

MAŁGORZATA PRACKA¹

Determinanty publicznoprawnej ingerencji w prawo własności w celu wykonania remontu, konserwacji lub usunięcia awarii urządzeń przesyłowych²

Wpłynął: 7.05.2021. Akceptacja: 5.09.2022

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiona zostanie polska instytucja administracyjnego wejścia na teren w celu wykonania remontu, konserwacji lub usunięcia awarii urządzeń przesyłowych. Uprawnia ona do publicznoprawnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, przy założeniu że spełnione zostały determinanty jej zastosowania. Celem przeprowadzonej analizy jest wskazanie, że wywłaszczeniowy charakter tej regulacji, będącej specyficzną formą wywłaszczenia, nakazuje ścisłą wykładnię przesłanek prowadzących do ograniczenia prawa własności w celach związanych z działalnością przesyłową. Podjęta zostanie próba wykazania, iż ograniczenie prawa własności dokonywane na podstawie wydawanej w tym zakresie decyzji administracyjnej spełnia standardy wywłaszczenia obowiązujące w polskim porządku prawnym. Przedstawione zagadnienia mają nie tylko znaczenie *stricte* teoretyczne, ale posłużą także do stosowania przepisów prawa zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przedsiębiorców przesyłowych ubiegających się o wydanie zezwolenia.

Słowa kluczowe: ograniczenie prawa własności, administracyjne wejście na teren, zezwolenie, odszkodowanie.

¹ Dr Małgorzata Pracka – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu (Polska); e-mail: m.pracka@uthrad.pl; ORCID: 0000-0003-3531-8433.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

MAŁGORZATA PRACKA

Determinants of Public-Law Interference in Property Rights in Order to Carry Out Repair, Maintenance or Removal of Failure of Transmission Equipment³

Abstract

In this article, the Polish institution of administrative entry to the area in order to carry out repair, maintenance or removal of failures of transmission equipment will be presented. It entitles to public-law interference in the constitutionally protected property right, under the condition that the determinants of its application have been met. The aim of the analysis is to indicate that the expropriation nature of this regulation, which is a specific form of expropriation, requires a strict interpretation of the premises leading to the restriction of the ownership for purposes related to transmission activity. An attempt will be made to demonstrate that the restriction of the ownership made on the basis of an administrative decision meets the expropriation standards applicable in the Polish legal system. The presented issues are not only of purely theoretical importance, but will also be used in the application of legal regulations by both public administration authorities and transmission companies applying for a permission.

Keywords: restriction of ownership, administrative entrance to the area, permission, compensation.

³ The research has not been supported financially by any institution.

Wstęp

Eksploatacja istniejącej infrastruktury przesyłowej wymaga od przedsiębiorstw przesyłowych utrzymania jej sprawności w celu zaopatrywania odbiorców w paliwa lub energię w sposób ciągły i niezawodny. W przypadku zaistnienia konieczności dokonania konserwacji, remontu czy też usunięcia awarii istniejących urządzeń wejście na teren nieruchomości wymaga zgody jej właściciela. Nie zawsze jednak możliwe będzie jej uzyskanie w drodze cywilnoprawnego porozumienia, co spowoduje konieczność zastosowania administracyjnego wejścia na teren uprawniającego do czasowego zajęcia nieruchomości. Podstawa prawna uzyskania tytułu prawnego w tym zakresie zawarta została w art. 124b ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁴.

Charakter ograniczenia wskazanego w art. 124b u.g.n., który podobnie jak art. 124 u.g.n., choć w zdecydowanie węższym zakresie, prowadzi do ingerencji w uprawnienia właścicielskie sprawia, że normatywnym wzorcem kontroli pozostaje art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który ujmuje wywłaszczenie w znaczeniu materialnym. Konstytucyjne rozumienie wywłaszczenia opiera się na założeniu, że wywłaszczeniem jest każda władcza ingerencja godząca w istotę prawa własności lub prowadząca do jego ograniczenia za odszkodowaniem, bez względu na formę⁵. Dopuszczalność zastosowania instytucji wywłaszczenia musi być zatem rozpatrywana przez pryzmat przesłanek wywłaszczeniowych, które dotyczą przede wszystkim konieczności realizacji celu publicznego, przy czym owa konieczność rozumiana jest jako niemożność osiągnięcia tegoż celu przy pomocy innych środków prawnych, w szczególności o charakterze cywilnoprawnym. Zważyć przy tym należy także na obowiązek wyrównania właścicielowi doznanego uszczerbku poprzez wypłatę słusznego odszkodowania. Formalizm postępowania wywłaszczeniowego ma być gwarancją przestrzegania standardów wywłaszczeniowych tworzących ramy dla ochrony konstytucyjnie chronionego prawa własności⁶. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w drodze zezwolenia wyda-

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899, dalej jako: u.g.n.

⁵ Szerzej na temat istoty i charakteru wywłaszczenia: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 31; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2005, s. 80–81; S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.

⁶ M. Pracka, *Przesłanki uzyskania publicznoprawnego tytułu do korzystania z nieruchomości w trybie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Nieruchomości@” 2021, wydanie specjalne, s. 119.

wanego w trybie art. 124b ust. 1 u.g.n. musi uwzględnić przedstawione uwarunkowania.

Przedmiot zezwolenia na wykonanie remontu, konserwacji lub usunięcia awarii urządzeń przesyłowych

Zgodnie z art. 124b ust. 1 u.g.n. starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, 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 oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie tych czynności. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że tryb zawarty w art. 124b ust. 1 u.g.n. w powiązaniu z art. 112 ust. 1 i 2 u.g.n. odnosi się do realizacji celów publicznych, o jakich mowa w art. 6 pkt 2 u.g.n. polegających na utrzymywaniu ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń⁷. Chodzi tu oczywiście o te z nich, które objęte są hipotezą art. 49 § 1 k.c., tj. wchodzą w skład przedsiębiorstwa, co wymaga odpowiedniego udokumentowania w postaci, np. spisu inwentarza, czy też przedstawienia dokumentacji technicznej. W katalogu tym nie mieszczą się zatem urządzenia niebędące składnikiem przedsiębiorstwa, jak np. przyłącza odbiorców⁸. Wyraźne wskazanie tych elementów sieci, które nie są częścią składową nieruchomości sprawia, że ustawodawca niejako pośrednio potwierdził, że decyzja ograniczająca może być wydana jedynie w związku z realizacją celu publicznego. Jednocześnie z uwagi na fakt, iż zezwolenie z art. 124b ust. 1 u.g.n. dotyczy wyłącz-

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 6.03.2018 r., II SA/OI 938/17, LEX nr 2466560.

⁸ P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el. 2022.

nie ciągów, przewodów i urządzeń, które już istnieją, nie zachodzi konieczność weryfikowania ich zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, na co wskazuje brzmienie art. 112 ust. 1 u.g.n.⁹. Nie ma przy tym znaczenia, czy wnioskodawca legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości. Ma on jedynie wykazać konieczność przeprowadzenia remontu, konserwacji czy usunięcia awarii urządzeń przesyłowych będących jego własnością¹⁰. Może się bowiem zdarzyć, że przedsiębiorca ma wprowadzić tytuł prawny do nieruchomości, ale właściciel nie wyraża zgody na udostępnienie nieruchomości. Zaistnienie konieczności wykonania czynności remontu, konserwacji lub usunięcia awarii będzie determinowało zasadność prowadzonego postępowania, gdyż przepis nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń¹¹.

Kluczowego znaczenia nabiera ocena planowanych prac, która musi zostać przeprowadzona przy uwzględnieniu specyfiki konkretnej sprawy wraz z odniesieniem do definicji legalnych zawartych zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i w innych aktach prawnych¹². Ograniczenie prawa własności poprzez wydanie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości wymaga ścisłej wykładni zamierzonych działań, które dotyczą infrastruktury istniejącej i eksploatowanej, przy czym pod pojęciem remontu lub konserwacji należy rozumieć te z nich, które nie zmieniają zasadniczych parametrów tej infrastruktury, a zarazem służą realizacji zadań określonych, np. w prawie energetycznym, takich jak zagwarantowanie realizacji zaopatrzenia odbiorców w paliwa lub energię, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych czy zapewnienie niezawodności systemu elektroenergetycznego¹³. Powyższa wykładnia koresponduje z definicją legalną remontu zawartą w art. 3 pkt 8 ustawy – Prawo budowlane¹⁴, przez którą rozumieć należy wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Remont należy zatem ujmować w kategoriach naprawy, wymiany czy odnowienia niektórych elementów. Prowadzone roboty służyć mają utrzymaniu obiektu w odpowiednim stanie technicznym. Roboty remontowe

⁹ Ibidem.

¹⁰ E. Mzyk, [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 588; G. Matusik, *Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu*, Warszawa 2011, s. 308.

¹¹ M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właściciele urządzeń przesyłowych*, Warszawa 2015, s. 289–290.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z 13.07.2021 r., II SA/Kr 1246/20, LEX nr 3210014.

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z 23.03.2021 r., II SA/Ol 27/21, LEX nr 3172232; wyrok WSA w Poznaniu z 12.02.2020 r., II SA/Po 966/19, LEX nr 2847965.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm., dalej jako: p.b.

w rozumieniu art. 124b ust. 1 u.g.n. muszą być zatem wykonywane w istniejącym obiekcie budowlanym i muszą polegać na odtworzeniu (także z użyciem innych niż pierwotnie wyrobów) stanu pierwotnego, ale bez zmiany parametrów użytkowych lub technicznych obiektu, gdyż w takim przypadku wyczerpywałoby to pojęcie przebudowy w rozumieniu art. 3 pkt 7a p.b.

Rolą organu prowadzącego postępowanie jest w pierwszej kolejności ustalenie zakresu prac w związku z posadowioną infrastrukturą, co sprawia, że w aktach sprawy winna znajdować się szczegółowa dokumentacja projektowa, aby na jej podstawie dokonać odpowiedniej kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia. W przypadku ustaleń potwierdzających, iż planowane prace budowlane doprowadzą do zmiany charakterystycznych parametrów technicznych urządzeń przesyłowych, takich jak np. powierzchnia zabudowy, długość lub szerokość linii elektroenergetycznej, przebieg trasy linii w terenie, wysokość lub szerokość urządzeń lub przewodów liniowych, napięcie lub natężenie elektroenergetyczne albo moc pola elektroenergetycznego, to wówczas organ winien odmówić wydania zezwolenia na udostępnienie nieruchomości, gdyż tego rodzaju prace winny być kwalifikowane jako inny rodzaj robót budowlanych, w tym np. przebudowa, nadbudowa lub rozbudowa¹⁵. Natomiast w przypadku gdy zakres prac będzie polegał, na przykład, na wymianie słupów lub przewodów na części linii czy traktacji elektrycznej, ale bez wpływu na parametry techniczne, w tym bez zmiany wysokości, miejsca lub sposobu posadowienia poszczególnych słupów, zwiększenia mocy lub zwiększenia pola elektromagnetycznego i gdy zamierzone prace nie dotyczą całej linii lecz określonego jej fragmentu, to wtedy podstawą do wydania zezwolenia może być art. 124b ust. 1 u.g.n. Przy czym sam fakt, że wymienione będą stare słupy, ale w tej samej lokalizacji, stare izolacje czy też naprawione zostaną uziemienia i fundamenty nie stanowi o odmiennych parametrach technicznych lub użytkowych danego odcinka, jak również całego obiektu budowlanego¹⁶.

W orzecznictwie akcentuje się, że nawet gdy dochodzi do zmiany średnicy przewodów przesyłających lub zastosowania innej technologii wykonania poprzez użycie innego materiału i odmiennej konstrukcji bez zmiany parametrów technicznych, możliwe jest skorzystanie z normy prawnej wskazanej w art. 124b u.g.n. Zastosowanie przewodów o większym przekroju nie wpływa bowiem na zmianę napięcia przesyłanego prądu czy innych nośników¹⁷. Warto przy tym podkreślić, że działaniem racjonalnym z punktu widzenia przedsiębiorstw przesyłowych jest dokonywa-

¹⁵ Wyrok NSA z 18.05.2020 r., I OSK 436/19, LEX nr 3007716; wyrok NSA z 20.05.2021 r., II OSK 2375/18, LEX nr 3218931; wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2788/18, LEX nr 3156776.

¹⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 14.11.2019 r., II SA/Rz 981/19, LEX nr 2754995; wyrok WSA w Łodzi z 21.04.2021 r., II SA/Łd 305/20, LEX nr 3184880.

¹⁷ Wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2679/18, LEX nr 3200214.

nie robót remontowo-konserwacyjnych z wykorzystaniem aktualnych rozwiązań technicznych i technologicznych w celu utrzymywania prawidłowej zdolności urządzeń, instalacji i sieci, co należy do obowiązków tychże przedsiębiorstw.

Rozważenia w przedmiocie wydania owego zezwolenia wymaga także proces etapowania realizacji prac remontowych, co bardzo często wynika z uwarunkowań prawnych, np. związanych z koniecznością uzyskania zgody właściciela lub decyzji umożliwiającej wejście na grunt celem wykonania planowanych robót, jak i okoliczności faktycznych, takich jak dostępność gruntu tylko w określonych porach roku, postęp prac remontowych na innych działkach – odcinkach. Przy czym fakt, że z czasem dojdzie do całkowitej wymiany wszystkich słupów, fundamentów, lin przesyłowych, izolatorów na nowe, a nawet do zamontowania nowych urządzeń zabezpieczających (np. zdalnie sterowanych odłączników napowietrznych), lecz bez zmiany długości i przebiegu linii, parametrów technicznych i użytkowych obiektu nie oznacza, że brak jest podstaw do wydania zezwolenia na administracyjne wejście na teren¹⁸. Na użytek stosowania art. 124b u.g.n. nie chodzi bowiem o ścisłe rozumienie pojęcia „remont” w znaczeniu, jaki nadany został przez przepisy prawa budowlanego, gdyż optyka patrzenia na tę instytucję musi uwzględniać konieczność realizacji przez przedsiębiorstwa przesyłowe wskazanych celów publicznych, które to działania muszą być prowadzone w taki sposób, aby zapewnić sprawność i ciągłość funkcjonowania całego systemu przesyłowego.

Do wydania zezwolenia w oparciu o art. 124b ust. 1 u.g.n. dojść może także w celu przeprowadzenia prac konserwacyjnych, przez które rozumieć należy wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót niepolegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie technicznym, w tym jego zabezpieczenie przed szybkim zużyciem się czy też zniszczeniem wraz z działaniami polegającymi na utrzymaniu obiektu w celu jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Prace budowlane wykonywane w ramach bieżącej konserwacji mają niewątpliwie węższy zakres niż prace remontowe¹⁹. Przedmiotem decyzji może być także zobowiązanie podmiotów praw rzeczowych przysługujących do nieruchomości do jej udostępnienia w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii urządzeń infrastruktury technicznej. Udostępnienie to może dotyczyć zarówno nieruchomości, na których znajdują się owe urządzenia, jak i innych nieruchomości, jeśli ich czasowe zajęcie jest potrzebne

¹⁸ Wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2678/18, LEX nr 3200228; wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 2791/18, LEX nr 3209386.

¹⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.02.2020 r., II SA/Bd 941/19, LEX nr 2973873.

do zapewnienia dojazdu w celu wykonania robót remontowo-konserwacyjnych urządzeń przesyłowych²⁰.

Przesłanką zastosowania art. 124b ust. 1 u.g.n. jest również konieczność usunięcia z nieruchomości urządzeń infrastruktury technicznej. W jednym ze swoich orzeczeń WSA stwierdził jednak, że demontaż i całkowite usunięcie infrastruktury kanalizacyjnej nie mieści się w kategorii celu opisanego w art. 124b ust. 1, tj. wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami lub usuwaniem awarii. Za takim rozumieniem przemawia, zdaniem sądu, zarówno literalna treść przepisu, jak i niewątpliwy zamiar ustawodawcy zmierzający do umożliwienia dostępu do działki w sytuacji zaistnienia potrzeby wyremontowania znajdujących się na niej urządzeń, dokonania ich konserwacji, ewentualnie usunięcia zaistniałych awarii w ich funkcjonowaniu²¹. Oceniając powyższe stanowisko, nie sposób go zaaprobować, gdyż konieczność usunięcia urządzeń infrastrukturalnych z nieruchomości, wobec braku zgody jej właściciela, prowadziłaby do niemożności zrealizowania takiego obowiązku ciążącego na przedsiębiorcy przesyłowym. Z brzmienia normy prawnej zawartej w art. 124b ust. 1 u.g.n. wynika wprost, iż dyspozycją przedmiotowego przepisu objęta jest zarówno konieczność wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami lub usuwaniem awarii, jak i konieczność usunięcia z gruntu tychże ciągów, przewodów i urządzeń. Gdyby te działania wchodziły w zakres remontu, konserwacji lub usunięcia awarii, to nie byłoby potrzeby ich odrębnego akcentowania. Okoliczności dotyczące celu zajęcia nieruchomości mogą się zatem sprowadzać także do usuwania urządzeń z gruntu, skoro za ich stan techniczny, na mocy regulacji szczególnych, odpowiedzialne są przedsiębiorstwa przesyłowe.

Przesłanka braku zgody właściciela na udostępnienie nieruchomości

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w drodze administracyjnego wejścia na teren wymaga ścisłej wykładni przesłanek uprawniających do zastosowania tej instytucji. Oprócz determinanty, jaką jest konieczność przeprowadzenia prac szczegółowo wymienionych w tym przepisie, brak zgody właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, jawi się jako kolejny warunek zastosowania art. 124b ust. 1 u.g.n.

²⁰ M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 742.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2020 r., I SA/Wa 1273/19, LEX nr 3162108.

Inaczej niż w art. 124 ust. 3 u.g.n., ustawodawca nie wskazał wymogu przeprowadzenia rokowań. Oczywiście próba podjęcia uzyskania zgody właściciela na skutek prowadzonych rokowań będzie spełniać założenia ustawodawcy w zakresie *ratio legis* art. 124b u.g.n. Traktowany jest on bowiem jako specyficzna forma wywłaszczenia, a to powoduje, że w pierwszej kolejności wymagane jest przeprowadzenie dialogu z właścicielem nieruchomości w celu wykazania, że nie jest możliwe polubowne uzgodnienie wejścia na teren. Skoro jednak brak jest konkretnych wytycznych ustawodawcy co do formy uzyskiwania zgody, to wykazanie w inny sposób braku możliwości jej pozyskania także będzie mogło być uznane za spełniające kryterium zastosowania art. 124b ust. 1 u.g.n.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wymóg braku zgody należy odczytywać w ten sposób, że inwestor ma obowiązek wystąpić o zgodę do właściciela nieruchomości na wykonanie określonego katalogu prac dotyczących istniejących na gruncie urządzeń infrastruktury technicznej²². Oczywiście dla celów dowodowych forma pisemna jest jak najbardziej wskazana. Inwestor musi bowiem wraz ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji wykazać, że spełniona jest przesłanka nieuzyskania zgody właściciela. Tym samym organ administracji publicznej na etapie weryfikowania wniosku inwestora winien uzyskać potwierdzenie, iż właściciel nie wyraził zgody na udostępnienie nieruchomości. Ponadto właściciel powinien zostać zaznajomiony z zakresem działań, jakie będą realizowane na jego nieruchomości. W praktyce często występują jednak pewne niedociągnięcia po stronie przedsiębiorstw przesyłowych. Fakt wejścia na teren, zakres robót i termin ich wykonania, a tym samym możliwość dokładnego ustalenia zakresu ograniczenia prawa własności jest kluczowy z punktu widzenia interesów właściciela. Wymagana jest pewna precyzja w prowadzeniu uzgodnień z właścicielem. Rolą organu jest sprawdzenie, czy zakres ograniczenia wskazany we wniosku jest tożsamy z tym, który był przedmiotem uzgodnień. W przeciwnym bowiem razie nie będzie spełniona jedna z przesłanek uzasadniających władczą ingerencję w prawo własności.

Za dochowanie warunku braku zgody można uznać także sytuację, gdy właściciel nieruchomości nie odpowiedział na propozycję inwestora bądź gdy wprost sprzeciwił się jej wyrażeniu lub przedstawił takie obwarowania, które okazały się niemożliwe do przyjęcia²³. Pojęcie braku zgody właściciela należy zatem rozumieć szeroko. Jednocześnie kwestia przyczyn, dla których nie doszło do porozumienia, pozostaje bez znaczenia dla oceny prawidłowości decyzji zezwalającej na jej udostępnienie²⁴.

²² Wyrok WSA w Łodzi z 7.02.2019 r., II SA/Łd 1113/18, LEX nr 2624801.

²³ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2021 r., I SA/Po 627/20, LEX nr 3244229.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2021 r., I SA/Po 282/21, LEX nr 3218098; wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2021 r., I SA/Wa 2776/19, LEX nr 3265926.

Treść decyzji o zobowiązaniu do udostępnienia nieruchomości

Decyzja zobowiązująca do udostępnienia nieruchomości powinna dokładnie wskazywać zakres ograniczenia. Uszczuplenie władztwa właściciela może być bowiem dokonane tylko w zakresie niezbędnym do wykonania czynności polegających na konserwacji, remoncie i usuwaniu awarii konkretnego urządzenia²⁵. Niewystarczające jest przy tym samo wskazanie w decyzji jedynie powierzchni gruntu, jaki będzie podlegał zajęciu. Wymagane jest dokładne określenie granic takiego obszaru wraz z zaznaczeniem tego przebiegu na załączniku graficznym²⁶. Wynika to przede wszystkim z wyłączeniowego charakteru art. 124b ust. 1 u.g.n., który musi być postrzegany przez pryzmat konieczności i niezbędności wykonania wskazanych w tym przepisie robót budowlanych.

Decyzja ograniczająca sposób korzystania nieruchomości może być wydana przez starostę zarówno z urzędu, jak i na wniosek podmiotu zobowiązanego do wykonania czynności, o których mowa w art. 124b ust. 1 u.g.n. Z uwagi na zakres przedmiotowy decyzji, wniosek składany jest zazwyczaj przez przedsiębiorcę przesyłowego, będącego właścicielem urządzeń przesyłowych. Istotne jest przy tym wykazanie ciążącego na nim obowiązku w zakresie konieczności wykonania prac remontowo-konserwacyjnych²⁷. Istota regulacji zawartej w art. 124b u.g.n. sprowadza się bowiem do przyznania przedsiębiorstwom przesyłowym instrumentu prawnego umożliwiającego realizację celów publicznych, które zostały na nich nałożone w ramach obowiązujących regulacji prawnych²⁸.

Obowiązek udostępnienia nieruchomości w trybie art. 124b ust. 1 u.g.n. może mieć tylko charakter czasowy, tj. może być ustanowiony na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Ten tryb udostępnienia nieruchomości traktowany jest jako alternatywna procedura wobec art. 124 ust. 6 u.g.n. Inne są jednak przesłanki zastosowania tych regulacji. O ile art. 124 ust. 6 u.g.n. stosuje się jedynie do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń wybudowanych przez przedsiębiorcę przesyłowego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., o tyle art. 124b ust. 1 u.g.n. stanowi podstawę udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami lub usuwaniem awarii urządzeń infrastrukturalnych bez względu na to, czy zostały one wybudowane w ramach zajęcia nieruchomości

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2021 r., I SA/Po 738/20, LEX nr 3184755.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2019 r., II SA/Kr 797/19, LEX nr 2748312.

²⁷ G. Matusik, op. cit., s. 308.

²⁸ Wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 2790/18, LEX nr 3200168.

na podstawie uprzednio wydanej decyzji o zezwoleniu na zajęcie nieruchomości²⁹. Jednocześnie podkreślić należy, że ograniczenie własności nieruchomości w oparciu o art. 124 ust. 6 u.g.n. będzie trwało tak długo, jak długo dane urządzenie infrastruktury technicznej będzie potrzebne do celów, które spowodowały jego zainstalowanie³⁰. Co więcej, do trybu wskazanego w art. 124b u.g.n. odpowiednie zastosowanie ma art. 124 ust. 1a u.g.n., zgodnie z którym możliwe jest wydanie odrębnej decyzji na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Z art. 124b ust. 3 u.g.n. nie wynika wprost konieczność wskazania konkretnej daty, w której ustaje obowiązek nałożony decyzją zobowiązującą do udostępnienia nieruchomości. Przepis ten przewiduje jedynie, że udostępnienie nie może przekraczać 6 miesięcy, przy czym nie określa początkowego terminu jego liczenia. Uznać można zatem, że organ dysponuje uznaniem administracyjnym, co powoduje, że okres ten może być liczony zarówno od dnia wydania decyzji, od dnia uprawomocnienia się decyzji, ale także od dnia zajęcia nieruchomości³¹. Niewątpliwie kwestia ustalania okresu musi uwzględniać interes wszystkich stron postępowania administracyjnego, z akcentem, że decyzja na czasowe zajęcie nieruchomości wydawana jest z rygiorem natychmiastowej wymagalności. Wymaga to pewnej logiki postępowania, co sprawia, że przyjęcie daty początkowej z dniem doręczenia decyzji będzie rozwiązaniem racjonalnym. Wobec braku jednak precyzji ustawodawcy pożądane jest, aby w treści decyzji dokładnie wskazywać ten termin.

Odszkodowanie za udostępnienie nieruchomości

Wywłaszczeniowy charakter przepisu wskazuje na konieczność wyrównania właścicielowi doznanego uszczerbku, czego wyrazem jest art. 124b ust. 4 u.g.n. Zakłada on, że za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości określony w decyzji, starosta wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania. Ustawodawca dał prymat ugodowemu ustaleniu wysokości odszkodowania, gdyż

²⁹ M. Wolanin, op. cit., s. 741–742.

³⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] eadem, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el. 2022.

³¹ Wyrok NSA z 13.04.2021 r., I OSK 3989/18, LEX nr 3163152.

dopiero brak porozumienia w tym zakresie obliguje starostę do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego. Warto przy tym podkreślić, iż w treści decyzji zobowiązującej do udostępnienia nieruchomości požądane jest, aby zawrzeć regulację dotyczącą konieczności podjęcia uzgodnień między stronami w sprawie wypłaty odszkodowania. Przy czym warunkiem przysługiwania odszkodowania jest udostępnienie nieruchomości, na co wprost wskazuje art. 124b ust. 4 u.g.n., a nie korzystanie z nieruchomości po jej udostępnieniu. Odszkodowanie dotyczyć może jedynie nieruchomości udostępnianej w drodze decyzji, gdyż ta nieruchomość jest przedmiotem regulacji prawa administracyjnego³². Obowiązek wypłaty odszkodowania nie stanowi w istocie ekwiwalentu szkody, ale traktowany jest jako wynagrodzenie za czasowe korzystanie z nieruchomości przez podmiot uprawniony z tytułu wydanej decyzji o zezwoleniu na jej zajęcie³³.

Dodatkowo odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 124 ust. 4 u.g.n., w myśl którego na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po wykonaniu czynności konserwacji remontu lub awarii. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się przepis art. 128 ust. 4 u.g.n. Zakłada on obowiązek wypłaty odszkodowania, które powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, a jeżeli wskutek podjętych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, należy go powiększyć o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Odszkodowanie przysługuje jedynie wtedy, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty. Z tych względów podmiot zobowiązany do wykonania tych czynności w pierwszej kolejności powinien podjąć działania zmierzające do tegoż przywrócenia, co spowoduje, że ustalenie odszkodowania będzie wówczas niedopuszczalne³⁴. Dopiero brak możliwości wykonania tego obowiązku przesądza o tym, że starosta wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, którego wysokość ustalana jest na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego. Zasady ustalenia wysokości odszkodowania oraz warunki jego wypłaty uregulowane zostały szczegółowo w art. 130–135 u.g.n. Obowiązek zapłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek zdarzeń wymienionych m.in. w art. 124b u.g.n. oraz za zmniejszenie wartości nieruchomości obciąża osobę lub jednostkę organizacyjną, która uzyskała zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości. Podmiot, który będzie realizował cel publiczny, powinien pokryć koszty tych należności

³² Wyrok NSA z 14.10.2014 r., I OSK 500/13, LEX nr 1769309; wyrok WSA w Krakowie z 4.12.2017 r., II SA/Kr 1132/17, LEX nr 2424659.

³³ M. Wolanin, op. cit., s. 745.

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 21.12.2018 r., II SA/Gl 908/18, LEX nr 2616463.

oraz koszty ich ustalenia, co jest rozwiązaniem celowym i racjonalnym. Winno to znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w treści wydawanej decyzji.

Podsumowanie

Administracyjne wejście na teren prowadzi do ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. Przedmiotowe ograniczenie kwalifikowane jest jako specyficzna forma wywłaszczenia. Szczególny charakter tej regulacji sprowadza się do rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy dwoma interesami: publicznym i prywatnym. Z jednej strony mamy interes podmiotu, który realizuje określone cele publiczne w ramach nałożonego na niego obowiązku polegającego na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania urządzeń infrastruktury technicznej służących ogółowi społeczeństwa, z drugiej natomiast indywidualny interes właściciela nieruchomości, na której znajdują się owe urządzenia. Norma prawna wskazana w art. 124b u.g.n. jest wyrazem pogodzenia tych interesów, jednakże skorzystanie z niej możliwe jest jedynie w sytuacji spełnienia materialnoprawnych przesłanek uprawniających do władczego wkraczania w sferę uprawnień właścicielskich.

Determinanty tej publicznoprawnej ingerencji sprowadzają się przede wszystkim do konieczności przeprowadzenia czynności związanych z konserwacją, remontem lub usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych wraz z zapewnieniem dojazdu umożliwiającego ich wykonanie, przy założeniu że właściciel nie wyraża zgody na udostępnienie nieruchomości. Zezwolenie na czasowe korzystanie z nieruchomości może być wydane jedynie dla realizacji ściśle określonej kategorii celu publicznego. Przy czym może ono dotyczyć jedynie tych elementów sieci, które nie stanowią części składowych nieruchomości i wchodzi w skład przedsiębiorstwa przesyłowego, co niejako potwierdza, że z wnioskiem o wydanie decyzji może wystąpić jedynie przedsiębiorca przesyłowy, w kompetencjach którego pozostaje przesył lub dystrybucja płynów, pary, gazów i energii elektrycznej. Oceny wymaga także zakres planowanych prac pod kątem prowadzenia czynności remontu, konserwacji lub usunięcia awarii, co przesądzi o zasadności wszczęcia postępowania administracyjnego w tym przedmiocie. Obowiązkiem organu jest dokonanie kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia głównie przez pryzmat przepisów z zakresu prawa budowlanego, przy jednoczesnym stosowaniu ściśle wykładni zamierzonych działań. Przesłanką wymagającą zbadania jest także brak zgody właściciela, co determinuje możliwość skorzystania z trybu decyzyjnego. Jest to przejaw wyjątkowego charakteru tej instytucji w porządku prawnym, która winna być uruchamiana jedynie wówczas, gdy istnieje prawem uzasadniona konieczność władczej ingerencji.

Czasowe ograniczenie prawa własności będące wynikiem wydanej decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości prowadzi do uszczuplenia uprawnień właścicielskich. Właściciel musi bowiem znosić korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego z uwagi na wydanie administracyjnego tytułu prawnego, co biorąc pod uwagę wywłaszczeniowy charakter regulacji, wymaga zagwarantowania słusznego odszkodowania. Przepis art. 124b ust. 4 u.g.n. wprowadza mechanizm kompensacyjny dla właściciela, dając przy tym prymat ugodowemu zadośćuczynieniu za doznane szkody. Zabezpiecza przy tym interes właściciela w sytuacji braku dojścia do porozumienia, obciążając organ obowiązkiem administracyjnego ustalenia jego wysokości. Dopełnieniem powyższego jest także odpowiednie stosowanie 124 ust. 4 u.g.n.

Restrykcyjny charakter przedmiotowej regulacji wymaga ścisłej wykładni przesłanek warunkujących jej zastosowanie, gdyż jedynie wówczas pozostaje to w zgodzie z konstytucyjnym standardem wywłaszczenia.

Bibliografia

Literatura

- Balwicka-Szczyrba M., *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właściciele urzędzeń przesyłowych*, Warszawa 2015.
- Bończak-Kucharczyk E., *Komentarz do art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Matusik G., *Własność urzędzeń przesyłowych a prawa do gruntu*, Warszawa 2011.
- Mzyk E., [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Pawłowski S., *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.
- Pracka M., *Przesłanki uzyskania publicznoprawnego tytułu do korzystania z nieruchomości w trybie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Nieruchomości@” 2021, wydanie specjalne.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2005.
- Wojciechowski P., [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el. 2022.
- Wolanin M., [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010.

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U.
z 2021 r., poz. 1899.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 14.10.2014 r., I OSK 500/13, LEX nr 1769309.
Wyrok NSA z 18.05.2020 r., I OSK 436/19, LEX nr 3007716.
Wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 2790/18, LEX nr 3200168.
Wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 2791/18, LEX nr 3209386.
Wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2678/18, LEX nr 3200228.
Wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2679/18, LEX nr 3200214.
Wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2788/18, LEX nr 3156776.
Wyrok NSA z 13.04.2021 r., I OSK 3989/18, LEX nr 3163152.
Wyrok NSA z 20.05.2021 r., II OSK 2375/18, LEX nr 3218931.
Wyrok WSA w Krakowie z 4.12.2017 r., II SA/Kr 1132/17, LEX nr 2424659.
Wyrok WSA w Olsztynie z 6.03.2018 r., II SA/OI 938/17, LEX nr 2466560.
Wyrok WSA w Gliwicach z 21.12.2018 r., II SA/GI 908/18, LEX nr 2616463.
Wyrok WSA w Łodzi z 7.02.2019 r., II SA/Łd 1113/18, LEX nr 2624801.
Wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2019 r., II SA/Kr 797/19, LEX nr 2748312.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 14.11.2019 r., II SA/Rz 981/19, LEX nr 2754995.
Wyrok WSA w Poznaniu z 12.02.2020 r., II SA/Po 966/19, LEX nr 2847965.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.02.2020 r., II SA/Bd 941/19, LEX nr 2973873.
Wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2020 r., I SA/Wa 1273/19, LEX nr 3162108.
Wyrok WSA w Olsztynie z 23.03.2021 r., II SA/OI 27/21, LEX nr 3172232.
Wyrok WSA w Warszawie z 13.04.2021 r., I SA/Wa 2776/19, LEX nr 3265926.
Wyrok WSA w Łodzi z 21.04.2021 r., II SA/Łd 305/20, LEX nr 3184880.
Wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2021 r., I SA/Po 738/20, LEX nr 3184755.
Wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2021 r., I SA/Po 282/21, LEX nr 3218098.
Wyrok WSA w Krakowie z 13.07.2021 r., II SA/Kr 1246/20, LEX nr 3210014.
Wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2021 r., I SA/Po 627/20, LEX nr 3244229.