

UCHWAŁA

Dnia 6 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z wniosku K. P.
przy uczestnictwie Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A.
w K.
o ustanowienie służebności przesyłu,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 6 czerwca 2014 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w B.
postanowieniem z dnia 9 października 2013 r.,

"1. Czy w sprawie z wniosku właściciela nieruchomości wszczętej na podstawie art. 305² § 2 k.c. zachodzi konieczność ustanowienia służebności przesyłu dla właściwego korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, w wypadku gdy legitymuje się on decyzją wydaną na rzecz poprzednika prawnego na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.)?

a w razie pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1,

2. jaki w takim wypadku jest konieczny zakres prawa przedsiębiorcy przesyłowego, którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 do korzystania z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń?"

podjął uchwałę:

Jeżeli przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń wymienionych w art. 49 § 1 k.c. wykonuje uprawnienia wynikające z decyzji wydanej na rzecz jego poprzednika

prawnego na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), właściciel nieruchomości nie może żądać ustanowienia służebności przesyłu (art. 305² § 2 k.c.).

UZASADNIENIE

Wnioskodawczyni domagała się ustanowienia służebności przesyłu przez obciążenie opisanej nieruchomości będącej jej własnością na rzecz uczestnika, którego własność stanowią urządzenia, obejmujące linię energetyczną wysokiego napięcia, przechodzącą nad jej nieruchomością.

Uczestnik domagał się oddalenia wniosku, podał, że czynił nieskuteczne starania o nabycie służebności przez zasiedzenie.

Postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2013 r. Sąd Rejonowy w B. ustanowił na rzecz uczestnika służebność przesyłu, ograniczającą własność wskazanej nieruchomości wnioskodawczyni w opisanym zakresie oraz zasądził na jej rzecz kwotę 404 515 zł tytułem wynagrodzenia za ustanowienie służebności.

Przyjęte przez Sąd Okręgowy za własne ustalenia Sądu Rejonowego przedstawiały się następująco:

Linia energetyczna o napięciu 220 kV, przebiegająca z kierunku południowego na północ B. – K., której fragment dotyczy żądania, posadowiona została pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku w granicy działki stanowiącej własność wnioskodawczyni i działki sąsiedniej. Obecnie przebiega w bezpośrednim sąsiedztwie wzniesionego w latach pięćdziesiątych XX wieku domu mieszkalnego wnioskodawczyni i jej rodziny; wchodzi w skład przedsiębiorstwa uczestnika. Sąsiedztwo linii energetycznej i znajdującej się nieopodal stacji transformatorowej jest uciążliwe, z uwagi na szum urządzeń, wyładowania atmosferyczne w czasie burz i opadów oraz wzrostu wilgotności powietrza. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działka wnioskodawczyni znajduje się w strefie zabudowy usługowo - rzemieślniczej, gdzie dopuszczalne jest realizowanie funkcji mieszkaniowej, nieprzekraczającej łącznie 50% całkowitej powierzchni użytkowej mieszkania w stosunku do powierzchni przeznaczonej na usługi oraz zgodności z funkcją podstawową. Możliwe jest prowadzenie ogrodnictwa, szkółkarstwa, ogrodów działkowych oraz budowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Sąd Rejonowy uznał, że nie ma wpływu na ocenę żądania wnioskodawczyni decyzja administracyjna wydana na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm., dalej: „u.z.t.w.n.” lub ”ustawa z 12 marca 1958 r.”), ponieważ

nie rodzi ona skutków prawnych w postaci ograniczonego prawa rzeczowego, zwłaszcza gdy żądanie stwierdzenia zasiedzenia czterokrotnie zostało oddalone. Rozmiar wynagrodzenia uwzględnia również negatywne, a nawet szkodliwe oddziaływanie urządzenia przesyłowego na korzystanie z nieruchomości.

W apelacji uczestnika podniesione zostały zarzuty błędnego zastosowania art. 305¹ k.c., także w związku z art. 145 k.c. przez uwzględnienie w wynagrodzeniu także „uszczerbku jaki budujący linię wyrządzili właścicielowi nieruchomości”, błędnej wykładni art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z 1958 r., polegającej na uznaniu, że decyzja administracyjna nie wywołała stosunku prawnego, uprawniającego do dysponowania nieruchomością, również w celu konserwacji urządzeń, naruszenie art. 442 § 1 k.c. przez nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia roszczenia o wynagrodzenie, art. 117 § 1 k.c. przez niewłaściwe określenie terminu przedawnienia roszczenia.

Sąd Okręgowy w B. przy rozpoznawaniu tej apelacji powziął wątpliwości dotyczące konieczności ustanowienia służebności przesyłu w sytuacji, gdy przedsiębiorca legitymuje się decyzją wydaną na rzecz jego poprzednika prawnego na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z 1958 r. oraz określenia koniecznego zakresu prawa przedsiębiorcy do korzystania z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem urządzeń przesyłowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pogłębiona analiza zagadnień związanych z zasadami wykorzystywania nieruchomości gruntowych przez przedsiębiorstwa, które nie mogą prowadzić działalności związanej z dostarczaniem wody, odbioru ścieków, wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej oraz świadczenia usług telekomunikacyjnych, bez korzystania z urządzeń przesyłowych oraz nieruchomości innych osób, na których urządzenia te zostały założone, dokonana została w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., III CZP 87/13 (Biul. Sądu Najwyższego 2014, nr 4, poz. 9). Wyrażone zostało w niej stanowisko, że wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści

służebności przesyłu. Ma ono decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, ponieważ jest konsekwencją zapatrywania, że decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. stanowi tytuł prawny do korzystania z cudzej nieruchomości w zakresie wynikającym z jej treści oraz kreuje obowiązek znoszenia przez właściciela tej nieruchomości ograniczeń wynikających z uprawnienia przyznanego wskazanemu podmiotowi. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym to zagadnienie podziela argumenty, które legły u podstaw trafnego poglądu.

Z dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego uchylony został, przepisem art. III pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 94), dekret z dnia 11 października 1946 r. prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm., dalej: „dekr. rzecz”), który w dziale I tytułu VI zawierał przepisy regulujące służebności gruntowe, a także art. 175 stanowiący, że służebność może być ustanowiona także na rzecz każdorazowego właściciela oznaczonego przedsiębiorstwa. Do takiej służebności stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych.

W okresie do wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 731, dalej: „ustawa z 2008 r.”) w kodeksie cywilnym nie było przepisu odpowiadającego treści art. 175 dekr. rzecz. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano możliwość analogicznego stosowania przepisów regulujących służebności gruntowe do obciążania nieruchomości przylegającej do sieci wodociągowej, elektrycznej oraz innej, celem przyznania dostępu do tych sieci nieruchomości pozbawionej takiego dostępu (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 3 czerwca 1965 r., III CO 34/65, OSNC 1966, nr 7-8, poz.109; z dnia 30 sierpnia 1991 r., III CZP 73/91, OSNCP 1992, nr 4, poz.53). Dopuszczono możliwość umownego ustanowienia służebności gruntowej, która treścią odpowiadała służebności przesyłu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 142; postanowienie z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08, niepubl.). Początkowo przyjmowano, że konieczne jest wskazywanie, zgodnie z art. 285 § 2 k.c., nieruchomości władnącej. W późniejszym czasie uznawano, że uprawnienie przysługuje przedsiębiorcy. Wypowiadane były również

w orzeczeniach poglądy sprzeciwiające się takiej możliwości, z powołaniem na obowiązywanie na gruncie prawa rzeczowego zasady enumeratywnego wyszczególnienia ograniczonych praw rzeczowych. Wskazywano też na ewentualność umownego przyznania konkretnej osobie względnego prawa do określonego korzystania z nieruchomości innej osoby (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2002 r., II CKN 1316/00, niepubl.). Nie wyłączano również nabycia w drodze zasiedzenia, na podstawie art. 292 k.c., od 1989 r., przez przedsiębiorstwo przesyłowe służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu bez konieczności wskazywania nieruchomości władnącej, celem zwiększenia użyteczności prowadzonego przedsiębiorstwa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., III CZP 70/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 64; wyrok z dnia 9 grudnia 2009 r., IV CSK 291/09, niepubl.; postanowienia: z dnia 13 października 2011 r., V CSK 502/10, niepubl.; z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 672/12, niepubl.; z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08, niepubl.; z dnia 25 stycznia 2006 r., I CSK 11/05, niepubl.).

Z dniem 3 sierpnia 2008 r. wprowadzone zostały do kodeksu cywilnego przepisy regulujące służebność przesyłu, która zgodnie z art. 305² k.c. polega na możliwości obciążenia nieruchomości na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorstwo może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń.

Przepisy kodeksu cywilnego mają zastosowanie do stosunków prawnych kreowanych dobrowolnie przez równorzędne podmioty, w granicach przewidzianych przez ustawy. Ingerencja w te stosunki prawa publicznego podejmowana jest w celu zagwarantowania możliwości realizacji różnych postaci interesu publicznego.

Ograniczenie prawa własności jest dopuszczalne, zgodnie z art. 140 k.c., przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Dochodzi do niego zarówno regulacjami z zakresu prawa cywilnego, jak i o charakterze publicznoprawnym. Wkraczanie w prawo własności metodami przewidzianymi w prawie publicznym dokonywane jest przez przyznanie organom

administracji publicznej kompetencji do kształtowania treści stosunków prawnych. Tytuł do jednorazowego wykorzystania nieruchomości w określonym celu lub wykorzystywania jej w pewnych celach przez dłuższy czas, może wynikać z ustawy lub z umowy z jej właścicielem oraz z aktu administracyjnego. Wydanie aktu administracyjnego może stanowić przesłankę, od której zależy możliwość dokonania czynności cywilnoprawnej albo zastępować tę czynność, powodując wprost powstanie praw i obowiązków, bez potrzeby składania oświadczeń woli przez podmioty stosunku prawnego. Do tej drugiej kategorii należą postanowienia ustaw regulujących wywłaszczenie, polegające na pozbawieniu lub ograniczeniu prawa własności w celu nabycia go przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dla zrealizowania celów publicznych, objęte obecnie również art. 21 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.

W okresie od dnia 5 kwietnia 1958 r. do dnia 31 lipca 1985 r. obowiązywała ustawa z dnia 12 marca 1958 r., która przewidywała, że chociaż o wywłaszczenie może ubiegać się zainteresowany organ administracji państwowej, instytucja lub przedsiębiorstwo państwowe, to może ono nastąpić jedynie na rzecz Skarbu Państwa (art. 2 ust. 1 i 2). Jego dopuszczalność uzależniona była od niezbędności danej nieruchomości dla realizacji konkretnych celów publicznych (art. 3 ust. 1). Wywłaszczenie mogło polegać na całkowitym odjęciu lub ograniczeniu prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości lub jej części (art. 4 i art. 5 ust. 1). Przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego ubiegający się o nie był zobowiązany do wystąpienia do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie osiągnięcia porozumienia, do zawarcia we właściwej formie umowy nabycia jej. W rozdziale 5 u.z.t.w.n. unormowany został szczególny tryb wywłaszczenia, obejmujący także art. 35, który stanowił, że organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe mogą za zezwoleniem naczelnika gminy, a w miastach prezydenta lub naczelnika miasta (dzielnic), zakładać i przeprowadzać na nieruchomościach - zgodnie z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową - ciągi drenażowe, przewody służące do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzenia techniczne łączności i sygnalizacji, a także inne podziemne lub nadziemne urządzenia (ust. 1); osobom upoważnionym przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe

przysługuje prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z ich konserwacją (ust. 2). Do wywłaszczenia nieruchomości w zwykłym trybie mogło dojść, gdy wskutek założenia i przeprowadzenia przewodów i urządzeń nieruchomość nie nadawała się do dalszego racjonalnego jej użytkowania przez właściciela na cele dotychczasowe (ust. 3). Z art. 36 u.z.t.w.n. wynikało, że wynagrodzenie za straty spowodowane działaniami przewidzianymi w art. 35 ust. 1 i 2 strony ustalały wzajemnie na podstawie porozumienia, a w razie sporu właściwy organ orzekał o nim decyzją administracyjną.

W art. 42, objętym rozdziałem szóstym, dotyczącym zajęcia nieruchomości, wskazane zostało, że naczelnik powiatu może zezwolić na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż dwa lata, jeżeli było to niezbędne dla czasowego tylko czynienia z niej określonego użytku, którego osiągnięcie nie wymagało wywłaszczenia, ani wzniesienia na niej trwałych urządzeń. Po upływie dwóch lat zajęcie ustawało z mocy prawa i nie mogło być przedłużone. Za zajęcie nieruchomości przysługiwało również wynagrodzenie (art. 44).

Od dnia 5 kwietnia 1958 r. do 31 grudnia 1964 r. ograniczenie prawa własności ustanawiane decyzją administracyjną w celu umożliwienia wykorzystania nieruchomości na cele przesyłowe funkcjonowało w systemie prawnym obok służebności przesyłu, ale przedsiębiorstwa nie państwowe nie korzystały z możliwości ustanowienia jej ani na swoją rzecz, ani na rzecz Skarbu Państwa, w imieniu którego wykonywały wszelkie prawa rzeczowe.

W okresie od wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 126 ze zm., dalej: „u.g.g.”) - która uchyliła ustawę z 12 marca 1958 r. - od dnia 1 sierpnia 1985 r. do dnia 31 grudnia 1997 r. przesłanki i tryb wywłaszczania nieruchomości określone były przepisami rozdziału szóstego. Rozumienie wywłaszczenia (art. 47 ust. 1) nie różniło się od przyjętego uchyloną ustawą, dokonywane było decyzją administracyjną, prowadziło do nabycia własności przez Skarb Państwa lub gminę, i do wygaśnięcia innych obciążających ją praw (art. 50 ust. 1), za odszkodowaniem (art. 55 ust. 1). Z art. 46 ust. 1 i 2 u.g.g. wynikało, że przepisy o wywłaszczaniu stosuje się, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób, a nieruchomość nie może być nabyta w drodze

umowy. Według art. 70 ust. 1 i 3 (art. 75 pierwotnego tekstu) zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach, zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Jeżeli założenie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń uniemożliwia dalsze racjonalne korzystanie z nieruchomości przez właściciela na cele dotychczasowe, nieruchomość podlega wywłaszczeniu w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie. Właściciel miał obowiązek udostępnienia nieruchomości osobom i jednostkom zobowiązanym do wykonywania czynności związanych z eksploatacją i konserwacją założonych przewodów i urządzeń (art. 70 ust. 2).

Wydanie zezwolenia na założenie na nieruchomości urządzeń przesyłowych poprzedzało przeprowadzenie negocjacji z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie tych prac i mogło być udzielone, gdy właściciel zgody nie wyraził (art. 73). Wynagrodzenie za straty wyrządzone zajęciem i przysługiwało właścicielowi od jednostki, której udostępniono nieruchomość. W razie braku porozumienia, ustalał je organ administracji według zasad przewidzianych dla wywłaszczenia (art. 74 ust. 1 i 2).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: „u.g.n.”) weszła w życie w dniu 1 stycznia 1998 r., uchyliła ustawę z dnia 29 kwietnia 1995 r. Wywłaszczenie nieruchomości objęte zostało przepisami rozdziału czwartego w dziale III, dotyczącym wykonywania, ograniczania lub pozbawiania praw do nieruchomości. W art. 112 wskazane zostało, że wywłaszczenie dotyczy nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości i może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa

te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Do wszczęcia postępowania może dojść z urzędu w wyniku zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny (art. 115 ust. 1) Decyzję w sprawie wywłaszczenia nieruchomości jedynie na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego podejmuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 112 ust. 4 i art. 113 ust. 1). Zgodnie z art. 124 ust.1 u.g.n. starosta może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Udzielenie zezwolenia z urzędu albo na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby lub jednostki organizacyjnej powinno być poprzedzone rokowaniami osoby lub jednostki organizacyjnej zamierzającej wystąpić z wnioskiem z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, zmierzającymi do uzyskania zgody na wykonanie prac określonych w art. 124 ust. 1. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z tych rokowań (art. 124 ust. 3).

Jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów lub urządzeń uniemożliwiłoby właścicielowi dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel może żądać aby starosta lub podmiot występujący z wnioskiem nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 124 ust. 5). Ostateczna decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 stanowi podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej (art. 124 ust. 7).

W art. 124 ust. 6 określony został obowiązek udostępnienia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii założonych ciągów, przewodów

lub urządzeń, który podlega egzekucji. Decyzję o zobowiązaniu właściciela lub użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii założonych w niej urządzeń wydaje starosta na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy (art. 124 b ust. 1, 2 i 3). Wykonanie tego obowiązku podlega egzekucji administracyjnej (art. 124 b ust.5). Za udostępnienie nieruchomości i wyrządzone szkody przysługuje odszkodowanie uzgodnione przez podmiot, któremu udostępniono nieruchomość z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym lub uprawnionym z innego prawa rzeczowego, a w razie niedojścia do porozumienia w okresie 30 dni, starosta wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania (art. 124 b ust. 4).

Analiza przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. prowadzi do wniosku, że przedsiębiorca posługujący się w prowadzonej działalności urządzeniami przesyłowymi, zainstalowanymi na nieruchomości stanowiącej własność innej osoby, mógł uzyskać tytuł do korzystania z niej w tym celu, w postaci decyzji wydanej przez organ administracyjny, mającej charakter wyłączeniowy, polegający na ograniczeniu prawa własności nieruchomości przez uprawnienie przedsiębiorcy do korzystania z niej, w związku z koniecznością założenia tych urządzeń (art. 35 ust. 1). Istota praw i obowiązków przedsiębiorcy, przyznanych tą decyzją, była niejednolicie określana w doktrynie i orzecznictwie. Uznawano ją za źródło prawa podmiotowego, którego treścią było uprawnienie do korzystania z cudzej nieruchomości, powstałego na skutek trwałego posadowienia na niej urządzeń przesyłowych i dostępu do nich albo jako osobiste prawo, powodujące nawiązanie stosunku cywilnoprawnego o ciągłym charakterze, albo jako ograniczone prawo rzeczowe, służebność, służebność szczególnego rodzaju, zwaną niekiedy służebnością przesyłu. Wątpliwości te dotyczyły również odpowiadających art. 35 ust. 1 uregulowań późniejszych ustaw.

Dominujące było zapatrywanie, że decyzja wydana na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. oraz art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n. była aktem kształtującym treść prawa własności, zgodnie z art. 140 k.c. Nie powodowała powstania służebności w ścisłym znaczeniu, ponieważ skutki ograniczenia własności różnią się od skutków wywołanych obciążeniem nieruchomości służebnością, a wspólny

jest obowiązek znoszenia przez właściciela zmian w przysługującym mu prawie własności nieruchomości. Z decyzji wynikają uprawnienia o charakterze administracyjnym. Przeważało w orzecznictwie stanowisko, że decyzje wydane na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. lub art. 124 ust. 1 u.g.n. prowadziły do trwałego ograniczenia prawa własności nieruchomości, ukształtowanego przebiegiem urzędzeń przez obszar, w którym nie mogło być wykonywane to prawo. Wskazane ustawy nie przewidywały czasowego ograniczenia uprawnień właściciela (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09, OSNC – ZD 2010, nr 3, poz. 92; wyroki: z dnia 9 marca 2007 r., II CSK 457/06, niepubl.; z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 156/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 103; z dnia z dnia 9 stycznia 2008 r., II CSK 432/07, niepubl.) Pogląd o czasowym charakterze trwałości ograniczeń wyrażony w wyroku z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 139/05 (niepubl.) uznać należy za odosobniony.

Prawa i obowiązki powstałe w następstwie wydania decyzji są wprawdzie zbliżone do tych będących konsekwencją obciążenia nieruchomości służebnością gruntową, ale źródłem ich powstania jest ustawa i wydana na jej podstawie decyzja administracyjna, należące do sfery publicznoprawnej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r., III CZP 80/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 146; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 20 marca 2002 r., V CKN 1863/00; z dnia 10 lipca 2002 r., II CKN 1316/00; z dnia 8 czerwca 2005 r., V CK 680/04; z dnia 9 marca 2007 r., II CSK 457/06; z dnia 21 stycznia 2009 r., II CSK 394/08, niepublikowane). W postanowieniu z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 171/08 (OSNC 2020, nr 1, poz. 15) Sąd Najwyższy określił skutki wywołane decyzją administracyjną, wydaną na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. jako swego rodzaju służebność, nazywaną służebnością publiczną lub przesyłową.

Decyzje administracyjne są aktami administracyjnymi, charakteryzującymi się trwałością, stosownie do art. 16 § 1 k.p.a., chyba że ustawodawca zdecyduje o ograniczeniu w czasie mocy wiążącej decyzji (art. 42 u.z.t.w.n.), art. 124 b ust. 3 u.g.n., a nawet jej zniesieniu. Jako zasadę przyjmuje się, że norma prawna zindywidualizowana i skonkretyzowana w decyzji wiąże tak długo, jak długo istnieje stan faktyczny odpowiadający stanowi opisanemu w abstrakcyjnej normie prawnej, która była podstawą stosunku prawnego objętego decyzją. Za trwałością decyzji

wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. przemawia systematyka ustawy, w szczególności porównanie tego przepisu z art. 42 u.z.t.w.n., jak też charakter założonych urządzeń będących składnikami struktury technicznej urządzeń, którymi posługuje się przedsiębiorstwo. Nie mogą one być od tej struktury odłączone i przesunięte w jej obrębie w inne miejsce. Większość z nich to specyficzne urządzenia liniowe, analizy ich charakteru dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., (OTK-A 2012, nr 9, poz. 106).

Uchylenie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. nie pozbawia mocy wiążącej decyzji wydanej na podstawie objętej nią regulacji, chociaż w kolejnych ustawach z dnia 29 kwietnia 1985 r. i z dnia 21 sierpnia 1997 r. nie zamieszczono, w przepisach wprowadzających je, przepisów wprost wskazujących na korzystanie z nabytych uprawnień w oparciu o postanowienia nowej ustawy. Porównanie treści art. 35 u.z.t.w.n. z treścią art. 70 u.g.g. i art. 124 u.g.n. prowadzi do wniosku, że regulują one tę samą instytucję, a zatem do stosunku prawnego skonkretyzowanego w decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., po jego uchyleniu znajdują zastosowanie przepisy, którymi ustawodawca zastąpił go w systemie prawnym. Oznacza to, że przedsiębiorca posługujący się urządzeniami przesyłowymi, które zainstalował na cudzej nieruchomości, ograniczając uprawnienia jej właściciela na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., ma obecnie tytuł do utrzymywania na tej nieruchomości tych urządzeń. Decyzja ta nie traci mocy po uchyleniu art. 35 ust. 1. W razie potrzeby wejścia na nieruchomość w celu konserwacji lub naprawy urządzeń, po uchyleniu art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., przedsiębiorca może na podstawie art. 124 ust. 6, uzyskać decyzję zezwalającą mu na dostęp do nich.

Trwałość skutków decyzji wydanych na podstawie art. 35 ust.1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust 1 u.g.n., obejmujących ograniczenie prawa własności nieruchomości w określony w decyzjach sposób, dotyczy zarówno osoby, która była właścicielem w chwili wydania decyzji, jak i każdego kolejnego właściciela. Na uprawnienie objęte tymi decyzjami może powoływać się przedsiębiorca, który w związku z tymi decyzjami zainstalował je, jak też, każdy kolejny, który uzyskał tytuł prawny do tych urządzeń i jest odpowiedzialny za ich eksploatację i utrzymanie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 156/07,

OSNC 2008, nr 9, poz. 103 oraz uchwałę Sądu najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09, OSNC - ZD 210, nr 3, poz. 92).

Wydanie decyzji na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. oznaczało, że prawo własności nieruchomości zostało trwale ograniczone, ponieważ właściciel musiał bezterminowo godzić się na zainstalowanie urządzeń przedsiębiorcy przesyłowego na swojej nieruchomości, trwanie tych urządzeń na jego gruncie i podejmowanie przez przedsiębiorcę koniecznych czynności technicznych dla utrzymania ich w stanie zdatnym do zaspokajania potrzeb społecznych. Z decyzji tej pośrednio wynikało, w związku z ograniczeniem prawa właściciela, uprawnienie przedsiębiorcy do posadowienia urządzeń przesyłowych na jego gruncie, a upoważnienie do wstępu na ten grunt w celu podjęcia niezbędnych czynności mających na celu utrzymanie urządzeń w należytym stanie, miało źródło w ustawie. W związku z niewygaszeniem przez ustawodawcę skuteczności tego rodzaju decyzji po wejściu w życie przepisów o służebności przesyłu, przedsiębiorca ma w dalszym ciągu tytuł prawny do korzystania z cudzej nieruchomości na te cele, które określono w decyzji. Źródłem jego uprawnienia do wejścia na nieruchomość był przepis ustawy (art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n.; art. 70 ust. 2 u.g.g.), a obecnie, w razie nieuzyskania na to zgody właściciela, może nim być decyzja administracyjna (art. 124 ust. 3 u.g.n.). Konsekwencją uregulowania decyzją administracyjną korzystania przez przedsiębiorcę z nieruchomości stanowiącej własność innej osoby, jest poddanie administracyjnemu prawu i postępowaniu wszelkich kwestii wiążących się z tak ukształtowanymi relacjami między właścicielem i przedsiębiorcą, jeżeli ustawa inaczej nie stanowi.

We wszystkich ustawach regulujących zasady i tryb wywłaszczenia nieruchomości jako regułę przyjęto, że publicznoprawna ingerencja w prawo własności dla zrealizowania celu publicznego jest możliwa dopiero wtedy, gdy podmiot zabiegający o wykonanie go nie zdoła wyjednać zgody właściciela na zawarcie umowy prowadzącej do uzyskania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego tytułu prawnego do niej. W przepisach ogólnych ustawy z dnia 12 marca 1958 r. zamieszczony został art. 6, określający obowiązek podjęcia negocjacji przez ubiegającego się o wywłaszczenie z właścicielem nieruchomości. Nie doszło do powtórzenia go w rozdziale o „szczególnym trybie wywłaszczenia”, to

jednak nie było podstaw do wyłączenia możliwości umownego ograniczenia własności nieruchomości, skoro nie było przepisu wyłączającego taką ewentualność. W kolejnych ustawach możliwość wydania decyzji zezwalającej na zajęcie nieruchomości w celu umieszczenia na nich urządzeń przesyłowych uzależniona została od niezyskania zgody właściciela na zawarcie umowy określającej prawo przedsiębiorcy do korzystania z jego nieruchomości (art. 73 u.g.g., art. 124 ust. 3 u.g.n.). Umowa musi gwarantować trwałość nawiązanego stosunku prawnego, z uwagi na charakter urządzeń i cel ograniczenia prawa własności nieruchomości. Treść stosunku cywilnego wykreowanego przez właściciela nieruchomości i przedsiębiorcę w orzecznictwie sądowym określano jako służebność gruntową, która treścią odpowiada służebności przesyłu początkowego.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o wskazanej treści.