

# PRAWNE SPOSOBY POZYSKIWANIA TERENÓW POD SIECI PRZESYŁOWE. ODSZKODOWANIA DLA WŁAŚCICIELI GRUNTÓW



adw. Jerzy Krotoski

**P**roblematyka sieci przesyłowych w ostatnim czasie wielokrotnie pojawiała się na łamach prasy i piśmiennictwa prawniczego. Nadal jest przedmiotem ożywionych sporów, a narastający dorobek orzecznictwa często nie daje odpowiedzi na problemy z jakim na co dzień spotykają się przedsiębiorcy zajmujący się budową i oddawaniem do użytku infrastruktury przesyłowej. Od wielu miesięcy parlamentarzyści, przy żywym zainteresowaniu mediów, przygotowują „specustawę”, która w założeniu ma uprościć proces inwestycyjny uregulować kwestie własności gruntów pod istniejącymi urządzeniami przesyłowymi oraz ujednoczyć zasady pozyskiwania terenów pod budowę. Od dawna wyczekiwana ustawa o korytarzach przesyłowych, nadal pozostaje jednak „nieformalnym” projektem, jej zapisy budzą wątpliwości na tle postanowień Konstytucji RP i trudno się obecnie spodziewać jej rychłego wejścia w życie.

Mimo braku szczególnych regulacji, przedsiębiorstwa nadal rozbudowują sieci przesyłowe. W przeważającej części budowa nowych urządzeń odbywa się na podstawie umowy o generalną realizację inwestycji, zwanej też systemem „zaprojektuj i zbuduj”. Większość ryzyka inwestycyjnego spoczywa tym samym na wykonawcy, który związany umówionym harmonogramem, obowiązany jest zapewnić terminową i niezakłóconą rozbudowę sieci. Jednym z pierwszych etapów inwestycji jest pozyskanie praw do nieruchomości na planowanej trasie przebiegu gazociągi, wodociągu czy też linii elektroenergetycznej. Wybór właściwej procedury już na wczesnym etapie realizacji pozwala niejednokrotnie wywiązywać się z zobowiązania w terminie i uniknąć np. wstrzymania budowy na skutek przedłużających się sporów o wysokość

niezbędnych właścicielom gruntów odszkodowań. Polski system prawny przewiduje dwie zasadnicze drogi pozyskiwania prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, właściwe dla urządzeń przesyłowych. Analiza porównawcza administracyjnej procedury wywłaszczeniowej i cywilnoprawnej służebności przesyłu oraz problemy jakie pojawiają się w praktyce ich stosowania zostaną przedstawione poniżej.

## I. Droga administracyjna – ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości

**P**rocedurę pozwalającą na pozyskanie terenu pod sieć przesyłową przewidują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 124 ustawy, inwestor może uzyskać decyzję administracyjną, na mocy której właściwy Starosta ogranicza sposób korzystania z nieruchomości udzielając tym samym zezwolenia m.in. na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania i dystrybucji paliw, pary, gazów i energii elektrycznej oraz wskazanych w przepisie instalacji. Warunkiem zastosowania tego trybu jest charakter planowanej inwestycji, musi ona bowiem stanowić inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. Decyzja wydawana na podstawie art. 124 u.g.n. jest jedną z prawnie dopuszczalnych form wywłaszczenia nieruchomości, stanowi ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanej ochrony własności prywatnej

i posiada precyzyjnie określone przesłanki umożliwiające jej wdrożenie.

**W pierwszej kolejności przedsiębiorca przesyłowy musi mieć ustaloną trasę przebiegu planowanej sieci, na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.** Powyższe wynika wprost z art. 124 ust. 1 u.g.n., który pozwala na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, wyłącznie zgodnie z planem miejscowym lub decyzją lokalizacyjną. Dla sieci podlegających odpowiednim regulacjom z zakresu ochrony środowiska, inwestor będzie musiał dodatkowo legitymować się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, której uzyskanie poprzedza procedurę ustalenia lokalizacji urządzeń. Kolejną przesłanką do prowadzenia procedury wywłaszczeniowej jest brak zgody właściciela nieruchomości na posadowienie urządzeń. Ustawodawca preferuje bowiem pozyskiwanie terenu pod inwestycje na podstawie zgodnego porozumienia z właścicielem, w drodze jednostronnej zgody lub umowy stron. Wydanie decyzji wywłaszczeniowej ma mieć charakter ostateczny i nie może prowadzić do nieuzasadnionego naruszenia uprawnień właściciela.

**Niewątpliwą korzyścią dla inwestora jest także fakt prowadzenia postępowania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.** Oznacza to, że znajdują w tym przypadku zastosowanie ogólne terminy załatwienia sprawy przez organy. Zgodnie z regulacją art. 35 k.p.a. organy powinny prowadzić postępowanie bez zbędnej zwłoki. Procedura przez I instancją standardowo winna trwać najdłużej miesiąc, a w sprawach szczególnie zawiłych do dwóch miesięcy.

Z kolei postępowanie odwoławcze prowadzone przez właściwego Wojewodę winno być ukończony w terminie miesięcznym, od otrzymania przez ten organ odwołania. **Nie tylko w teorii, ale również w praktyce postępowanie wywłaszczeniowe przebiega znacznie sprawniej, niż sądowa procedura ustanowienia służebności przesyłu.**

## Rokowania z właścicielem nieruchomości

W duchu poszanowania własności prywatnej, ustawodawca zobowiązał przedsiębiorcę przesyłowego do uprzedniego przeprowadzenia rokowań z właścicielem nieruchomości, podczas których strony mogą uzgodnić warunki udostępniania terenu, zawrzeć umową obejmującą także kwestie odpowiedniej rekompensaty oraz np. ustanowienia służebności przesyłu na nieruchomości. Dopiero brak porozumienia z właścicielem uprawnia inwestora do wystąpienia z wnioskiem o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Dla uniknięcia iluzoryczności prowadzonych negocjacji inwestor ma obowiązek załączyć do wniosku dokumenty z przebiegu rokowań, których treść podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie wywłaszczeniowe. **Na tle charakteru i trybu obowiązkowych rokowań określonych w art. 124 ust. 3 u.g.n. powstało w piśmiennictwie wiele kontrowersji. Należy podkreślić, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie reguluje szczegółowo przebiegu rokowań, a zatem w mojej ocenie sposób ich przeprowadzenia został pozostawiony do uznania inwestora. Koniecznym jest jedynie, aby rokowania zostały udokumentowane na piśmie.**

Problem pojawia się natomiast w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości odmawia podjęcia jakichkolwiek rozmów, a tym bardziej złożenia podpisu na protokole z ich przebiegu. Wskazana sytuacja jest dość często spotykana w praktyce realizacji sieci przesyłowych i nie powinna budzić wątpliwości wśród organów prowadzących postępowanie wywłaszczeniowe. W tej sytuacji inwestor powinien jednak wykazać, że podjął czynności mające na celu przeprowadzenie rokowań, np. poprzez wysłanie do właściciela nieruchomości pisemnej oferty udostępnienia terenu pod inwestycję, wzywając jednocześnie

do podjęcia negocjacji w określonym terminie. Warto także podjąć próbę bezpośrednio porozumienia z właścicielem, a w razie odmowy prowadzenia rokowań, podjęte czynności udokumentować protokołem bez podpisu właściciela, wskazując niedojścia negocjacji do skutku. Przepis art. 124 ust. 3 u.g.n. Nie wymaga bowiem potwierdzenia przez właściciela nieruchomości faktu prowadzenia z nim rokowań, a jedynie przedłożenia „dokumentów z przeprowadzonych rokowań.” Skoro te zaś nie doszły do skutku z winy właściciela nieruchomości, tym bardziej uzasadnia to wszczęcie procedury wywłaszczeniowej.

Kwestią sporną jest także, czy brak porozumienia co do wysokości wynagrodzenia za udostępnienie terenu i np. ustanowienie służebności przesyłu jest równoznaczny z brakiem zgody właściciela na posadowienie sieci przesyłowej. W tym przypadku spór dotyczy bowiem warunków wyrażania zgody przez właściciela, nie zaś kategoryczną odmowę zawarcia porozumienia. Wydaje się, że w takim przypadku stanowisko właściciela winno być rozpatrywane indywidualnie. Nader często bowiem, zgłaszane przez nich roszczenia, warunkujące wyrażenie zgody są połączone z domaganiem się odszkodowania (wynagrodzenia) w wysokość wielokrotnie przekraczającej sumę wartości rynkowej przeznaczonego zajęcia pasa gruntu oraz ewentualnego spadku wartości nieruchomości w konsekwencji posadowienie urządzeń przesyłowych. W tej sytuacji możliwość uzyskania zgody właściciela jest w istocie iluzoryczna i winna być kwalifikowana przez organ administracji jako rzeczywisty brak zgody na posadowienie sieci przesyłowej pozwalający na wszczęcie postępowania z art. 124 u.g.n.

## Prawa i obowiązki uprawnionego z decyzji

Nie wdając się szczegółowo w zagadnienia proceduralne, które wielokrotnie były już omawiane w literaturze, należy przeanalizować jaki zakres uprawnień przyznaje inwestorowi decyzja wydana w trybie art. 124 u.g.n. Podstawowym uprawnieniem jest oczywiście możliwość zajęcia określonej części nieruchomości, posadowienie urządzeń przesyłowych i ich niezakłóconą eksploatację. Wskazany obowiązek zgodnie z art. 124 ust. 6 może być egzekwowany w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. **Przedsiębiorca przesyłowy uzyskuje także prawo do uzyskania każdorazowego dostępu do nieruchomości w celu wykonywania bieżących czynności konserwacyjnych oraz usuwania awarii urządzeń. Należy także przyjąć, że decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości przyznaje także inwestorowi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, potrzebne do skutecznego uzyskania pozwolenia na budowę dla przebudowy czy też remontu urządzeń posadowionych w oparciu o decyzję wywłaszczeniową.** Legitymowanie się decyzją wywłaszczeniową może także stanowić podstawę do realizacji innych uprawnień. Przykładowo art. 83 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu sprzed 3 marca 2011r. nie przewidywał wprost uprawnienie przedsiębiorcy przesyłowego do wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów zagrażających sieci przesyłowej. Jednakże posiadając uprawnienie z decyzji wydanej w trybie art. 124 u.g.n. przedsiębiorca był traktowany jak posiadacz nieruchomości i tym samym zyskiwał legitymację do samodzielnego uzyskania zgody na wycinkę (bez angażowania i uzyskiwania zgody właściciela gruntu).





Uprawnienie przedsiębiorcy przesyłowego uzyskane na podstawie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości są skuteczne wobec każdego właściciela nieruchomości. W celu zagwarantowania ich realizacji, zgodnie z art. 124 ust. 7 u.g.n. ostateczna decyzja wywłaszczeniowa stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Wpisu dokonuje się na wniosek właściwego Starosty. Analizując charakter ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, należy uznać że jest w przeważającym zakresie zbieżne z uprawnieniem wynikającym z ustanowienia służebności przesyłu na drodze cywilnej. Ograniczenie winno być traktowane szeroko i pozwalać na dokonywanie wszelkich niezbędnych czynności koniecznych do zapewnienia niezakłóconego posadowienia i eksploatacji sieci.

Pozyskanie decyzji wywłaszczeniowej nakłada na przedsiębiorstwo przesyłowe także obowiązki. Posadowienie urządzeń powinno się odbywać z jak największym poszanowaniem prawa własności przysługującego właścicielowi nieruchomości. Obowiązek ten został wyrażony m.in. w art. 124 ust. 4 u.g.n. zgodnie z którym przedsiębiorca realizujący inwestycję ma obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po zakończeniu realizacji inwestycji na działce. Jeżeli nie ma możliwości przywrócenia stanu poprzedniego, albo będzie się to wiązać z nadmiernymi trudnościami, aktualizują się roszczenia odszkodowawcze właściciela gruntu, o których będzie mowa w dalszej części opracowania. Na marginesie należy wskazać, że posadowienie instalacji przesyłowych, rzadko kiedy będzie pozbawione trwałej ingerencji w nieruchomość i sposób korzystania z niej przez właściciela. Realne i trwałe ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikają przede wszystkim z ustanowienia strefy ochronnej na trasie przebiegu sieci. Szerokość strefy będzie wynikać przede wszystkim z decyzji lokalizacyjnej, planu miejscowego oraz decyzji środowiskowej.



## Nowa regulacja prawna - art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami

Nowelizacją, która weszła w życie w dniu 27 listopada 2010 roku, wprowadzono do *ustawy o gospodarce nieruchomościami* nową regulację w zakresie pozyskiwania prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane przez przedsiębiorstwa przesyłowe. Artykuł 124b u.g.n. stanowi uzupełnienie omawianej dotychczas procedury ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu przedsiębiorstwo przesyłowe może wystąpić do właściwego Starosty o wydanie decyzji zobowiązującej właściciela (użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe) do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności konserwacyjnych, remontu oraz usunięcia awarii urządzeń przesyłowych i innych niezbędnych do korzystania z nich elementów. Analogicznie jak w przypadku decyzji wydawanej w oparciu o art. 124 u.g.n. przesłanką do jej wydania jest brak zgody właściciela na udostępnienie nieruchomości, a decyzja wydana w tym trybie podlega egzekucji administracyjnej.

Odrębność procedury przewidzianej w art. 124b u.g.n. przejawia się tym, że decyzja może zostać wydana także w celu zapewnienia dojazdu do urządzeń przesyłowych. Ponadto, jak przekonuje uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej art. 124b u.g.n. omawiany tryb postępowania ma zastosowanie do istniejących urządzeń przesyłowych, także gdy kwestia prawa do korzystania z terenu w pasie technologicznym sieci nie została formalnie uregulowana z właścicielem nieruchomości. Wskazany przepis ma w założeniu pozwolić np. na wykonanie remontu sieci oraz innych niezbędnych czynności zachowawczych, niezależnie od ewentualnego sporu na tle uprawnienia gestora sieci do zajmowania części nieruchomości. Dodatkowo postępowanie w oparciu o art. 124b u.g.n. może dotyczyć także nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a decyzji wydanej w tym trybie, organ I instancji może nadać rygor natychmiastowej wykonalności. Uniezależnia tym samym możliwość uzyskania legalnego prowadzenia koniecznych prac budowlanych, od np. uprzedniego zakończenia postępowania o ustanowienie służebności przesyłu.

Decyzja wydana w oparciu o art. 124b u.g.n. ma jednak charakter tymczasowy i nie zastępuje ustanowienia służebności przesyłu dla istniejących urządzeń. Może bowiem zostać wydana na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy. Na marginesie należy dodać, że treść art. 124b u.g.n. nie przewiduje wprost obowiązku przeprowadzenia rokowań z właścicielem nieruchomości, a jedynie wymaga wykazania braku zgody właściciela.

## Problematyka odszkodowań za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości

Uzyskanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, zazwyczaj będzie powiązane z koniecznością wypłaty odszkodowania na rzecz właściciela nieruchomości. Należne odszkodowanie jest ustalane administracyjnie w drodze decyzji. **Regulacja zawarta w art. 128 ust. 4 u.g.n. przewiduje dwuskładnikowe odszkodowanie dla właściciela nieruchomości. Część rekompensacyjną należną za szkodę rzeczywistą powstałą w wyniku posadowienia urządzeń przesyłowych oraz dodatkowe odszkodowanie za obniżenia wartości nieruchomości, jeżeli jej wartość uległa zmniejszeniu wskutek wykonania decyzji wywłaszczeniowej. Wysokość odszkodowania jest ustalana w odrębnej decyzji administracyjnej, a zatem ewentualny spór co do jego wysokości, nie wstrzymuje realizacji inwestycji.**

Kluczową rolę w postępowaniu o ustalenie wysokości odszkodowania pełni rzeczoznawca majątkowy. **Zgodnie z art. 130 ust. 2 u.g.n. Starosta ustalając wysokość odszkodowania jest obowiązany uzyskać opinię uprawnionego rzeczoznawcy majątkowego określającą wysokość odszkodowania.** Rozstrzygnięcie wydane bez uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego lub z całkowitym pominięciem jej ustaleń, należałoby kwalifikować jako wydane z rażącym naruszeniem prawa. Wydaje się, że organ administracji mimo wszystko jest związany opinią rzeczoznawcy wydaną w toku postępowania. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 maja 2009r. „Organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Powinien jednak dokonać oceny operatu szacunkowego pod

względem formalnym tj. zbadać na przykład czy został on sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową.” Operat szacunkowy podlega jednak ocenie organu jako dowód z opinii biegłego. W razie wątpliwości Starosta może domagać się od rzeczoznawcy przedstawienia wyjaśnień co do treści operatu oraz przyjętej metodyki wyceny, bądź też zlecić wykonanie opinii uzupełniającej.

Dokonana wycena może być także kwestionowana przez strony postępowania. Stosunkowo częstą praktyką jest przedkładanie przez osoby zainteresowane uzyskaniem jak najwyższego odszkodowania „kontroperatu”, który ma wykazać zaniżenie wartości odszkodowania. Nie wydaje się jednak aby opinia prywatna mogła stanowić samodzielnią podstawę do ustalenia odszkodowania. Podlega jednak ocenie organu na takich samych zasadach, jak każdy dowód zgromadzony w sprawie. Natomiast, w razie powstania uzasadnionych wątpliwości Starosta może zlecić rzeczoznawcy uzupełnienie opinii, bądź też zarządzić wykonanie kolejnego operatu szacunkowego przez innego uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.

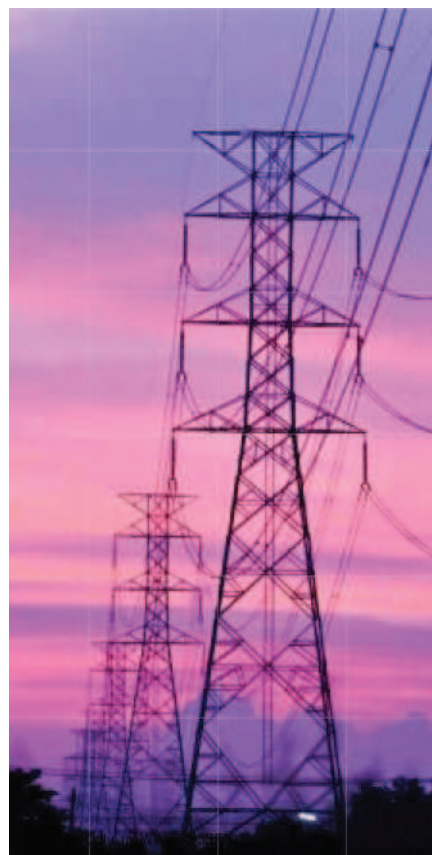
Wysokość odszkodowania ustala się według stanu i przeznaczenia nieruchomości na dzień pozbawienia lub ograniczenia praw na podstawie art. 124 u.g.n. Choć wskazana regulacja nie precyzuje pojęcia „dzień pozbawienia prawa”, należy przyjąć, że będzie to dzień w którym decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości stała się ostateczna. **Podkreślenia wymaga także, iż nie zawsze ustalenie odszkodowania będzie konieczne, przedsiębiorca przesyłowy może być bowiem obowiązany do wykupienia całej zajętej nieruchomości.** Roszczenie o wykup będzie przysługiwało właścicielowi nieruchomości, jeżeli na skutek posadowienia sieci nieruchomości nie może być użytkowana w sposób dotychczasowy albo zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. W tej sytuacji przedsiębiorca przesyłowy może być obowiązany do wykupienia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Należy jednak podkreślić, że konieczność wykupienia gruntu będzie występować zwłaszcza w przypadku, gdy w strefie ochronnej sieci przesyłowej znajduje się budynek mieszkalny, nie zaś w przypadku przeprowadzenia urządzeń

przez działkę rolną, która może być nadal uprawiana przez właściciela. W mojej ocenie także konieczność usunięcia drzew i krzewów związana z przeprowadzeniem sieci oraz obowiązek powstrzymania się przez właściciela od dokonywania dalszych nasadzeń, nie będzie uzasadniało roszczenia o wykup nieruchomości.

## II. Sądowe ustanowienie służebności przesyłu

**K**onkurencyjny w stosunku do postępowania wywłaszczeniowego tryb pozyskiwania prawa do nieruchomości pod inwestycje przesyłowe przewidują postanowienia art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego, regulujące instytucje służebności przesyłu. Zgodnie z art. 305<sup>1</sup> k.c. „Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń.” Służebność przesyłu może zostać ustanowiona w drodze umowy stron, zawartej w formie aktu notarialnego, bez potrzeby powadzenia postępowania sądowego. Jednakże w razie sporu co do warunków służebności oraz wysokości należnego wynagrodzenia, sprawa może zostać skierowana do sądu w trybie postępowania nieprocesowego. Postępowanie w przedmiocie ustanowienia służebności rozpoczyna wniosek złożony przez właściciela nieruchomości lub operatora sieci do sądu właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Oba wskazane podmioty mogą wystąpić z wnioskiem w celu uregulowania stanu prawnego istniejących urządzeń przesyłowych, w każdym czasie. Problem powstaje jednak, gdy służebność ma zostać ustanowiona na etapie poprzedzającym realizację sieci. W tej sytuacji wydaje się, że uprawnienie będzie posiadał jedynie przedsiębiorca przesyłowy. Dodatkowo powinien legitymować się ustaleniem trasy planowanej inwestycji w planie miejscowym lub decyzji lokalizacyjnej. Należało by jednak przyznać uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem właścicielowi nieruchomości w sytuacji, gdy na wniosek inwestora wszczęto procedurę określoną w art. 124 u.g.n.

Ważnym elementem z punktu widzenia skuteczności uzyskania prawa do terenu jest zgłoszenie na wczesnym etapie postępowania wniosku o udzielenie przez sąd zabezpieczenia, poprzez dokonanie wpisu ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu do księgi wieczystej. Uzyskanie takiego zabezpieczenia pozwoli zabezpieczyć inwestora przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży nieruchomości w toku postępowania oraz nie poinformowania o tym sądu przez właściciela. Warto podkreślić, że analogicznego rozwiązania nie przewiduje postępowanie prowadzone na podstawie art. 124 u.g.n. co w pewnych sytuacjach może uzasadniać wybór postępowania o ustanowienie służebności. Zmiana właściciela w toku postępowania wywłaszczeniowego niejako unicestwia dotychczasowe postępowanie i nakłada obowiązek przeprowadzenia rokowań z aktualnym właścicielem. Taka sytuacja miała np. miejsce podczas realizacji jednej z inwestycji drogowych na terenie Wrocławia. Analogicznie jak w przypadku decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, prawomocne postanowienie o ustanowieniu służebności przesyłu będzie stanowiło podstawę do dokonania wpisu ograniczonego prawa rzeczowego w dziale III księgi wieczystej.





## Zakres służebności i postępowanie dowodowe

Przepisy regulujące służebność przesyłu nie przewidują regulacji analogicznej do art. 124 ust. 6 u.g.n. dlatego to na przedsiębiorcy przesyłowym spoczywa obowiązek jak najdokładniejszego sformułowania wniosku. **Żądana treść służebności powinna obejmować zarówno możliwość posadowienia urządzeń, jak i uprawnienie do nieograniczonego swobodnego dostępu do sieci w celu wykonania konserwacji, remontów i innych czynności koniecznych do zapewnienia niezakłóconej eksploatacji.** Praktyka pokazuje, że warto także w ramach służebności przesyłu uregulować inne kwestie szczegółowe, jak np. zakaz dokonywania nasadzeń drzew i krzewów pod linią elektroenergetyczną. Strony postępowania mają niemal pełną swobodę w zakresie kształtowania treści służebności. Sąd cywilny nie działa jednak w tym zakresie z urzędu, dlatego konieczne jest precyzyjne określenie treści służebności, w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie uzyskanych uprawnień. Postępowanie dowodowe może być długotrwałe i skomplikowane. Można tego jednak uniknąć załączając do wniosku projekt przebiegu służebności przesyłu sporządzony na zlecenie wnioskodawcy przed wszczęciem postępowania. W przeciwnym wypadku Sąd z urzędu dopuści dowód z pisemnej opinii biegłego geodety na okoliczność ustalenia przebiegu służebności przesyłu. Wykonanie opinii w postępowaniu sądowym trwa zazwyczaj od miesiąca do nawet pół roku, a przypadku kwestionowania ustaleń biegłego przez strony, pozwala znacznie opóźnić ukończenie postępowania.

Częstym elementem sporu pomiędzy stronami jest szerokość ustanawianej w ramach służebności strefy ochronnej sieci przesyłowej. W tym przypadku koniecznym może być przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia strefy ochronnej. Warto jednak podkreślić, że to zagadnienie będzie dotyczyło przede wszystkim istniejących urządzeń przesyłowych. Dla sieci planowanych do realizacji, szerokości strefy winna co do zasady wnikać z treści decyzji środowiskowej oraz stosownych aktów planistycznych. Końcowym etapem postępowania dowodowego będzie natomiast ustalenie wynagrodzenia należnego właścicielowi nieruchomości, co w razie sporu uzasadnia powołanie kolejnego biegłego – z dziedziny wyceny

nieruchomości. Praktyka pokazuje, że wysokość wynagrodzenia jest kwestią najbardziej sporną między stronami. Niejednokrotnie uczestnicy postępowania podejmują czynności mające na celu zdyskredytowanie niekorzystnej dla nich wyceny, przedkładając prywatne opinie rzeczoznawców oraz kwestionując ustalenia biegłego sądowego. Dlatego tak ważnym jest sporządzenie rzetelnego i wyczerpującego opracowania przez rzeczoznawcę majątkowego pełniącego rolę biegłego w postępowaniu sądowym.

Należy ponadto zauważyć, że w postępowaniu o ustanowienie służebności przesyłu mogą zostać w konkretnych przypadkach dopuszczone przez sąd nawet trzy opinie biegłych sądowych różnych specjalności. Jako, że opinie biegłych są dopuszczane przez sąd kolejno, postępowanie o ustanowienie służebności przesyłu może trwać nawet kilka lat, co niewątpliwie ogranicza jego atrakcyjność dla przedsiębiorstw przesyłowych, na tle szybszej procedury wywłaszczeniowej uregulowanej w art. 124 u.g.n.

## Zasady ustalania wynagrodzenia dla właściciela nieruchomości

Ustalenia wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu niemal zawsze jest najbardziej spornym elementem postępowania sądowego. Może oczywiście zostać uregulowane ugodowo, jednakże roszczenia właścicieli nieruchomości i oferty wynagrodzeń składane przez przedsiębiorstwa przesyłowe potrafią być diametralnie rozbieżne. W razie braku porozumienia co do wysokości wynagrodzenia, może ono zostać ustalone w toku postępowania sądowego. Podstawę do ustalenia wynagrodzenia stanowi wycena sporządzona przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego, powołanego przez sąd do wydania opinii. **W piśmiennictwie wskazuje się, że wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu jest dwuskładnikowe. Obejmuje odszkodowanie za trwałą utratę wartości nieruchomości oraz wynagrodzenie za dalsze z niej korzystanie w ustalonym zakresie.**

Należy jednak podkreślić, że w ostatnim czasie biegli rzeczoznawcy opracowując operaty szacunkowe dla potrzeb postępowania sądowego nie wyodrębniają tych dwóch elementów. Tego rodzaju zabieg nie stanowi błędu pozwalającego na podważenie wyceny uprawnionego rzeczoznawcy. Jest raczej spowodowany wymogami praktyki sądowej. Często bowiem sądy w sposób nieuzasadniony rozdzielały oba rosz-

czenia, przekazując jednocześnie roszczenie o zapłatę odszkodowania za trwałą utratę wartości do postępowania procesowego, co wydaje się niecelowe. Zmianę metodologii rzeczoznawców majątkowych należy zatem ocenić pozytywnie i traktować jako próbę uproszczenia terminologii, która mogła wprowadzać w błąd. Poza częścią nieruchomości faktycznie zajmowaną przez sieć przesyłową, wynagrodzenie za ustanowienie służebności winno obejmować także strefę oddziaływania inwestycji. W przypadku nowo lokalizowanych sieci, szerokość strefy oddziaływania zazwyczaj będzie wynikać z aktów planistycznych oraz decyzji środowiskowej. Problem może pojawić się natomiast przy ustalaniu strefy oddziaływania istniejących urządzeń. W tej sytuacji zasadnym wydaje się przed dokonaniem wyceny przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego o specjalności zbieżnej z danej rodzajem sieci przesyłowej. Dopiero po ustaleniu strefy oddziaływania urządzeń, rzeczoznawca majątkowy będzie mógł określić należne właścicielowi wynagrodzenie.

Na marginesie należy podkreślić, że w przypadku ustanowienia służebności przesyłu dla istniejących urządzeń, właściciel nieruchomości może także domagać się ustalenia i wypłaty odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego. Postępowanie sądowe toczy się jednak w innym trybie i przed sądem właściwym według wartości przedmiotu sporu. **Odszkodowanie to jest również określane przez rzeczoznawcę majątkowego i może obejmować maksymalnie 10 letni (lub okres 3 letni, jeżeli właścicielem nieruchomości jest osoba prawna) okres poprzedzający wszczęcie postępowania służebnościowego.** W praktyce sporządzania operatów szacunkowych utarło się, określanie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jedynie za obszar faktycznie zajęty przez sieć, bez uwzględnienia strefy ochronnej. Takie rozwiązanie nie zawsze wydaje się trafne. Zwłaszcza w przypadku strategicznych inwestycji przesyłowych o znacznych rozmiarach, ich funkcjonowanie jest połączone z negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Tego rodzaju oddziaływanie może w znacznym stopniu ograniczać sposób korzystania z nieruchomości przez właściciela, a zatem strefa oddziaływania winna być uwzględniona także przy obliczaniu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

### III. Wzajemne relacje służebności przesyłu i procedury wywłaszczeniowej

**W** literaturze brak jest jednolitego stanowiska co do wzajemnych relacji pomiędzy procedurą prowadzoną na podstawie art. 124 u.g.n. a postępowaniem o ustanowienie służebności przesyłu. Brak jest także zgody, co do konsekwencji pozytywnego zakończenia jednego z postępowań w stosunku do drugiego trybu, gdy obydwa postępowania są prowadzone jednocześnie. Wątpliwości budzi zwłaszcza regulacja zawarta w art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a., który przewiduje zawieszenie postępowania administracyjnego „gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.” W mojej ocenie, nie można przyjąć że zakończenie prowadzonego równoległe postępowania sądowego o ustanowienie służebności przesyłu stanowi zagadnienie wstępne uzależniające wydanie decyzji wywłaszczeniowej. Takie stanowisko jest nieracjonalne. Można by bowiem w praktyce unicestwić każde postępowanie wywłaszczeniowe poprzez złożenie do sądu wniosku o ustanowienie służebności przesyłu. Jak wskazywano powyżej, postępowanie sądowe często jest długotrwałe i wymaga przeprowadzenia wielu rozciągniętych w czasie czynności dowodowych. Tym samym dawało by możliwość rzeczywistego wstrzymania realizacji inwestycji na okres nawet kilku lat. Jednakże uzyskanie prawomocnego postanowienia sądowego ustanawiającego służebność przesyłu powinno stanowić podstawę do umorzenia postępowania wywłaszczeniowego z uwagi na jego bezprzedmiotowość (w oparciu o art. 105 §1 k.p.a.). Trudno bowiem znaleźć racjonalną argumentację przemawiającą za przymusowym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, gdy przedsiębiorca przesyłowy uzyskał służebność pozwalającą na posadowienie i eksploatację urządzeń.

Analizując wpływ wszczęcia postępowania z art. 124 u.g.n. na bieg procesu sądowego, należy wskazać na regulację zawartą w art. 177 § 1 pkt. 3 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z przywołanym przepisem Sąd może zawiesić postępowanie, „jeżeli rozstrzy-

gnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej”. Powyższe stanowi fakultatywną przesłankę zawieszenia postępowania i pozostawia zasadność zawieszenia do wyłącznej oceny Sądu. Wątpliwym jest natomiast wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego powoduje, że rozstrzygnięcie sądu „zależy od uprzedniej decyzji organu administracji.” Brak jest bowiem wyraźnej normy zakazującej równoległego prowadzenia obydwu omawianych postępowań. Postępowanie sądowe mogłoby zostać zawieszono w oparciu o art. 177 § 1 pkt. 3 k.p.c. co najwyżej w przypadku, gdy została już wydana decyzja wywłaszczeniowa przez organ I instancji oraz dodatkowo został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności na mocy art. 124 ust. 1a u.g.n. Funkcjonująca wówczas w obrocie prawnym nieprawomocna, lecz wykonalna decyzja wywłaszczeniowa, mogłaby wypełniać przesłankę zawieszenia postępowania sądowego z art. 177 § 1 pkt. 3 k.p.c. Natomiast w razie uzyskania przez inwestora ostatecznej decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości zgodnie z art. 124 u.g.n. wobec braku wyrażonej wprost podstawy do umorzenia postępowania służebnościowego, sąd powinien oddalić wniosek o ustanowienie służebności. Analogiczne uprawnienia do służebności przesyłu uzyskane zostały bowiem decyzją administracyjną i nie ma potrzeby niejako podwójnego uregulowania tej samej kwestii.

### IV. Jaki tryb wybrać?

**P**orównanie administracyjnej procedury wywłaszczeniowej i postępowania sądowego o ustanowienie służebności przesyłu nie daje jednoznacznej odpowiedzi, który z tych trybów jest w istocie korzystniejszy. W przypadku planowanego posadowienia nowych urządzeń przesyłowych, bardziej racjonalne wydaje się wystąpienie przez inwestora z wnioskiem opartym na treści art. 124 u.g.n. Uzyskanie decyzji wywłaszczeniowej pozwala nie tylko znacznie szybciej uzyskać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale także realizować inwestycje niezależnie od wypłaty stosownego odszkodowania. Zostanie ono bowiem określone w odrębnym postępowaniu, a spór co do jego wysokości nie będzie miał wpływu na możliwość prowadzenie prac budowlanych. Często jednak przedsiębiorcy

przesyłowi decydują się na modernizację istniejących urządzeń, jednocześnie pragnąc uregulować kwestie prawa do terenu. W tym przypadku, w razie braku porozumienia z właścicielami nieruchomości, jedyna dostępna droga jest wystąpienie do Sądu z wnioskiem o ustanowienie służebności przesyłu.

Zarówno regulacja art. 124 u.g.n. jak i art. 124b u.g.n. nie przewiduje możliwości trwałego uregulowania stanu prawnego istniejących urządzeń przesyłowych, posadowionych bez uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Decyzja wydana w trybie art. 124b u.g.n. będzie natomiast przydatna w sytuacji, gdy np. linia elektroenergetyczna wymaga pilnego wyremontowania. Pozwoli na wykonanie koniecznych prac budowlanych niezależnie od „legalnego” posadowienia sieci przesyłowej. Ustanowienie służebności przesyłu na drodze sądowej jest także jedynym rozwiązaniem dostępnym dla właścicieli nieruchomości, którzy chcą uregulować status urządzeń przeprowadzonych przez ich nieruchomości, niejednokrotnie bez tytułu prawnego i zgody. Droga sądowa pozwala ponadto na kompleksowe i trwałe rozstrzygnięcie kwestii roszczeń właścicielskich wobec przedsięwzięcia przesyłowych. Pozwala bowiem na jednoczesne dochodzenie ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem oraz odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości, najdalej za okres 10 lat poprzedzających skierowanie sprawy na drogę sądową.

Konkludując powyższe rozważania należy stwierdzić, że nawet bez wprowadzenia specustawy dotyczącej korytarzy przesyłowych, aktualne regulacje prawne przewidują szereg możliwości skutecznego pozyskiwania terenów pod budowę sieci oraz pozwalają na stopniowe i ostateczne uregulowanie kwestii legalnego korzystania przez przedsiębiorstwa przesyłowe z nieruchomości znajdujących się w pasach technologicznych istniejących urządzeń przesyłowych. W mojej ocenie specustawa przesyłowa jest jednak potrzebna w celu przyspieszenia i ujednoczenia stanu prawnego. Istnienie dwóch, w zasadzie konkurencyjnych trybów pozyskiwania prawa do nieruchomości pod budowę sieci przesyłowych w praktyce powoduje wiele wątpliwości i sporów, co często może powodować utrudnienia i opóźnienia w realizacji kluczowych dla rozwoju infrastruktury inwestycji celu publicznego.