostępu do nieruchomości w UKP.

Administracyjnoprawne	Cywilnoprawne
<p>1. Pozwolenie na budowę urządzenia przesyłowego, wydane w następstwie ustatecznionej decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego</p> <p>2. Decyzja „łączna” o ustanowieniu korytarza przesyłowego, pozwoleniu na budowę urządzenia przesyłowego i zatwierdzeniu projektu budowlanego</p>	<p>1. Służebność przesyłu powstająca z chwilą ustatecznienia decyzji:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ o ustanowieniu korytarza przesyłowego ■ o określeniu korytarza przesyłowego ■ o lokalizacji kolejnych urządzeń przesyłowych <p>– w zakresie nieruchomości wskazanych we wniosku (tj. wskazanych w art. 20 ust. 1 pkt 4, art. 44 ust. 5 pkt 3 oraz w art. 45 ust. 3 UKP)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ o przeniesieniu decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego na innego przedsiębiorcę przesyłowego
<p>Art. 38 w zw. z art. 37 UKP, art. 40 UKP</p>	<p>Art. 50 ust. 1 UKP, art. 51 ust. 1 UKP</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ■ może obciążać prawo użytkowania wieczystego ■ przysługuje prawo do odszkodowania w wysokości obliczonej zgodnie z sparametryzowanego odszkodowania ■ <i>ex lege</i> uprawnia do: <ul style="list-style-type: none"> • posadowienia w korytarzu przesyłowym urządzenia przesyłowego lub innego urządzenia odpowiedniego do rodzaju inwestycji wymienionej w tych decyzjach;

Tytuły prawne uprawniające do dostępu do nieruchomości w UKP.

<ul style="list-style-type: none"> ■ ostateczna decyzja o ustanowieniu korytarza przesyłowego stanowi tytuł prawny do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane ■ pozwolenie na budowę urządzenia przesyłowego uprawnia w zakresie zbliżonym do art. 124 UGN ■ możliwość połączenia etapu planistycznego z budowlanym 	<ul style="list-style-type: none"> ■ może obciążać prawo użytkowania wieczystego ■ przysługuje prawo do odszkodowania w wysokości obliczonej zgodnie z sparametryzowanym odszkodowaniem ■ <i>ex lege</i> uprawnia do: <ul style="list-style-type: none"> • posadowienia w korytarzu przesyłowym urządzenia przesyłowego lub innego urządzenia odpowiedniego do rodzaju inwestycji wymienionej w tych decyzjach; • utrzymywania, eksploatacji, konserwacji i remontu, usuwania awarii, przebudowy lub odbudowy urządzenia przesyłowego lub innego urządzenia; • wstępu lub wjazdu, w tym sprzętem ciężkim na teren nieruchomości obciążonej służebnością przesyłu w celu wykonania czynności, o których mowa powyżej
--	--

Rys. 10. Opracowanie własne

Powyższe rozwiązania w zakresie zapewnienia dostępu do nieruchomości na potrzeby budowy nowych linii sieci przesyłowej i dystrybucyjnej (a także regulowania stanu prawnego już istniejących linii) ocenić należy z pewnością jako rewolucyjne. Jednakże czy wejdą w życie – i w jakim brzmieniu – trudno jest obecnie wyrokować. Z uwagi na wrażliwą materię, czyli prawo własności, nie można również wykluczyć wątpliwości konstytucyjnych. Niemniej jednak regulacja UKP jest paląco potrzebna. Jak dostrzeżono bowiem w raporcie Najwyższej Izby Kontroli:

NIK ocenia jako istotną barierę w rozwoju gazowej sieci przesyłowej brak niektórych zmian legislacyjnych, w tym dotyczących przyspieszenia i uproszczenia procesu inwestycyjnego. Kontrola NIK wykazała zaniechania w pracach przygotowujących takie zmiany, w szczególności w odniesieniu do projektu ustawy

o korytarzach przesyłowych. Brak tych przepisów utrudnia sprawną realizację koniecznych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym, ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy i modernizacji gazociągów przesyłowych⁴⁵.

Bibliografia

- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Komentarz do art. 124 UGN*, Legalis.
- Kokot M., *Działkowcy blokują wał*, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,7427322,20110615WR-DLO,Dzialkowcy_blokują_wał,zwyczajy.html [dostęp: 08.08.2014].
- Kotrasiński T., Nurek W., *Komentarz do zasad ustalania odszkodowań zaproponowanych w projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych*, Nieruchomości, 10/2012.
- Majchrzak H., Tarwacki T., Tomasiak G., Węgliński J., *Nowe wyzwania w planowaniu rozwoju sieci przesyłowej*, Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój, nr 1–2(11–12)/2012.
- Materiał uzupełniający do dokumentu rządowego przeznaczonego do rozpatrzenia na posiedzeniu KRM w dniu 20 grudnia 2012 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/12/23511/23536/23539/dokument59687.pdf> [dostęp: 08.08.2014].
- Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki z dnia 17 maja 2013 roku na interpelację nr 17019 w sprawie projektu ustawy o korytarzach przesyłowych.
- Osajda K., Lackoroński B. (red.), *Komentarz do art. 305¹ kodeksu cywilnego*, Legalis.
- Owdziej M., *Ustanowienie służebności przesyłu*, <http://www.reo.pl/ustanowienie-služebności-przesyłu> [dostęp: 08.08.2014].
- Pietrzykowski K. (red.), *Komentarz do art. 305¹ kodeksu cywilnego*, Legalis.
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna, *Plan Rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025. Aktualizacja w zakresie lat 2013–2017*.
- Protest w spr. projektu ustawy o korytarzach przesyłowych*, http://lubuskiegminy.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=636:protest-w-spr-projektu-ustawy-o-korytarzach-przesyowych&catid=3&Itemid=259 [dostęp: 20.08.2014].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 r. z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009.

⁴⁵ Raport NIK: KGP-4101-06-00/2012, nr ewid. 155/2013/P12/056/KGP, http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp-p_12_056_201209051002461346832166-01,typ,kk.pdf [dostęp: 08.08.2014].

- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 1391/2013 r. z dnia 14 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie nr 347/2013 w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej w odniesieniu do unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.
- Uchwała nr XLIV/45/2013 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 25 kwietnia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości (Dz.Urz.Woj.Doln. z 2013 r. poz. 3954).
- Raport Najwyższej Izby Kontroli, znak: KGP-4101-06-00/2012, nr ewid. 155/2013/P12/056/KGP.
- Słankowska A., *Realizacja elektroenergetycznych inwestycji liniowych – wyzwania i bariery inwestycyjne*, „Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój” 2009, nr 1.
- Szalc A., *Służebność przesyłu i roszczenia dotyczące infrastruktury przesyłowej*, „Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój” 2012, nr 3–4(13–14).
- Szumała D., *Służebność przesyłu – treść prawa, sposób ustanowienia i wynagrodzenie za urządzenia przesyłowe na nieruchomości*, <http://www.kopoczynski.pl/prawo2/sluzebnosc-przesylu-tresc-prawa-sposob> [dostęp: 08.08.2014].
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. Akt III CZP 116/09.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 07 października 2008 r., III CZP 89/08, Biul. SN 2008, Nr 10, s. 7.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 02 czerwca 2010 r., III CZP 36/10, Biul. SN 2010, Nr 6, s. 9.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 80, poz. 350).
- Ustawa o korytarzach przesyłowych (projekt), wersja 5.3 z dnia 18 lipca 2013 r.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 147).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60, poz. 535).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. Nr 233, poz. 1569).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880).

Ustawie o korytarzach przesyłowych brakuje najważniejszego – algorytmu, <http://tvn24bis.pl/informacje,187/ustawie-o-korytarzach-przesylowych-brakuje-najwazniejszego-algorytmu,384806.html> [dostęp: 08.08.2014].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2008 r. (sygn. akt V CSK 52/08).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. akt OO FSK654/10.

Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.

ABSTRACT

ADAM PLICHTA

Legal ways of providing access to the property for implementing line-investment and the draft bill on transmission corridors

The paper refers to the issue of providing legal titles to access to the property for implementing line-investments. Author analyzes the current legal status and indicates possibilities offered by administrative law and private law. So far the transmission easement has been remained the most important and efficient legal institution in this field. The author presents the legislative work on the bill on transmission corridors. The draft bill significantly changes the current legal status in the field of legal titles to access to the property. However, the question is whether new legal instruments shall be adequate to the new challenges.