

Ograniczone wyłączenie na cele przesyłowe a służebność przesyłu w prawie polskim

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Wywłaszczenie, jako środek publicznoprawny służący nie tylko pozbawianiu majątkowych praw podmiotowych do nieruchomości, ale też ich ograniczaniu w związku z realizacją inwestycji przesyłowych, zaliczonych przez ustawodawcę do kategorii celu publicznego, znajduje zastosowanie w polskim prawie od bez mała stu lat. Z kolei dotyczące działalności przesyłowej ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest służebność przesyłu, mająca swe źródło w regulacji cywilnoprawnej, zostało wprowadzone do systemu prawa dopiero 3.8.2008 r. Przez wiele lat administracyjna droga wywłaszczeniowa stanowiła jedyny sposób powstania tytułu prawnego, umożliwiającego umieszczenie i utrzymywanie na nieruchomościach nienależących do przedsiębiorstw przesyłowych urządzeń służących do przesyłu energii elektrycznej, gazu, wody i innych mediów dystrybuowanych w systemach sieciowych. Sytuacja ta spowodowała powstanie szeregu problemów wymagających rozwiązań na poziomie stanowienia i stosowania prawa.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na zaskożenia w regulowaniu relacji cywilnoprawnych między podmiotami posiadającymi tytuły prawne do nieruchomości, na których umieszczone zostały urządzenia przesyłowe, w szczególności ich właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub uprawnionymi na podstawie innych praw rzeczowych, a przedsiębiorcami przesyłowymi – właścicielami tych urządzeń, stanowiących odrębny od nieruchomości przedmiot własności. Doprowadziły one z jednej strony do eskalacji roszczeń podmiotów dysponujących prawnorzeczowym tytułem do korzystania z nieruchomości zajętych przez umieszczenie na nich urządzeń przesyłowych, a z drugiej do powstania po stronie przedsiębiorców przesyłowych ryzyka zachwiania stabilności działalności przesyłowej poprzez brak trwałego uregulowania praw do korzystania z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem urządzeń służących do przesyłu odpowiednich mediów. W rezultacie, w okresie przed wejściem w życie przepisów o służebności przesyłu, wykształciły się w praktyce stosowania prawa tendencje znajdujące oparcie w orzecznictwie i dorobku doktryny, do przypisywania ograniczonemu wywłaszczeniu na cele przesyłowe funkcji i treści odpowiadających w istocie funkcji i treści służebności przesyłu, których uzasadnienie normatywne, w świetle dociekań i analiz przeprowadzanych na potrzeby niniejszego opracowania, wydaje się wątpliwe i zasługuje na szczegółowe zbadanie. Wprowadzenie służebności przesyłu do KC tylko pogłębiło problemy z właściwym sklasyfikowaniem roli, jaką w zakresie ograniczania własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości i przyznawania przedsiębiorcom przesyłowym odpowiednich uprawnień odgrywa instytucja ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe, a jaką służebność przesyłu. Zestawienie dorobku doktryny i judykatury w sprawach dotyczących umieszczania urządzeń przesyłowych na nieruchomości

ściach, kształtujących bieżącą sytuację prawną, z „czystą” warstwą normatywną przepisów o wywłaszczeniu i o służebności przesyłu, a także prześledzenie ewolucji zajmowanych na przestrzeni lat stanowisk prawnych, pozwala na sformułowanie istotnych a zarazem aktualnych problemów badawczych, których dotyczy niniejsza praca.

Głównym zagadnieniem, które wymaga wyjaśnienia, jest ustalenie, czy dokonane decyzją administracyjną ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe wyklucza następczą możliwość ustanowienia albo zasiedzenia służebności przesyłu. Jeżeli zaś nie wyklucza, to czy wpływa i ewentualnie w jakim zakresie na warunki ustanowienia służebności przesyłu.

W pracy zostanie podjęta również próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania, które stanowią uszczegółowienie głównej tezy badawczej:

- 1) czy współistnienie w systemie prawa publicznoprawnego wywłaszczenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu, jako ograniczonego prawa rzeczowego, jest uzasadnione w warunkach gospodarki rynkowej i demokratycznego państwa prawa?;
- 2) czy ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe i służebność przesyłu łączy tożsamość funkcji, dla których obie instytucje zostały wprowadzone do systemu prawa i są utrzymywane?;
- 3) czy ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe i służebność przesyłu mają tożsamą lub zbliżoną treść i czy należy je traktować jako środki równoważne w ramach regulacji stanów prawnych urządzeń przesyłowych na nieruchomościach?;
- 4) jak kształtują się uwarunkowania ekonomiczne ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu w zakresie kompensacji uszczerbków ponoszonych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której umieszczono infrastrukturę przesyłową?;
- 5) czy i ewentualnie w jakim zakresie ustalenie lub możliwość ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia wpływa na przyznanie lub wysokość odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu?

Przy okazji badania relacji ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu poruszony zostanie również problem oddziaływania przepisów PlanZagospU tak na możliwość wywłaszczenia nieruchomości, jak i ustanowienia służebności przesyłu, w tym przede wszystkim problem ekonomicznych konsekwencji zastosowania obu omawianych środków w warunkach ograniczenia uprawnień właścicielskich z mocy obowiązującej regulacji planistycznej, przewidującej przeznaczenie terenu na cele przesyłowe.

Zagadnienia, które należy rozstrzygnąć w celu znalezienia odpowiedzi na przedstawione pytania, tak w odniesieniu do głównego problemu badawczego, jak i sformułowanych problemów uzupełniających, nie doczekały się dotąd jednoznacznego ani wyczerpującego wyjaśnienia w nauce prawa. Prześledzenie dorobku doktryny, tak dawniejszej, sprzed wejścia w życie przepisów o służebności przesyłu, jak i współczesnej, odnoszącej się już do tej instytucji, wskazuje na aktualność stanowisk wprost wyraża-

nych przez niektórych autorów, że „otwartym zagadnieniem jest relacja między przepisami dotyczącymi służebności przesyłu i przepisami regulującymi kwestię ograniczenia własności nieruchomości”¹ a „w przedmiotowym temacie nie przedstawiono jednolitego stanowiska”².

W ramach analizy stanu dotychczas prowadzonych badań w pierwszej kolejności odnotować należy, że samo pytanie o możliwość powstania prawa o treści służebności przesyłu w związku z ograniczonym wywłaszczeniem nieruchomości stanowi przedmiot ożywionej dyskusji w doktrynie³. Problem weryfikacji tezy o potencjalnej tożsamości treści i skutków ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe, jako instrumentu prawa administracyjnego, oraz służebności przesyłu, jako ograniczonego prawa rzeczowego, dotąd nie był podejmowany jako samodzielny przedmiot badań. Wybrane podobieństwa i różnice obu instytucji były zauważane i odnotowywane w literaturze zasadniczo w dwóch kontekstach. Po pierwsze, przy okazji analizy innych zagadnień badawczych, w dziełach poświęconych służebności przesyłu jako takiej, albo instytucji wywłaszczenia publicznoprawnego, bądź też wieloaspektowej problematyce umieszczania urzędzeń przesyłowych na nieruchomościach. Po drugie, w ramach oceny doktrynalnej orzecznictwa, które w uzupełnieniu materii ustawowej kształtuje sytuację prawną przedsiębiorców przesyłowych i właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości, a w którym przyjmuje się aktualnie, ogólnie rzecz ujmując, że ograniczone wywłaszczenie dokonane mocą decyzji administracyjnej wywołuje skutki prawne takie same, jak służebność przesyłu, co wyklucza jej ustanowienie albo zasiedzenie prawa o jej treści. Brakuje natomiast piśmiennictwa skupiającego się na prawoporównawczej analizie obu instytucji, uwzględniającej istotne odrębności tak w odniesieniu do jednolicie zakreślonych kryteriów klasyfikacji przedmiotowej, podmiotowej oraz funkcjonalnej, jak również uwzględniającej ich przynależność do odrębnych gałęzi prawa i konsekwencje z tego wynikające.

Stwierdzić należy, że przedstawione powyżej zagadnienia problemowe pozostają aktualne i zasługują na dogłębną analizę, ukierunkowaną na dokonanie ustalenia, czy treść, funkcja i skutki ograniczonego wywłaszczenia i służebności przesyłu są tożsame czy odmienne w świetle paradygmatu zupełności systemu prawa. Potwierdzenie istnienia istotnych podobieństw obu instytucji stawałoby pod znakiem zapytania utrzymywanie ich obu w porządku prawnym. Z kolei ustalenie istotnych odrębności uznać trzeba będzie za argument za ich utrzymaniem w systemie prawa.

¹ M. Nowak, *Ograniczenie*, s. 15.

² M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie*, s. 194.

³ Por.: tamże, s. 194–195; G. Bieniek, *Urządzenia*, s. 81; J. Bujny, M. Maśliński, *Sposoby nabycia i ustanowienia służebności przesyłu*, w: B. Rakoczy (red.), *Służebność przesyłu w praktyce*, 2017, s. 40; P. Lewandowski, *Niedobrowolne*, s. 51–52; G. Matusik, *Własność*, s. 286–287; A. Maziarz, *Służebność*, s. 51; B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, 2009, s. 32–34; Ł. Strzępek, *Głosa do uchw. SN*, s. 1335–1336 i literatura tam wskazana; J. Zralek, *Wywłaszczenie*, s. 226.

Dokonując oceny stanu badań nad wskazanym problemem konkurencyjności ograniczonego wywłaszczenia i służebności przesyłu, zauważyć należy, że w dotychczasowym piśmiennictwie, a w rezultacie także w ukształtowanej nauką prawa judykaturze, nie przywiązuje się wystarczającej wagi do okoliczności, że w aktualnym stanie prawnym ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe nie stanowi jednorodnej kategorii prawnej, a poszczególne jego warianty, stosowane w ramach odrębnych postępowań administracyjnych, kreują odmienne uprawnienia do korzystania z nieruchomości zajętych przy realizacji inwestycji przesyłowych celu publicznego. W ramach porównywania analizowanych instytucji w literaturze brakuje komparatystycznego zestawienia odnoszącego się do problematyki celów publicznych oraz prywatnych z jednej strony wywłaszczenia, a z drugiej służebności przesyłu. Nie zauważa się też istotnych różnic między trwałością skutków poszczególnych wariantów ograniczonego wywłaszczenia i trwałością służebności przesyłu.

Kolejnym powodem, który skłania do podjęcia poszukiwań odpowiedzi na postawione w założeniach badawczych pytania, jest zaobserwowana w literaturze i orzecznictwie tendencja do zrównywania celów ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu, w ramach której to tendencji dochodzi do uproszczenia funkcji obu instytucji, sprowadzonej do umieszczania i utrzymywania urządzeń przesyłowych na nieruchomościach. W celu zweryfikowania poprawności takiego rozumienia funkcji porównywanych instytucji oraz możliwości ich utożsamiania konieczna jest, niedokonana dotąd, prawnoporównawcza analiza problematyki celu publicznego w ramach działalności przesyłowej, zasad niezbędności i subsydiarności, leżących u podstaw ograniczonego wywłaszczenia oraz celów wprowadzenia do systemu prawnego i celów ustanowienia służebności przesyłu. Dopiero bowiem szerokie badanie analityczne wskazanych aspektów może dać odpowiedź na pytania o tożsamość ich funkcji, skutków i gradację ich stosowania.

Za podjęciem tematu określonego w tytule pracy i w jej założeniach badawczych przemawia także konieczność dokonania analizy wzajemnego oddziaływania ekonomicznych konsekwencji wywłaszczenia na cele przesyłowe oraz ustanowienia służebności przesyłu, szczególnie w kontekście ograniczeń planistycznych w wykonywaniu praw do nieruchomości. Tego rodzaju kompleksowa, prawnoporównawcza analiza nie została dotąd przeprowadzona w ramach badań prawnych. Nie sposób się przy tym nie zgodzić ze stwierdzeniem, że konieczność odróżnienia świadczeń uzyskiwanych przez właścicieli albo użytkowników w związku z zajęciem ich nieruchomości pod urządzenie przesyłowe jest uzasadniona postulatem zakazu multiplikacji odszkodowań z tytułu tożsamyh uszczerbków na odmiennych podstawach prawnych. Założenie to skłania do podjęcia wyzwania, polegającego na dokonaniu komparatystycznej oceny, jakiego typu szkody podlegają naprawieniu i jakie ograniczenia są wyrównywane na podstawie

przepisów WywłNierU⁴, na podstawie przepisów PlanZagospU⁵ i wreszcie w ramach odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu.

Rozważania prowadzone w pracy są ukierunkowane na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy obie instytucje, ograniczone wywłaszczenie i służebność przesyłu, można ze sobą utożsamiać w zakresie funkcji, treści i skutku. W tym celu dokonano wyboru, istotnych z punktu widzenia założeń prawoporównawczych źródeł normatywnych, określających elementy konstrukcyjne i cechy, wpisujące się w charakterystykę prawną każdej z nich. Przedmiotem prowadzonych na użytek niniejszej pracy badań były przede wszystkim przepisy prawa polskiego i literatura polska, co znajduje uzasadnienie w charakterze poddanych analizie problemów badawczych.

W pierwszej kolejności wśród źródeł normatywnych tak ograniczonego wywłaszczenia, jak i służebności przesyłu, wymienić należy Konstytucję RP⁶, której przepisy zakreślają ramy prawne obu instytucji w kilku kontekstach, w tym w odniesieniu do dopuszczalności i uwarunkowań dokonywania ograniczeń prawa własności nieruchomości, w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej, a także w odniesieniu do realizacji zadań własnych władz publicznych na rzecz obywateli. W ujęciu prawnomiędzynarodowym, w odniesieniu do ochrony własności, istotną rolę, szczególnie dla pojęcia i konstrukcji wywłaszczenia, wiązać należy z Protokołem Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 20.3.1952 r.⁷, określającym w art. 1 standard prawnomiędzynarodowej ochrony mienia.

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego najważniejszym źródłem prawa dla konstrukcji ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe są przepisy aktualnie obowiązującej GospNierU⁸. Z uwagi na fakt, że sprawy dotyczące roszczeń związanych z publicznoprawnym ograniczeniem praw do nieruchomości na skutek umieszczenia na nich urządzeń przesyłowych dotyczą często stanów prawnych ukształtowanych w okresie budowy urządzeń przesyłowych, a więc zaszłości, również obecnie, a nie tylko w kontekście historycznym, do ważnych źródeł prawa zaliczyć należy przepisy ustaw obowiązujących przed wejściem w życie GospNierU, w szczególności GospGruntU⁹ oraz WywłNierU.

Jako źródło prawa służebności przesyłu wskazać należy przede wszystkim przepisy KC¹⁰. Nie sposób przy tym pominąć znaczenia regulacji o służebności przesyłu ujętej w LasU¹¹.

⁴ Ustawa z 12.3.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) – akt nieobowiązujący.

⁵ Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

⁸ Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

⁹ Ustawa z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – akt nieobowiązujący.

¹⁰ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

Zaprezentowane powyżej zestawienie najistotniejszych źródeł normatywnych, dla poddawanych porównaniu instytucji ograniczonego wyłączenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu, nie stanowi zbioru zamkniętego. Przeciwnie, w dalszej części pracy katalog przepisów, stanowiących ich źródła prawne, podlegał będzie uszczegółowieniu i rozszerzeniu przez wskazanie skonkretyzowanych norm prawnych oraz regulacji szczegółowych, w tym także dotyczących przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz cywilnym. Analiza problemów badawczych dotyczy bowiem zarówno warstwy materialnoprawnej, jak i proceduralnej. Problematyki źródeł prawa w ramach konstrukcji niniejszej pracy dotyczyć będą odrębne podrozdziały w ramach analizy charakteru prawnego odpowiednio ograniczonego wyłączenia i służebności przesyłu.

Natomiast jeżeli chodzi o wykorzystanie orzecznictwa poddanego analizie w toku badań dogmatycznych, to niezwykle użyteczny okazał się dorobek judykatury krajowej, tak sądów powszechnych, sądów administracyjnych, SN i TK, jak i dorobek ETPC. W pracy poruszane są bowiem zagadnienia związane ze słusznym odszkodowaniem za wyłączenie, która to problematyka podlega także regulacji EKPC¹².

Praca pod tytułem „Ograniczone wyłączenie na cele przesyłowe a służebność przesyłu w prawie polskim” została podzielona na cztery rozdziały poprzedzone wstępem, w którym prezentowane są problemy poddane analizie, zakres pracy i przyjęte metody badawcze oraz założenia terminologiczne. Zakończenie obejmuje natomiast rekapitulację dokonanych ustaleń oraz postawienie tezy, stanowiących w zamierzeniu autora odpowiedź na pytania opisujące problemy badawcze sformułowane we wstępie.

W rozdziale I omówione zostaną prawne regulacje dotyczące położenia urządzeń sieciowych na nieruchomościach na tle historycznym. Celem prowadzonego w tej części pracy wywodu nie będzie odtwórstwo historycznoprawne, lecz refleksja nad genezą aktualnych problemów, odnoszących się do głównych zamierzeń badawczych pracy oraz przybliżenie unormowań i zdarzeń prawnych o znaczeniu historycznym, które także aktualnie mają istotne znaczenie przy rozstrzyganiu spraw o ustanowienie albo zasiedzenie służebności, jak również przy rozpoznawaniu wniosków o ustalenie odszkodowania wyłączeniowego. W odniesieniu do rozważań prowadzonych w tym rozdziale zamierzeniem jest także uwypuklenie podejścia problemowego, czego przejawem jest przedstawienie na wstępie założeń oraz wyciągnięcie, w końcowej części rozdziału, istotnych dla dalszych wywodów wniosków z analizy historyczno-prawnej.

Całość rozważań prowadzona będzie według porządku chronologicznego, począwszy od omówienia stanu prawnego 20-lecia międzywojennego oraz zmian ustawodawczych w związku z unifikacją prawa cywilnego po zakończeniu II wojny światowej, poprzez analizę stanu prawnego pod rządami KC w okresie PRL, aż po transformację ustrojową z lat 1989/1990 i czas po zniesieniu zasady jednolitej własności państwowej do wejścia w życie przepisów o służebności przesyłu. Dla wykazania, jak w poszczegól-

¹¹ Ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.).

¹² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

nych okresach wyglądało wykorzystywanie unormowań publicznoprawnych, a jak cywilnych, odnoszących się do zajmowania nieruchomości na cele związane z przesyłem, uregulowania z obu gałęzi zaprezentowane zostaną równolegle.

Rozdział II obejmie przeanalizowanie podstaw konstrukcyjnych i skutków ograniczonego wywłaszczenia w celach przesyłowych. Ustalenia dokonywane w tej części pracy mają decydujące znaczenie dla dalszych rozważań, dotyczących porównania cech, treści, warunków stosowania i skutków ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu. Wybór omawianych zagadnień nie jest przypadkowy, lecz wynika z przyjętych założeń metodologii komparatystycznej. W sposób możliwie syntetyczny zostanie przedstawiona konstrukcja ograniczonego wywłaszczenia w rozbiciu na aspekt przedmiotowy, podmiotowy oraz funkcjonalny. W aspekcie przedmiotowym ukazane będzie odniesienie ograniczonego wywłaszczenia z jednej strony do urzędów przesyłowych, a z drugiej do nieruchomości. W kontekście podmiotowym zwrócona zostanie uwaga m.in. na to, że wywłaszczenie oddziałuje nie tylko na prawo własności nieruchomości, ale też na użytkowanie wieczyste, jeśli zostało ustanowione. Z kolei w ujęciu funkcjonalnym przybliżeniu podlegać będzie problematyka celu ograniczonego wywłaszczenia, uprawnień i obowiązków wynikających z wywłaszczenia, a także związku instytucji wywłaszczeniowej z warunkami planowania i zagospodarowania przestrzennego. W ramach tych rozważań zwrócona zostanie uwaga na wielowariantowość ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe w kontekście wymagań stawianych przed przedsiębiorcami przesyłowymi w zakresie rozwoju i utrzymywania infrastruktury przesyłowej. W dalszej części rozdziału omówione zostaną kluczowe dla istoty wywłaszczenia zasady niezbędności i subsydiarności, wraz ze wskazaniem ich konstytucyjnych oraz ustawowych źródeł.

Odrębne rozważania w rozdziale II dotyczyć będą realizacji celu publicznego w ramach ograniczonego wywłaszczenia. Zmierzać one będą do ujawnienia, że ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe nie stanowi w aktualnym stanie prawnym kategorii jednorodnej. Przeciwnie, zwrócona zostanie uwaga na to, że ograniczone wywłaszczenie występuje w czterech wariantach różniących się m.in. zakresem realizowanego celu publicznego, zakresem oddziaływania na prawa właścicielskie, przesłankami dopuszczalności ingerencji wywłaszczeniowej oraz zakresem odpowiedzialności odszkodowawczej. Ustalenia dokonywane w tym rozdziale stanowiąc mają punkt wyjścia do prowadzonych w rozdziale IV rozważań na temat różnic w zakresie celów, funkcji i treści między ograniczonym wywłaszczeniem i poszczególnymi jego wariantami a służebnością przesyłu.

W rozdziale tym zbadany zostanie też problem trwałości ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe. Prowadzony wywód koncentrować się będzie wokół znaczenia i istoty pojęcia trwałości ograniczonego wywłaszczenia, a także aspektu temporalnego poszczególnych jego wariantów. Analizie poddane zostaną także cel, przedmiot oraz zasady postępowania dotyczące ujawniania ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe w księdze wieczystej. Dokonane ustalenia będą podlegać w dalszej części pracy skonfrontowaniu z aspektem temporalnym służebności przesyłu.

W ramach rozdziału II analizie zostanie również poddana problematyka odszkodowania z tytułu wywłaszczenia na cele przesyłowe. Zwrócona tu zostanie uwaga, w odniesieniu do poszczególnych wariantów wywłaszczenia, na różnice w zakresie obowiązku odszkodowawczego i jego specyficzne elementy. Omówiony zostanie także tryb ustalania odszkodowania wywłaszczeniowego. Następnie zaprezentowana będzie konstrukcja odszkodowania planistycznego oraz wpływ jego przyznania na możliwość ustalenia i wysokość odszkodowania wywłaszczeniowego. Wreszcie podjęty zostanie problem przejścia praw do odszkodowania wywłaszczeniowego, który powodował przez lata znaczne rozbieżności w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

Rozdział III pracy dotyczyć będzie rozważań na temat podstaw konstrukcyjnych i skutków powstania służebności przesyłu w kontekście porównania do ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe. Prowadzona w tej części analiza, w celu ujawnienia odrębności i podobieństw obu instytucji, przeprowadzona zostanie z perspektywy badawczej, polegającej na doborze analizowanych zagadnień, częściowo tożsamej, a częściowo podobnej do przyjętej przy opisie konstrukcji ograniczonego wywłaszczenia. Z uwagi na to, że wprowadzenie służebności przesyłu nastąpiło w okresie obowiązywania przepisów o ograniczonym wywłaszczeniu, do istotnych zagadnień zliczyć należy omówienie przyczyn wprowadzenia nowej instytucji prawnorzeczowej. Z kolei w nawiązaniu do prowadzonych przy okazji omówienia ograniczonego wywłaszczenia zasad niezbędności i subsydiarności, a także problematyki celu publicznego, rozważaniom poddana zostanie problematyka celów ustanowienia służebności przesyłu. Analizie zagadnień związanych z trwałością ograniczonego wywłaszczenia odpowiadać będzie w rozdziale III przybliżenie aspektu trwałości obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu. Wreszcie w rozdziale tym poruszona zostanie problematyka odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu, które to ustalenia stanowiąc będą, wraz z wnioskami z analizy dotyczącej odszkodowania za wywłaszczenie i odszkodowania planistycznego, punkt wyjścia do oceny w dalszej części pracy wzajemnego oddziaływania tychże form kompensacji ekonomicznej ograniczeń, których doznaje podmiot posiadający prawa rzeczowe do nieruchomości w związku z jej przeznaczaniem na cele przesyłowe.

Rozdział IV stanowić będzie zwieńczenie rozważań. Poruszana w nim problematyka nawiąże wprost do tematu monografii, a prowadzone analizy bazować będą na ustaleniach poczynionych we wcześniejszych rozdziałach i wnioskach w nich wyciągniętych. W celu zsyntetyzowania wyводу na wstępie rozdziału przedstawione zostaną założenia prezentujące cele postawione przed autorem w tej części, jak i porządek podejmowanych tematów. Z uwagi na ukształtowane w otoczeniu prawnym relacje między właścicielami albo użytkownikami wieczystymi nieruchomości a przedsiębiorcami przesyłowymi, w ramach których judykatura dopuszcza zarówno możliwość ustanowienia służebności przesyłu, jak i zasiedzenia „służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu” w odniesieniu do okresu sprzed 3.8.2008 r., analiza wpływu wywieranego przez ograniczone wywłaszczenie będzie się odnosić do obu wskazanych instytucji prawnorzeczowych. Porównaniu zostanie poddany zakres słu-

żebności przesyłu i zakres ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe. Następnie prowadzona będzie analiza możliwości wykreowania mocą decyzji wywłaszczeniowej ograniczonego prawa rzeczowego o treści służebności przesyłu. Wreszcie podjęty zostanie temat oddziaływania ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe na możliwość ustanowienia albo zasiedzenia służebności przesyłu. Przybliżone zostaną ewolucja i stan aktualny orzecznictwa w tym zakresie, a także odnoszące się do niego stanowiska doktryny. Prowadzone w tej części pracy rozważania, w tym podjęta krytyczna analiza dominującej linii orzeczniczej, stanowiąc będą punkt wyjścia do sformułowania odpowiedzi na główne pytania opisujące problemy badawcze zaprezentowane we wstępie pracy. Dalsze ustalenia dokonywane w rozdziale IV odnosić się będą do aspektu ekonomicznego analizowanego problemu, tj. do relacji odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu i słusznego odszkodowania z tytułu ograniczonego wywłaszczenia. Ostatni podrozdział tej części pracy dotyczyć będzie zagadnień proceduralnych związanych z konkurencyjnością ograniczonego wywłaszczenia i służebności przesyłu. Poruszone zostaną problemy związane z równoległym wszczęciem i prowadzeniem obu postępowań, w tym w odniesieniu do przesłanek zawieszenia odpowiednio postępowania administracyjnego albo cywilnego.

Dokonując analizy komparatystycznej ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe oraz służebności przesyłu, przypomnieć należy, że kluczem do skutecznej komparatystyki jest dokładne przyjrzenie się zbiorom porównywanych przepisów prawnych, a następnie dokonanie oceny ich podobieństw i różnic w celu zrozumienia ich treści i zakresu, a w szczególności tego, jaka jest natura ujawnionych rozbieżności oraz co ujawniają rozbieżności i podobieństwa¹³. Z punktu widzenia postawionych przed autorem celów badawczych, w szczególności w kontekście problemu współistnienia w systemie prawa publicznoprawnego wywłaszczenia na cele przesyłowe i służebności przesyłu, jako ograniczonego prawa rzeczowego, zastosowanie metody komparatystycznej jako wiodącej jest więc tak niezbędne, jak i użyteczne.

Warto zwrócić uwagę na to, że posługiwanie się w ramach badań prawnych metodą komparatystyczną jest niezwykle istotne nie tylko w perspektywie prawnomiedzynarodowej, ale też w ramach badań nad prawem krajowym¹⁴. Stąd rozważania na temat stosowania administracyjnego wywłaszczenia w celach związanych z działalnością przesyłową oraz równoległe instrumentów cywilnoprawnych prawa rzeczowego prowadzić może do lepszego poznania i rozumienia wskazanych instytucji w prawie polskim i w tym zakresie jest użyteczne w niniejszym opracowaniu.

Z uwagi na specyfikę przedmiotu metoda badawcza podlega ograniczeniu do komparatystyki wewnętrznej w typie mikrokomparatystyki¹⁵, czyli takiej, która nie polega

¹³ Por. E.J. Eberle, *The Methodology*, s. 52. K. Lubiński (Przedmiot, s. 1071 i n.) wyjaśnia, że „komparatystyka prawa polega na wartościującym ustaleniu tożsamości, podobieństw i różnic porównywanych dwóch lub więcej systemów prawa albo ich części składowych”.

¹⁴ K. Lubiński, *Kilka uwag*, s. 457.

¹⁵ K. Lubiński, *Przedmiot*, s. 1083.

na porównaniu całych systemów, gałęzi czy rodzin prawa, lecz która skupia się na porównaniu wybranych norm i ich elementów, a także uporządkowanych w systemie prawa grup norm prawnych. Przedmiotem badań będzie w zamierzeniu przenikanie instytucji prawa rzeczowego do sfery publicznoprawnej na potrzeby ograniczonego wywłaszczenia w celu realizacji inwestycji celu publicznego związanych z przesyłem. W kontekście tego problemu zwrócić uwagę na uregulowania prawne w zakresie wykorzystania ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe zamiast albo obok instytucji prawa cywilnego – służebności przesyłu. W istocie przedmiotem analizy komparatystycznej będzie sprawdzenie, czy i ewentualnie w jakim zakresie przepisy wywłaszczeniowe wywołują w ramach ograniczonego wywłaszczenia, tj. takiego, które nie prowadzi do pozbawienia własności, lecz jedynie jej ograniczenia, skutki w postaci trwałych ograniczeń praworzeczowych, lecz ustanawianych na drodze administracyjnej.

W teorii komparatystyki prawa zwraca się uwagę na różnice między formalnym podejściem do porównywania, odnoszącym się wyłącznie do struktury i formy jednostki prawa, a podejściem materialnym, wymagającym uwzględnienia jak najszerzej rozumianych treści porównywanych jednostek prawa, ale w ramach „jednorodnej kategorii, istotnej z punktu widzenia celu komparatystycznego”¹⁶. Z punktu widzenia analizowanych w niniejszej pracy problemów badawczych ograniczenie zakresu porównania ograniczonego wywłaszczenia i służebności przesyłu do podejścia formalnego byłoby niewystarczające oraz rzutowałoby na prawidłowość wyciąganych wniosków. Stąd w ramach porównania analiza od strony formalnej ma na celu raczej uporządkowanie porównywanych instytucji prawnych, zaś odekodowanie rzeczywistej ich treści wymagać będzie badań materialnoprawnych, uwzględniających szerokie spektrum kontekstów społecznych, w tym ekonomicznych i socjologicznych.

W toku analizy komparatystycznej istotne znaczenie należy przypisać właściwej metodologii. Jak przypomina się w literaturze zacząć należy od postawienia problemu, a następnie, w fazie wyboru materiału do porównywania, niezbędne jest uzasadnienie odniesienia do konkretnych systemów prawnych lub ich części, adekwatnych do analizowanego problemu, w celu ustalenia tożsamości, różnic i podobieństw poddanych porównaniu regulacji prawnych¹⁷. Zaprezentowany przedmiot badawczy, sprowadzający się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy na skutek ograniczonego wywłaszczenia dochodzi w istocie do powstania ograniczonego prawa rzeczowego o treści odpowiadającej treści służebności przesyłu, uznać można za istotny i warty zgłębienia, o ile odnosić się będzie do rozwiązań ustawowych przyjętych w systemie prawa i ujętych w jak najszerzym kontekście.

Kluczową kwestią, wpływającą na jakość i użyteczność analizy komparatystycznej pod kątem problemów badawczych, jest właściwy wybór materiału porównawczego, z zastosowaniem metody wielokontekstowej, uwzględniającej szereg aspektów: gene-

¹⁶ Por. R. Tokarczyk, *Komparatystyka*, s. 34.

¹⁷ Por. K. Lubiński, *Przedmiot*, s. 1082.

tycznych, historycznych, ekonomicznych, społecznych, socjologicznych, aksjologicznych, logicznych i funkcjonalnych¹⁸. Z odwołaniem do dorobku komparatystyki światowej warto przypomnieć, że „prawo jest tylko częścią całego społeczeństwa, dlatego nie można uzyskać jakiegokolwiek zrozumienia prawa bez wcześniejszego zdobycia wiedzy o społeczeństwie jako całości”¹⁹. Wieloaspektowość komparatystyki w niniejszej pracy przejawia się m.in. w zastosowaniu zarówno komparatystyki prawnohistorycznej, jak i prawnospółczesnej²⁰. Jest to widoczne przy omawianiu prawnych regulacji dotyczących położenia urzędów przesyłowych na nieruchomościach na tle historycznym, ale też regulacji współczesnych, w tym zwłaszcza w ramach poszukiwania przyczyn określonych sposobów wykładni analizowanych przepisów prawa w zakresie uzasadnienia dla zrównywania skutków ograniczonego wywłaszczenia i służebności przesyłu albo konstrukcji „służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu”.

Przyjęcie wskazanej metody kontekstowej prowadzi zgodnie z zamierzeniem badawczym do ograniczenia wyboru norm prawnych w zakresie analizy dogmatycznej, a następnie porównania na podstawie kryterium użyteczności. W związku z tym warstwa referencyjna pracy w rozdziałach II i III obejmuje przybliżenie dla obu instytucji: 1) ich cech charakterystycznych w ujęciu przedmiotowym, podmiotowym i funkcjonalnym; 2) ograniczeń w ich stosowaniu w świetle standardów systemu prawa; 3) celu ich stosowania; 4) trwałości wywoływanych przez nie skutków oraz 5) kompensacji uszczerbków wywołanych przez nie w sferze własności nieruchomości. Z kolei warstwa komparatystyczna pracy, ujęta w szczególności w rozdziale IV, odnosi się do porównania zakresów obu instytucji na podstawie wskazanych kryteriów porównawczych i do zbadania ich wzajemnego wpływu.

Przy prowadzeniu badań związanych z niniejszym opracowaniem wykorzystywana była głównie metoda dogmatycznoprawna, przy pomocy której ustaleniu podlegają treści normatywne analizowanych przepisów prawa, poddawane następnie wykładni, w tym przede wszystkim wykładni literalnej, ale też w dużym stopniu systemowej i logicznej. Apriorycznie stwierdzić można, że służebność przesyłu w ujęciu funkcjonalnym stanowi jednorodną konstrukcję prawną. Niezależnie od konfiguracji przedmiotowej, tj. tego, czy dotyczy urzędów nowo projektowanych, czy też już posadowionych na nieruchomości, służebność daje prawo do korzystania z cudzej nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem urzędów przesyłowych. Z kolei analogiczne pierwsze spojrzenie na przepisy GospNierU, dotyczące ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe, pozwala jednoznacznie stwierdzić, że mamy tu do czynienia z kilkoma rodzajami czy wariantami wywłaszczenia różniącymi się znacząco pod kątem funkcjonalnym. Zmierzając do realizacji zasady komparatystyki prawa, aby porównywać to, co jest porównywalne²¹, z zastosowaniem metody dogmatycznoprawnej, analizie poddane zostaną

¹⁸ Por. tamże, s. 1077–1078.

¹⁹ A. Romano, *Micro-Meso-Macro*, s. 7.

²⁰ Por. R. Tokarczyk, *Komparatystyka*, s. 52.

²¹ Por. tamże, s. 34–35.

poszczególne warianty „małego” wyłączenia w celu zidentyfikowania tych unormowań, które z uwagi na zbliżoną do służebności przesyłu funkcję mogą być z tą służebnością porównywane. Zastosowanie metody dogmatycznoprawnej pozwala na zsyntetyzowanie, uporządkowanie i ocenę istotnego, z punktu widzenia problemów badawczych pracy, dorobku orzecznictwa i doktryny prawa.

W niniejszej pracy duże znaczenie przypisać należy także metodzie historycznoprawnej. Znalazła ona zastosowanie głównie w rozdziale I, w ramach analizy prawnych regulacji dotyczących położenia urządzeń przesyłowych na nieruchomościach na tle historycznym. Zaznaczyć przy tym trzeba, że zastosowanie tej metody służyć ma nie tylko ukazaniu ewolucji uregulowań wchodzących w zakres rozważanych problemów, ale także ujawnieniu tych unormowań, które mają znaczenie dla oceny aktualnych stosunków prawnych i rozstrzygania bieżących sporów. Zastosowanie metody historycznoprawnej pozwala na zidentyfikowanie treści normatywnych, użytecznych w kontekście stosowania, ale też wykładni przepisów obecnie obowiązujących. W szczególności w tym kontekście zwrócić należy uwagę na unormowania dawniejszych ustaw wyłączeniowych, które mają istotne znaczenie dla bieżącego orzecznictwa na tle problemu dopuszczalności ustanowienia albo zasiedzenia służebności przesyłu na nieruchomości uprzednio objętej ograniczonym wyłączeniem, a także w sprawach o odszkodowanie wyłączeniowe. Wreszcie zaznaczyć należy, że wyłącznie dzięki zastosowaniu metody historycznoprawnej możliwe jest ustalenie przyczyn nadinterpretacji w judykaturze roli ograniczonego wyłączenia na cele przesyłowe, prowadzącej do wyłączenia możliwości ustanowienia albo zasiedzenia służebności przesyłu po wyłączeniu.

W najmniejszym stopniu, w ramach analizy znaczenia i funkcji ograniczonego wyłączenia na cele przesyłowe, wykorzystywana będzie wykładnia funkcjonalna (celowościowa). Stosowana jest ona bowiem w dominujących głosach orzecznictwa, które w niniejszym opracowaniu zostanie poddane analizie krytycznej, jako główny środek rozszerzającej interpretacji przepisów o wyłączeniu. Uznać należy, że przy stosowaniu przepisów o wyłączeniu, jako publicznoprawnym, władczym środkiem ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, wszelkie metody wykładni rozszerzającej, w tym właśnie celowościowej, są niedopuszczalne, albo powinny być stosowane z dużą ostrożnością.

W ramach uwag terminologicznych wskazać należy, że sformułowanie tytułu pracy oddaje zarówno jej charakter, jak i zakres. W szczególności podkreślić należy, że wiodącym celem opracowania jest zbadanie wzajemnego oddziaływania obu wskazanych w tytule instytucji prawnych w ujęciu problemowym. Nie przez przypadek w tytule pracy mowa jest o „służebności przesyłu”, a nie o „ustanowieniu służebności przesyłu”, ponieważ zakładać należy, że ograniczone wyłączenie na cele przesyłowe może oddziaływać nie tylko na możliwość ustanowienia służebności, ale także na jej treść, w szczególności w kontekście odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu. Przyjęta w tytule perspektywa problemowa jest wyrażana i rozwijana we wszystkich kolejnych rozdziałach pracy.

Przywołany w tytule pracy termin ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe odnosi się przede wszystkim do uregulowanej w GospNierU publicznoprawnej instytucji, której zastosowanie polega na ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkownika wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości w celu publicznym budowy i utrzymywania 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 urządzeń. Tam, gdzie zostało to wyraźnie wskazane, pojęcie ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe dotyczy także środków administracyjnych, służących temu samemu celowi i posiadających tożsamą lub zbliżoną treść, których źródłem normatywnym są przepisy obowiązujące przed wejściem w życie aktualnej ustawy o gospodarce nieruchomościami. W celu uniknięcia nadużywania tego terminu zamiennie pojawia się termin „małe wywłaszczenie”, stosowany zresztą też przez innych autorów, a także skrót – ograniczone wywłaszczenie, albo po prostu wywłaszczenie. Użycie przy terminie wywłaszczenia „małe” w cudzysłowie ma na celu podkreślenie pozanormatywnego, doktrynalnego źródła tego pojęcia. Zastrzec należy, że każda z przywołanych form odnosi się do ograniczonego wywłaszczenia na cele przesyłowe, chyba że w treści pracy wyraźnie zaznaczono, że chodzi o wywłaszczenie *sensu stricto*, które dotyczy podstawowej formy wywłaszczenia, polegającej na pozbawieniu własności nieruchomości, a które pozostaje bez związku z przedmiotem monografii.

Zastrzec także należy, że z przyczyn opisanych wyżej zdarzać się może, że w kontekście prowadzonego wywodu pojawi się odwoływanie do służebności, bez sprecyzowania, o jaką służebność chodzi. W takim przypadku przyjmować należy, że stwierdzenie dotyczy służebności przesyłu, nie zaś służebności gruntowych, służebności osobistych czy „służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu”, które to terminy dla uniknięcia niejasności zawsze są prezentowane w pełnym brzmieniu.

Niniejsza praca dotyka również, z uwagi na przedmiot prowadzonych rozważań, problemu wykształconej w judykaturze instytucji „służebności gruntowej o treści służebności przesyłu”, stwierdzanej w trybie zasiedzenia. Konsekwentnie posługuję się cudzysłowem przy opisie tej konstrukcji prawnej, w celu odróżnienia jej z jednej strony od zasiedzenia służebności przesyłu, a z drugiej w celu podkreślenia, że w przeważającej ocenie doktryny stanowi ona wciąż żywy przedmiot kontrowersji z uwagi na ograniczenia wynikające z zasady *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych.

Praca obejmuje stan prawny oraz dorobek orzecznictwa i nauki prawa aktualne na koniec stycznia 2023 r. Na marginesie zastrzec należy, że czas gromadzenia i analizy źródeł niezbędnych do rozstrzygnięcia postawionych przed autorem zagadnień problemowych, a także czas „przelania na papier” refleksji autora, przypadł na okres pandemii COVID-19, co w znaczący sposób ograniczyło możliwości pracy w upragnionych warunkach biblioteki uniwersyteckiej.

Niniejsze wydanie stanowi uzupełnioną wersję rozprawy doktorskiej, której publiczna obrona odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu 27.9.2022 r. Dysertacja przygotowywana została pod kierun-

kiem prof. zw. dr. hab. *Bartosza Rakoczego*, któremu składam wyrazy wdzięczności za objęcie opieką naukową i wsparcie. Podziękowania składam również recenzentom rozprawy doktorskiej: dr hab. *Przemysławowi Drapale*, prof. ALK, prof. zw. dr hab. *Dariuszowi R. Kijowskiemu* i dr hab. *Adamowi Niewiadomskiemu*, prof. UW, których cenne uwagi przyczyniły się do nadania ostatecznego kształtu niniejszemu opracowaniu. Osobne wyrazy wdzięczności składam Najbliższym, bez których wsparcia praca ta nie miałaby szansy powstać.

Koszalin, czerwiec 2023 r.

Krzysztof Żebryk

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl