

*Monika Dreła*

## **Rozważania nad art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami**

### **1. Wstęp**

Przedsiębiorstwa, które realizują swoją działalność poprzez wchodzące w ich skład urządzenia przesyłowe (kable, rurociągi itp.), są zmuszone korzystać z nieruchomości, przez które urządzenia te przebiegają. Tania dystrybucja różnych postaci energii jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa na obecnym stopniu rozwoju cywilizacyjnego, dlatego działanie takich przedsiębiorstw jest wspomagane interwencją ustawodawcy. W ustawie o gospodarce nieruchomościami powtórzono<sup>1</sup> wcześniejsze rozwiązanie, zgodnie z którym, jeżeli nie dojdzie do umownego porozumienia między przedsiębiorstwem a właścicielem nieruchomości, organ administracyjny może w drodze decyzji „udzielić zezwolenia na zajęcie nieruchomości”. Jako że sytuacja taka musi z natury rzeczy budzić wiele problemów z klasyfikacją skutków prawnych, wywołanych decyzją starosty wydaną na podstawie art. 124 u.g.n., ważne jest, by kwestia ta została podjęta w literaturze prawniczej.

Ingerencja w prawo własności, a ściślej – przymusowe ograniczenie prawa własności typu wywłaszczeniowego, była ostatnio omawiana na

---

<sup>1</sup> Patrz poprzednio obowiązująca w tym zakresie ustawa z dnia 24 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

łamacz Rejenta<sup>2</sup>, przy ograniczeniu zakresu rozważań do podmiotów i podstawy postępowania administracyjnego toczącego się w sprawie wydania przedmiotowej decyzji, z pominięciem prawnorzeczowej charakterystyki zaistniałych sytuacji.

Należałoby jednak rozważyć, jakie stosunki cywilnoprawne łączą właściciela nieruchomości z przedsiębiorstwem, którego urządzenia przechodzą przez tę nieruchomość albo mają dopiero być na niej założone.

W sytuacji gdy urządzenia te są już wybudowane, mamy do czynienia z relacją właściciel nieruchomości – właściciel urządzeń przesyłowych; zgodnie z art. 49 k.c. urządzenia przesyłowe nie stanowią części składowych gruntu, lecz przedsiębiorstwa lub zakładu, w skład których wchodzi. Obydwóm: właścicielowi nieruchomości i przedsiębiorstwu przysługuje prawo podmiotowe do rzeczy o najszerszej treści, zarazem nie jest to prawo absolutne, wręcz przeciwnie – do istoty tego prawa należą ograniczenia swobody korzystania z rzeczy własnej. Jeśli chodzi o nieruchomość, to określenie sposobu korzystania z niej precyzują właściwe przepisy zarówno kodeksu cywilnego, jak i ustaw szczególnych, w zależności od charakteru nieruchomości, jej położenia oraz przeznaczenia<sup>3</sup>.

W szczególności ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), można więc stwierdzić, że jeżeli ustawa dopuszcza uchwalenie przebiegu urządzeń przesyłowych w planie zagospodarowania przestrzennego na gruntach prywatnych, to tym samym narzuca ograniczenie wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości, przez którą urządzenia te będą biegły.

Gdy inwestor dopiero zamierza założyć urządzenia przesyłowe, może dojść do porozumienia z właścicielem gruntu i w drodze umowy ustalić prawa oraz obowiązki stron związane z założeniem, konserwacją i korzystaniem z urządzeń, w przeciwnym wypadku musi uzyskać decyzję starosty zezwalającą mu na czasowe zajęcie cudzej nieruchomości.

---

<sup>2</sup> Ł. Gruszczynska, *Ograniczenie prawa własności na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 2001, nr 6, s. 66.

<sup>3</sup> Por. orzeczenie SN z dnia 16.07.1980 r. III CZP 45/80, OSPiKA 1981, nr 7-8, poz. 131.

## 2. Umowa między inwestorem a właścicielem nieruchomości

Zawarcie umowy przez inwestora i właściciela o udostępnienie nieruchomości inwestorowi pod budowę urządzeń przesyłowych powoduje nawiązanie między nimi stosunku prawnego, którego treścią jest znoszenie przez właściciela ingerencji inwestora na nieruchomości w czasie zakładania i konserwacji urządzeń przesyłowych. Zgodnie z istniejącą w polskim systemie prawnym zasadą *numerus clausus* praw rzeczowych, nie można przyjąć, iż powstaje tutaj dla inwestora ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości w postaci służebności gruntowej, jako że zgodnie z art. 285 § 2 służebność gruntowa może mieć jedynie na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej lub jej oznaczonej części. Tutaj zaś nie ma nieruchomości władnącej, dla której ustanawia się służebność.

W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest ustanowienie służebności gruntowej obciążającej nieruchomość mającą bezpośredni dostęp do sieci wodociągowej lub energetycznej, umożliwiającej podłączenie do tych sieci nieruchomości nie mającej bezpośredniego do nich dostępu<sup>4</sup>, wykorzystując w trybie analogii art. 145 k.c. o służebności drogi koniecznej. Należy jednak zauważyć, że mamy tu do czynienia z obciążeniem nieruchomości na korzyść nieruchomości sąsiedniej, czym innym byłoby natomiast ustanowienie służebności na rzecz przedsiębiorstwa, co jest w świetle obowiązującego prawa niedopuszczalne. Zainteresowane strony mogą skorzystać tutaj z innego instrumentu prawnego, a mianowicie zawarcia umowy najmu lub dzierżawy, zgodnie z którą właściciel podlegałby ograniczeniu w wykonywaniu swojego prawa za odpowiednim ekwiwalentem w postaci stosownego wynagrodzenia; strony mogłyby się umówić co do tego, czy miałyby to być jednorazowe odszkodowanie za ograniczenie wykonywania prawa własności, czy też czynsz płacony periodycznie<sup>5</sup>.

Treścią tego stosunku prawnego, zgodnie z art. 124 u.g.n., jest<sup>6</sup>:

<sup>4</sup> Orzeczenie SN z dnia 3.06.1965 r. III CO 34/65, OSNCP 1966, nr 7-8, poz. 109; orzeczenie SN z dnia 31.12.1962 r. II CR 1006/62, OSPiKA 1964, nr 5, poz. 91.

<sup>5</sup> Zapłata czynszu w umowie najmu jest z reguły świadczeniem okresowym, chociaż strony mogą umówić się, że będzie to świadczenie jednorazowe (K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1998, s. 220).

<sup>6</sup> Powołany przepis dotyczy stosunku prawnego nawiązanego decyzją starosty, nadaje się jednak do wykorzystania w przypadku określania zasadniczej treści stosunku umownego, którego powstanie niweluje konieczność wydania owej decyzji.

- uprawnienie inwestora do zajęcia nieruchomości<sup>7</sup> na czas budowy urządzeń oraz w przypadku ich remontu, okresowego przeglądu lub naprawy; uprawnienie do korzystania z tych urządzeń i pobierania z nich pożytków, np. opłata za energię, gaz, wodę, za korzystanie z łączności telefonicznej itp.

- obowiązek inwestora dotyczący przywrócenia stanu poprzedniego nieruchomości niezwłocznie po założeniu urządzeń, natomiast jeżeli jest to niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, inwestor ma obowiązek zapłacić odszkodowanie rekompensujące zmniejszenie wartości prawa właściciela;

- obowiązek właściciela znoszenia działań inwestora<sup>8</sup> i ewentualne prawo do odszkodowania.

Z uwagi na *causa* tej umowy „najmu” trzeba uznać za niedopuszczalne jej wypowiedzenie przez właściciela nieruchomości. Natomiast umowa taka mogłaby ulec rozwiązaniu przez inwestora po usunięciu urządzeń z nieruchomości. Mielibyśmy tu do czynienia z „najmem wieczystym”, stosunek najmu pasuje tu bardziej, gdyż inwestor nie pobiera pożytków z rzeczy najętej – tu nieruchomości – lecz z urządzeń, co do których przysługuje mu prawo własności.

Pomiędzy stronami nawiązuje się stosunek o charakterze obligacyjnym, natomiast nie ma podstaw do twierdzenia, jakoby inwestor uzyskał, poprzez zgodę właściciela, ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości nie ujawniane w księdze wieczystej. Można co najwyżej przyjąć powstanie specyficznego zobowiązania realnego, którego stronami byłiby każdorazowi właściciele: z jednej strony właściciel nieruchomości „obciążonej” urządzeniem obcym, z drugiej zaś inwestor jako właściciel przedsiębiorstwa lub zakładu, w skład którego wchodzi te urządzenia (patrz art. 49 k.c.). Prawa inwestora dodatkowo chronione byłyby normą art. 59 k.c., zgodnie z którą w razie zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy, której wykonanie czyni całkowicie lub częściowo niemożliwym zadość-

---

<sup>7</sup> Dotyczy to tak gruntu, jak i budynku lub lokalu, jeżeli stanowią odrębną od gruntu nieruchomość.

<sup>8</sup> Obowiązek właściciela nie podlega tu egzekucji administracyjnej; jest tak tylko wtedy, gdy obowiązek ten wynika z decyzji starosty ograniczającej korzystanie z nieruchomości.

uczynienie roszczeniu inwestora, ten ostatni może uznać umowę za bezskuteczną w stosunku do siebie.

Dodatkowo, jeżeli właściciel nieruchomości udostępni nieruchomość inwestorowi na podstawie umowy, sprawy o naprawienie szkody spowodowanej przeprowadzeniem urządzeń przesyłowych podlegają rozpoznaniu na drodze sądowej<sup>9</sup>.

Jako że wykluczamy tu możliwość powołania do życia ograniczonego prawa rzeczowego, tj. służebności gruntowej, należy przyjąć, że oświadczenie właściciela nieruchomości, a tym bardziej umowa dla swej ważności nie potrzebują formy aktu notarialnego.

### **Rokowania**

Zgodnie z art. 124 ust. 3 u.g.n., udzielenie zezwolenia w formie decyzji starosty powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem o uzyskaniu zgody na wykonanie prac polegających na założeniu urządzeń na nieruchomości. Inwestor ma obowiązek przeprowadzenia rokowań i przedstawienia protokołu z ich przebiegu staroście w przypadku, gdy nie dojdą one do skutku, a on będzie składał wniosek o wydanie decyzji zezwalającej na zajęcie nieruchomości pod budowę urządzeń przesyłowych.

Wobec powyższego rokowania te mają na celu doprowadzić do uzgodnienia planów przebiegu urządzeń, tak aby prace przy nich jak najmniej obciążały nieruchomość właściciela, jednocześnie zaś uwzględniały zamierzenia inwestora. Natomiast starosta, dysponując dokumentami ukazującymi przebieg rokowań, ma obowiązek przy wydawaniu decyzji, a zwłaszcza przy ustalaniu planów dotyczących przebiegu urządzeń przez nieruchomość, uwzględnić w sposób jak najdalszy interesy stron<sup>10</sup>.

Gdy starosta z urzędu wszczyna postępowanie zmierzające do wydania decyzji zezwalającej na założenie urządzeń przesyłowych na nieruchomości prywatnej, ma on również obowiązek uwzględnić interesy właściciela nieruchomości, prowadząc z nim rokowania w celu zawarcia umowy, a dopiero w razie ich bezskuteczności wydaje decyzję.

---

<sup>9</sup> Patrz uchwała SN z dnia 24 czerwca 1992 r. III CZP 71/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 226.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

### 3. Decyzja starosty

W sytuacji gdy rokowania nie doprowadzą do zawarcia umowy, inwestor musi uzyskać inny tytuł do nieruchomości pozwalający mu na założenie urządzeń. Ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 124 ust. 1<sup>11</sup> (dalej u.g.n.) upoważnia starostę do ograniczenia<sup>12</sup>, w drodze decyzji, sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych i 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 decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>13</sup>, wydaną dla inwestycji, której część stanowi budowa urządzeń wymienionych w art. 124 ust. 1 u.g.n. Dla przejrzystości dalszych wywodów przedmiotowe ciągi, przewody, urządzenia i obiekty będą określane jako **urządzenia przesyłowe**, natomiast podmiot zainteresowany ich budową – organ administracji, jednostka samorządu terytorialnego, przedsiębiorca czy inna osoba – będzie nazywany **inwestorem**.

Z systematyki aktu prawnego, o którym mowa, wynika, że uprawnienie starosty do ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości może mieć zastosowanie tylko do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych<sup>14</sup> na cele publiczne<sup>15</sup>.

Zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, właściciel może, z wyłączeniem innych osób, ko-

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm. (dalej u.g.n.).

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.g.n., wyłączenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

<sup>13</sup> Patrz art. 124 ust. 1 ostatnie zdanie u.g.n.

<sup>14</sup> Chodzi tu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez radę gminy, który jest przepisem gminnym – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm. (art. 2 i 7).

<sup>15</sup> Art. 124 znajduje się w rozdziale 4 u.g.n. zaczynającym się od art.112, zgodnie z którym przepisy rozdziału 4 stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne.

rzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Należałoby zastanowić się, czy art. 124 u.g.n. przewiduje szczególny przypadek ograniczania wykonywania prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego (odpowiednio odnosi się to do użytkowania, najmu, dzierżawy oraz trwałego zarządu – patrz art. 127 u.g.n.)<sup>16</sup>, czy jest to jedynie konsekwencja przyjętego przez kodeks sposobu określenia treści prawa własności – przez wyznaczenie jego granic. Skoro już w definicji prawa własności założono, że jego wykonywanie będzie podlegać ograniczeniom wynikającym z ustawy, to należy analizować uprawnienie starosty z art. 124 u.g.n. przez pryzmat norm zawartych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> (dalej u.z.p.), która ustala m.in. zasady zagospodarowania terenów<sup>18</sup>. W ustawie tej wyraźnie zaznaczono, że „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (art. 33 u.z.p.).

Wykonywanie prawa własności nieruchomości ograniczone jest przez jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>, uchwalanym przez radę gminy. Natomiast art. 124 może znaleźć również zastosowanie dla określonego obszaru, co do którego przewiduje się realizację lokalnych zadań dla celów publicznych<sup>20</sup> – wtedy sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Tak J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami, przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 365.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139.

<sup>18</sup> Tamże, art. 1.

<sup>19</sup> E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 77.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zadaniem dla realizacji celów publicznych jest każda działalność państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z ustaw, o ile jest finansowana w części lub całości z budżetu państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Za zadanie takie może być również uznane, na wniosek właściwego ministra lub wojewody, zadanie służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, realizowane w całości ze środków własnych inwestora.

<sup>21</sup> Art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (u.z.p.) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 111, poz. 726.

Przez wydanie decyzji zezwalającej na założenie urządzeń cudzych starosta może ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości zgodnie z wydaną wcześniej decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT)<sup>22</sup>, na podstawie której określa on **treść i zakres ograniczeń prawa własności**<sup>23</sup>. Decyzja starosty kształtuje więc nowy stan prawny, zgodny z postanowieniami wydanej wcześniej decyzji WZiZT dla inwestycji, nie tylko doprecyzowuje jej postanowienia, lecz jest także źródłem uprawnienia inwestora do wejścia na cudzy grunt. Starosta wyznacza w swojej decyzji sposób ograniczenia właściciela w korzystaniu z nieruchomości, wskazując działania inwestora, które właściciel będzie zobowiązany znosić.

Decyzja ograniczająca wykonywanie prawa własności nieruchomości jest wydawana przez starostę na podstawie upoważnienia ustawowego – art. 124 u.g.n., zgodnie z wydaną przez organ gminy decyzją WZiZT dla inwestycji polegającej na budowie urządzeń na cudzej nieruchomości (częścią takiej decyzji jest mapka). Każda inwestycja, której częścią jest wykonanie obiektu budowlanego, wymaga wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu decyzję przygotowuje osoba mająca uprawnienia urbanistyczne<sup>24</sup>.

Organ gminy, wydając decyzję WZiZT, określa w niej między innymi linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w stosownej skali, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, a w stosunku do inwestycji liniowych – przebieg inwestycji wraz z wydzieleniem granic terenu na mapie, jeżeli inwestycja tego wymaga. Budowa urządzeń, takich jak ciągi drenażowe, przewody i urządzenia służące do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzenia łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych i nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jest inwestycją liniową, tak więc organ gminy w decyzji WZiZT ustala przebieg tych urządzeń oraz linie rozgraniczające teren inwestycji,

---

<sup>22</sup> Decyzję WZiZT wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 40 ust. 3 u.z.p.).

<sup>23</sup> Por. wyrok NSA z dnia 7 września 1989 r. SA/Kr 441/89, ONSA 1989, nr 2, poz. 81, zgodnie z którym zezwolenie na przeprowadzenie przez nieruchomość przewodów i urządzeń powinno szczegółowo określać miejsce ich przebiegu.

<sup>24</sup> Art. 40 ust. 1 i 2 u.z.p.



wyznaczając ich parametry na mapie w stosownej skali<sup>25</sup>. Dodatkowo w decyzji tej określa się wymagania dotyczące **ochrony interesów osób trzecich**. W przypadku budowy urządzeń przesyłowych osobą trzecią w stosunku do inwestora będzie właściciel nieruchomości.

Starosta zezwala inwestorowi na założenie urządzeń cudzych, określając zakres jego ingerencji w prawo własności zgodnie z WZiZT. Tak więc można przyjąć, iż podczas gdy na poziomie gminy zapadają decyzje co do warunków fizycznego przebiegu inwestycji, to na szczeblu powiatowym starosta nie tyle jest uprawniony do technicznego wyznaczania na mapie zakresu ingerencji inwestora, co w zakresie jego kognicji leży nadanie w drodze decyzji administracyjnej inwestorowi prawa do zajęcia nieruchomości w niezbędnym zakresie oraz w konsekwencji ograniczenie wykonywania prawa własności przez właściciela. Mocą decyzji starosty inwestor uzyskuje tytuł prawny do zajęcia nieruchomości pod budowę urządzeń.

Nie należy uznawać powstałego uprawnienia inwestora za ograniczone prawo rzeczowe. Ustawodawca, tworząc kodeks cywilny, przewidział w art. 49 odrębną od gruntu własność urządzeń przesyłowych, jednak nie wprowadzono żadnego mechanizmu prawnorzecowego pozwalającego na skorzystanie z instytucji ograniczonego prawa rzeczowego. Sądzę, że ograniczenia wykonywania prawa własności zarówno przez inwestora, jak i właściciela nieruchomości mają swą podstawę w art. 140 k.c., zgodnie z którym prawo własności nie ma absolutnego charakteru, lecz jego wykonywanie podlega ograniczeniom wynikającym z ustaw, z zasad współżycia społecznego oraz ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy.

Właściciel nieruchomości gruntowej nie może zbudować na niej obiektu bez wcześniejszego uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych, także inwestor nie może budować urządzeń przesyłowych w dowolnym miejscu, lecz tylko tam, gdzie ich przebieg jest wyznaczony przez plan zagospodarowania przestrzennego, który jest przepisem gminnym i na terenie gminy powszechnie obowiązuje. Co więcej, określa on społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności nieruchomości objętych jego zakresem, wyznaczając przez to granice wykonywania tego prawa.

Do realizacji inwestycji niezbędne jest także uzyskanie pozwolenia na budowę<sup>26</sup> – decyzji, która w niezbędnym zakresie uściśla i zatwierdza plany

<sup>25</sup> Art. 42 ust. 1 p. 5 i 6, ust. 2 p. 1 i 2, u.z.p.

<sup>26</sup> Zgodnie z treścią art. 28 prawa budowlanego – ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., Dz.U.

całej inwestycji. Aby je uzyskać, należy złożyć wniosek zawierający m.in. dowód stwierdzający prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, którym to dokumentem, w omawianej sytuacji, będzie właśnie decyzja starosty zezwalająca inwestorowi na zakładanie urządzeń przesyłowych, wydana na podstawie art. 124 u.g.n. Samo uzyskanie decyzji WZiZT dla inwestycji nie będzie wystarczające, aby inwestor mógł wkroczyć na nieruchomość właściciela; do tego będzie mu potrzebna zgoda właściciela (zawarcie właściwej umowy) albo uzyskanie zezwolenia starosty. Do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę inwestor musi dołączyć dokumenty wykazujące prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane<sup>27</sup>. Odpowiednio będzie to zezwolenie starosty<sup>28</sup> lub umowa z właścicielem.

Należy więc podkreślić, że **decyzja zezwalająca inwestorowi na założenie urządzeń przepływowych na cudzej nieruchomości kształtuje nowy stan prawny, w którym inwestor uzyskuje uprawnienie do zajęcia gruntu pod budowę i przyszłą obsługę tych obiektów, natomiast właściciel jest zobowiązany udostępnić nieruchomość inwestorowi oraz znosić jego działania polegające na zakładaniu urządzeń oraz ich dalszej konserwacji czy innych robotach związanych z ich eksploatacją lub naprawą.**

Tak więc na skutek wydania konstytutywnej decyzji starosty, między inwestorem a właścicielem gruntu nawiązuje się stosunek cywilnoprawny, gdyż strony (inwestor i właściciel), pomiędzy którymi powstał, są względem siebie równorzędne. Dodatkowo należy uznać, iż stosunek ten posiada przymioty trwałości i ciągłości, co wynika z jego natury. Nie do przyjęcia jest, aby właściciel gruntu mógł spowodować zniesienie tego stosunku przez żądanie likwidacji założonych urządzeń cudzych (np. przez wypowiedzenie umowy). Natomiast inwestor może swobodnie decydować o zdemontowaniu urządzeń i o zniesieniu stosunku prawnego między stronami.

Idąc dalej, w klasyfikacji tegoż stosunku należy, zgodnie z zasadą *numerus clausus* praw rzeczowych, przyjąć, iż wobec zakazu modyfikowania

---

Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

<sup>27</sup> Art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego.

<sup>28</sup> Por. wyrok NSA z dnia 15 lutego 1996 r. IV SA 1341/94, Wspólnota 1996, nr 47, s. 26.

treści dopuszczonych przez ustawodawcę praw rzeczowych<sup>29</sup>, nie można go zakwalifikować *de lege lata* jako stosunku prawnorzeczowego, mimo iż w swej naturze przypomina służebność, jako ograniczone prawo rzeczowe<sup>30</sup>. Nie można przyjąć, że mamy do czynienia ze służebnością gruntową, z uwagi na brak nieruchomości władnącej. Nie do przyjęcia jest pogląd, zgodnie z którym nieruchomością władnącą miałyby być nieruchomości obejmująca siedzibę przedsiębiorstwa prowadzącego działalność przez zakładanie urządzeń cudzych, po pierwsze, dlatego, iż niekoniecznie przedsiębiorstwo musi być właścicielem lub użytkownikiem wieczystym jakiegokolwiek nieruchomości. Po drugie, służebności gruntowe są ustanawiane jako przydatne ze swej natury „dla zwiększenia użyteczności nieruchomości władnącej”<sup>31</sup>, a w omawianym przypadku na obciążeniu nieruchomości właściciela zyskiwałby przedsiębiorca, a nie właściciel nieruchomości, na której znajduje się jego siedziba czy zakład główny.

W obecnym stanie prawnym nie możemy odwołać się tu do konstrukcji służebności osobistej, gdyż – zgodnie z art. 296 k.c. – mogą one przysługiwać wyłącznie określonym osobom fizycznym, a ponadto są niezbywalne, co nie przystaje do potrzeb inwestora. Charakter służebności osobistej jako ograniczonego prawa do rzeczy przysługującego osobie fizycznej nie odpowiada naturze stosunku powstałego na mocy decyzji pomiędzy inwestorem a właścicielem, gdyż w jego treści głównym uprawnieniem inwestora nie jest zaspokajanie swoich potrzeb osobistych, a służebność oso-

---

<sup>29</sup> E. G n i e w e k, *Prawo rzeczowe...*, s. 20.

<sup>30</sup> Istnieje pogląd, według którego decyzja starosty z art. 124 u.g.n. jest podstawą powstania służebności publicznych (a ściślej ustawowych), przy czym służebności publicznej nie należy utożsamiać ze służebnością uregulowaną w księdze II kodeksu cywilnego. Zgodnie z takim rozumowaniem, własność nieruchomości nabyta na rzecz Skarbu Państwa lub gminy na mocy decyzji wywłaszczeniowej byłaby własnością publiczną, innym prawem niż własność uregulowana w kodeksie cywilnym. Uznanie tego poglądu rodziłoby problemy na przykład z wpisaniem tak rozumianej służebności do księgi wieczystej, do której mogą być przecież wpisywane tylko prawa rzeczowe oraz w przypadkach wskazanych przez ustawę prawa osobiste i roszczenia. Czy zatem, zgodnie z tym poglądem, istniałaby możliwość wpisania do księgi wieczystej służebności publicznej jako służebności, mimo że w swej istocie zgodnie z zasadą *numerus clausus* nie jest ona prawem rzeczowym? Na pewno byłoby to źródłem wielu problemów. Patrz A. G i l l, A. N o w a k - F a r, *Korzystanie przez przedsiębiorstwa ciepłownicze z sieci i urządzeń przesyłu energii cieplnej usytuowanych na cudzych gruntach*, Prawo Spółek 1999, nr 7-8, s. 76.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 198.

bista stanowi w zasadzie prawo alimentacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu<sup>32</sup>, dla którego realizacji nie ma znaczenia, czy uprawniony jest właścicielem innej rzeczy (tu: urządzeń przesyłowych) i które wygasa najpóźniej w chwili śmierci uprawnionego<sup>33</sup>. Osobisty charakter służebności jest podkreślony w kodeksie cywilnym wyraźnym wskazaniem w art. 300, że jest ona niezbywalna, dodatkowo nie można przenieść samego uprawnienia do jej wykonywania.

Natomiast można się zastanawiać *de lege ferenda* nad nowelizacją kodeksu cywilnego, zgodnie z którą możliwe stałoby się ustanawianie służebności „urządzeń obcych” na cudzej nieruchomości dla osób prawnych i fizycznych albo w szerszym ujęciu dla przedsiębiorców, nie można bowiem wykluczyć, by inwestorem była spółka osobowa. Dodatkowo konieczne byłoby przyjęcie, iż powstałe w ten sposób ograniczone prawo rzeczowe jest zbywalne razem z przedsiębiorstwem lub jego częścią. Można byłoby ustanowić służebność dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, zorganizowaną wokół budowy, obsługi oraz naprawy urządzeń przesyłowych.

W aktualnym stanie prawnym powyższe rozważania są tylko hipotetyczne, natomiast stosunek powstały między inwestorem a właścicielem należałoby zakwalifikować jako stosunek między dwoma właścicielami dwóch różnych rzeczy pozostających ze sobą w nierozdzielalnym związku, co implikuje wzajemne ograniczenia w sposobie korzystania z nich.

Inwestor jest uprawniony na podstawie decyzji starosty do:

- zajęcia cudzej nieruchomości pod budowę urządzeń przesyłowych, a także w celu ich dalszej naprawy i konserwacji;
- korzystania z nieruchomości w zakresie niezbędnym do korzystania z tych urządzeń i pobierania z nich pożytków;
- przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego po przeprowadzeniu wszelkich robót.

Natomiast właściciel jest zobowiązany do odpowiedniego udostępnienia nieruchomości inwestorowi. Dodatkowo, zgodnie z przepisami o wywłaszczaniu nieruchomości, jako że ograniczenie prawa własności jest jedną

---

<sup>32</sup> R. C z a r n e c k i, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. J. Ignatowicz, Warszawa 1972, s. 741.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 742.

z postaci wywłaszczenia, jeżeli właściciel nieruchomości wskutek założenia urządzeń cudzych poniósł szkodę – przysługuje mu odszkodowanie. Artykuł 128 ust. 4 u.g.n stanowi, że odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, jeżeli jednak wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Zgodnie z art. 129 ust. 1 u.g.n., wysokość odszkodowania ustala starosta w decyzji zezwalającej na założenie urządzeń na nieruchomości. Zapłata odszkodowania obciąża osobę, która uzyskała zezwolenie na założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów czy urządzeń (art. 132 ust. 6 u.g.n.).

Treść stosunku prawnego powstałego między inwestorem a właścicielem nieruchomości zgadza się z treścią umowy, która w miejsce decyzji starosty mogłaby tworzyć stosunek „najmu wieczystego” – *causa* jest tu taka sama.

Nasuwa się kolejne pytanie, czy starosta ma obowiązek wydać decyzję ograniczającą sposób korzystania z nieruchomości. Co prawda w art. 124 ust. 1 występuje sformułowanie, iż „starosta **może** ograniczyć w drodze decyzji sposób korzystania z nieruchomości”, ale wynika to z przyjęcia, iż wydanie takiej decyzji jest możliwe **tylko** w przypadku braku zgody właściciela. Uzasadnione jest przyjęcie stanowiska, że starosta w razie braku zgody właściciela może wydać decyzję ograniczającą korzystanie z nieruchomości, jeżeli jest to niezbędne dla realizacji inwestycji, z tym że ocena „niezbędności” decyzji należy do starosty, przy czym musi on uwzględnić postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zezwolenie starosty na zakładanie urządzeń obcych może być udzielone z urzędu albo na wniosek zarządu jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby lub jednostki organizacyjnej. Udzielenie zezwolenia, wywołane złożonym wnioskiem, będzie oznaczało akceptację planów budowy urządzeń obcych przedstawionych przez wnioskodawcę, chyba że w jego treści zostanie zastrzeżone inaczej – np. starosta może zastrzec określone zmiany, które jednak będą musiały mieścić się w zakresie wydanej wcześniej decyzji WZiZT.

Czy inicjatorem wszczęcia postępowania administracyjnego, zmierzającego do wydania decyzji starosty o ograniczeniu prawa własności nieruchomości, może być podmiot prywatny? W literaturze przedmiotu przyjmuje się „pogląd o konieczności zawężenia kręgu podmiotów, które mogą

uzyskać zezwolenie na przeprowadzenie...urządzeń obcych...na cudzej nieruchomości”<sup>34</sup> do jednostek samorządu terytorialnego, jako że do nich należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług publicznych<sup>35</sup>. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie określa dokładnie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia, natomiast art. 124 ust. 2 stanowi, że zezwolenie może być udzielone na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, **innej osoby** lub jednostki organizacyjnej. Możliwe jest więc wystąpienie z takim wnioskiem przez prywatnego inwestora.

#### **4. Wpis do księgi wieczystej**

Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera pewne regulacje dotyczące wpisu do ksiąg wieczystych zmian wywołanych decyzją wywłaszczeniową. Wpisanie do ksiąg wieczystych nowego stanu prawnego, wykreowanego decyzją, na mocy której następuje przejście prawa własności lub użytkowania wieczystego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie stwarza większych problemów (patrz art. 117 i 123 u.g.n.). Inna jest sytuacja, gdy chodzi o wpisanie ograniczeń powstałych na podstawie decyzji starosty, o której mowa w art. 124 u.g.n.

Ustawodawca definicją wywłaszczenia nieruchomości objął pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Tym samym, możliwym skutkiem ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej jest również przeniesienie lub powstanie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości. W związku z powyższym, o wpisanie ograniczonego prawa rzeczowego, powstałego na mocy decyzji administracyjnej, do ksiąg wieczystych stanowi art. 123 u.g.n., jako że jest to jeden z wielu możliwych rodzajów decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Natomiast przepis artykułu 124 ust. 7 u.g.n. zawiera szczególną regulację, na mocy której ostateczna decyzja starosty o zezwoleniu na zakładanie urządzeń przesyłowych, ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości, stanowi podstawę dokona-

---

<sup>34</sup> J. S z a c h u ł o w i c z, *Gospodarka...*, s. 365; patrz też E. D r o z d, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 281.

<sup>35</sup> J. S z a c h u ł o w i c z, *Gospodarka...*, s. 366.

nia wpisu w księdze wieczystej<sup>36</sup>. Jeżeli zezwolenie było udzielone na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, wpis dokonywany jest na wniosek tej jednostki, w innym wypadku, tj. jeżeli zezwolenie zostało wydane przez starostę z urzędu lub na wniosek innej osoby czy jednostki innej niż jednostka samorządu terytorialnego, wpis dokonywany jest na wniosek starosty.

Dodatkowo, tak jak ma to miejsce przy postępowaniu wywłaszczeniowym *sensu stricto*<sup>37</sup>, starosta ma obowiązek złożenia w sądzie wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej wszczęcia postępowania administracyjnego<sup>38</sup> w sprawie ograniczenia korzystania z nieruchomości (na przykład po złożeniu wniosku o wydanie decyzji na podstawie art. 124 u.g.n). Prawo inwestora do korzystania z nieruchomości w ograniczonym zakresie powstaje z dniem, w którym decyzja o jego ustanowieniu stanie się ostateczna, więc wpis do księgi wieczystej będzie miał charakter deklaratoryjny. Ostateczna decyzja starosty o ograniczeniu korzystania z nieruchomości, z której wynika bezpośrednio zmiana w stanie prawnym nieruchomości, jest podstawą wpisu do księgi wieczystej<sup>39</sup>.

W sytuacji gdy inwestor porozumiał się z właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości i zawarł umowę, na skutek której zawiązał się między nimi stosunek prawny o treści odpowiadającej stosunkowi

---

<sup>36</sup> Porównując art. 123 oraz art. 124 ust. 7, możemy zauważyć, że ich zakresy zastosowania są różne; gdyby decyzja starosty wydana na podstawie art. 124 wchodziła w zakres znaczeniowy pojęcia „decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości” z art. 123, to zbędny byłby w art. 124 ust. 7. Można więc uznać, że hipotezą normy z art. 123 u.g.n. ustawodawca nie objął jednak decyzji starosty wydanej na podstawie art. 124 u.g.n., czyli nie jest to decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, a tym samym jej skutkiem nie jest powstanie ograniczonego prawa rzeczowego!

Za powyższym rozumowaniem przemawia założenie racjonalności ustawodawcy, który nie ma potrzeby w dwóch różnych artykułach jednej ustawy powtarzać tego samego, natomiast co innego wynika z wykładni systematycznej: art. 124 u.g.n. znajduje się w rozdziale pod tytułem „Wywłaszczanie nieruchomości”, czyli jego regulacje powinny być ujmowane jako jedna z form wywłaszczenia, a odrębna podstawa wpisu do księgi wieczystej prawa powstałego na skutek decyzji z art. 124 mogła mieć na celu jedynie rozwianie ewentualnych wątpliwości.

<sup>37</sup> Chodzi tu o postępowanie wywłaszczeniowe dotyczące pozbawienia prawa własności.

<sup>38</sup> Art. 117 ust. 1 u.g.n.

<sup>39</sup> Por. S. R u d n i c k i, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2001, s. 154.

powstałemu na podstawie decyzji starosty, powstaje pytanie, czy prawo inwestora do nieruchomości ma być ujawnione w księdze wieczystej nieruchomości, a jeżeli tak, to jaka będzie podstawa wpisu.

Zgodnie z art. 16 ustawy o księgach wieczystych i hipotece<sup>40</sup>, w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych w księdze wieczystej, poza prawami rzeczowymi, mogą być ujawniane prawa osobiste i rozszczenia. Niewątpliwie art. 124 u.g.n. przewiduje wpisanie prawa inwestora ograniczającego korzystanie z cudzej nieruchomości do księgi wieczystej w celu jego zabezpieczenia. Celem tej regulacji jest nadanie takiemu prawu cech prawa rzeczowego, a przynajmniej rozszerzenie jego skuteczności w odniesieniu do aktualnego, jak i do przyszłych właścicieli nieruchomości<sup>41</sup>. Zalecane byłoby również ujawnienie w księdze wieczystej prawa inwestora powstałego na podstawie umowy. Jak wykazano wyżej, nie jest to ograniczone prawo rzeczowe, dlatego przedmiotem wpisu do księgi wieczystej powinno być prawo do zajmowania nieruchomości właściciela w zakresie niezbędnym do założenia i konserwacji urządzeń przesyłowych, wyznaczonym decyzją starosty. Wskazane jest, by w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości przy wpisie prawa inwestora zaznaczyć, że jest on właścicielem urządzeń przesyłowych.

Kolejny problem nasuwa się w związku z formą dokumentu stanowiącego podstawę wpisu. Umowa, o której mowa, dla swej ważności nie wymaga żadnej formy szczególnej. Podstawą wpisu do księgi wieczystej może być, zgodnie z art. 31 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, dokument z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy. Wspomniana norma przewiduje minimum wymagań formalnych obowiązujących w postępowaniu wieczystoksięgowym. Oznacza to, że notarialne poświadczenie podpisów pod dokumentem stanowi zasadę i nie odnosi się, poza orzeczeniami sądów, tylko do dokumentów urzędowych<sup>42</sup>. Natomiast do skutecznego ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości, forma aktu notarialnego wymagana jest przynajmniej dla oświadczenia woli właściciela nieruchomości (art. 245 k.c.). Jako że prawo inwestora nie jest służebnością gruntową, podstawą wpisu do księgi wieczystej będzie umowa z podpisami notarialnie poświad-

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., Dz.U. Nr 19, poz. 147.

<sup>41</sup> Patrz S. Rudnicki, *Komentarz...*, s. 83.

<sup>42</sup> S. Rudnicki, *Komentarz...*, s. 140.



czonymi. Brak jest normy prawnej przewidującej obowiązek ujawnienia tego prawa, można jednak przyjąć, że skoro służy ono tym samym celom, co prawo powstałe na skutek decyzji z art. 124 u.g.n., powinno być wpisane do księgi wieczystej, ponieważ kształtuje ono w istotnym zakresie sposób wykonywania prawa własności. Posiada przy tym przymiot trwałości, a wypowiedzenie umowy przez właściciela należałoby uznać w świetle przedstawionych wyżej wywodów za niedopuszczalne. Poza tym, ograniczenie właściciela w korzystaniu z nieruchomości odpowiada ograniczeniom wywołanym przy ustanowieniu służebności.

Podsumowując, możemy uznać, że prawo inwestora – powstałe z mocy decyzji starosty, wydanej na podstawie art. 124 u.g.n., bądź z mocy umowy, przypomina w swej funkcji oraz treści służebność jako ograniczone prawo rzeczowe. Ponieważ jest możliwe, aby ustawa wyjątkowo nadała obligacyjnemu prawu inwestora rozszerzoną *erga omnes* skuteczność, taką jaka przysługuje ograniczonym prawom rzeczowym, korzystne byłoby *de lege ferenda* nakazanie przez ustawodawcę, tak jak ma to miejsce w stosunku do prawa dożywocia<sup>43</sup>, odpowiedniego stosowania przepisów o służebnościach gruntowych, w tym również dotyczących zasiedzenia.

---

<sup>43</sup> Nasuwa się tu porównanie z prawem dożywocia, które przypomina w swej istocie prawo służebności i do którego ustawodawca nakazał w art. 910 § 1 kodeksu cywilnego odpowiednio stosować przepisy o prawach rzeczowych ograniczonych, natomiast przepis art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece przewiduje możliwość ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej.