

Bartosz Rakoczy

Służebność przesyłu w ustawie o lasach

Służebność przesyłu należy do stosunkowo młodych, ale jednocześnie dynamicznie rozwijających się instytucji prawa cywilnego. Jest to również instytucja o dużej doniosłości praktycznej. Właśnie ów pragmatyczny wątek jest podstawową przyczyną charakterystycznego dla służebności przesyłu dynamicznego rozwoju. Ustawodawca bowiem dostrzega coraz to nowe problemy praktyczne związane ze służebnością przesyłu i reaguje na nie zmianami w stanie prawnym.

Przykładem takiego działania prawodawcy jest zmiana ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹ polegająca na dodaniu art. 39a, regulującego właśnie zagadnienia służebności przesyłu. Co jednak istotne, ustawodawca, wprowadzając art. 39a ustawy o lasach, zdaje się nie zauważyć, w jaki sposób uregulowano istotę służebności przesyłu w kodeksie cywilnym.

Celem tego artykułu jest zatem nie tylko scharakteryzowanie służebności przesyłu według art. 39a ustawy o lasach, ale także ukazanie różnic między służebnością przesyłu w ustawie o lasach i w kodeksie cywilnym.

Podstawą dalszych rozważań jest art. 39a ustawy o lasach. Przepis ten stanowi, iż „1. Nadleśniczy może za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych obciążyć, za wynagrodzeniem, nieruchomości pozostające w zarządzie Lasów Państwowych służebnością drogową lub służebnością przesyłu, z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej. Wynagrodzenie to stanowi własny przychód Lasów Państwowych.

¹ Dz.U. z 2011 r., nr 12, poz. 59 ze zm.

2. Wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej ustala się w wysokości odpowiadającej wartości podatków i opłat ponoszonych przez Lasy Państwowe od części nieruchomości, z której korzystanie jest ograniczone w związku z obciążeniem tą służebnością.

3. Przedsiębiorca, na rzecz którego ustanowiono służebność przesyłu, jest obowiązany do usuwania drzew, krzewów lub gałęzi zagrażających funkcjonowaniu urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego”.

Już na wstępie należy zauważyć, że umieszczenie tego przepisu w ustawie o lasach jest całkowicie nieuzasadnione. Ustawodawca bowiem reguluje w tym przepisie pewne istotne z punktu widzenia konstrukcji służebności przesyłu elementy. Nie ulega żadnej wątpliwości, że istota służebności przesyłu i jej konstrukcyjne elementy powinny znajdować się w kodeksie cywilnym, w artykułach 305¹-305⁴. Dodatkowym błędem prawodawcy jest również to, że nie odsyła on w ustawie o lasach do kodeksu cywilnego ani bezpośrednio, ani też do odpowiedniego stosowania jego przepisów. Można zatem odnieść wrażenie, że służebność przesyłu w ustawie o lasach jest innym rodzajem służebności niż służebność przesyłu kodeksu cywilnego.

Wobec braku definicji służebności przesyłu według ustawy o lasach zastosowanie znajdują przepisy kodeksu cywilnego o służebności przesyłu. Niemniej jednak pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w kodeksie cywilnym a treścią art. 39a ustawy o lasach, który również odnosi się do służebności przesyłu, zachodzą na tyle istotne różnice, że można mieć wątpliwość, czy ustawodawcy rzeczywiście chodzi o ten sam rodzaj służebności.

Dodatkowo argument ten ulega wzmocnieniu również z tego względu, że ustawodawca w art. 39a ustawy o lasach wskazuje również na inny rodzaj służebności, mianowicie na służebność drogową. Zaznaczyć należy, że polski system prawny nie zna pojęcia służebności drogowej, a co najwyżej służebności drogi koniecznej. Możliwe jest zatem, że ustawodawca, używając pojęcia „służebność drogowa”, miał na myśli służebność drogi koniecznej, uregulowanej w artykuale 145 k.c. Dopuszczalny jest jednak również taki kierunek interpretacyjny, który zakłada, iż chodzi

tutaj o zupełnie nowy rodzaj służebności, dotychczas nieznaney prawu polskiemu. Argument ten jest o tyle istotny, że problem dotyczy praw rzeczowych. W przypadku praw rzeczowych obowiązuje zasada *numerus clausus* i w konsekwencji mogą istnieć tylko takie prawa rzeczowe, które wyraźnie ustawa przewiduje.

W tym zatem przypadku właściwe użycie *verbarum legis* ma dużo większe znaczenie niż w przypadku praw obligacyjnych. Skoro ustawodawca używa sformułowania „służebność drogowa”, choć ma w pełni świadomość, że w kodeksie cywilnym funkcjonuje służebność drogi koniecznej, to można przypuszczać, że ma na myśli inne ograniczone prawo rzeczowe niż to, które jest uregulowane w kodeksie cywilnym.

Ustanowienie służebności przesyłu według art. 39a ustawy o lasach ma jednak ograniczony zakres i to zarówno, jeśli chodzi o kwestie podmiotowe, jak i przedmiotowe. Służebność przesyłu na podstawie tego przepisu może być ustanowiona jedynie na nieruchomościach pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe². Zatem dla ustalenia zakresu przedmiotowego pojęcia „nieruchomości pozostające w zarządzie” ustawodawca posłużył się kryterium podmiotowym – pozostające w zarządzie Lasów Państwowych. Jak zauważa się w piśmiennictwie, „jest to jednostka organizacyjna, która występuje wprawdzie w obrocie prawnym, ale podejmuje działania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. W związku z czym każda czynność cywilnoprawna tej jednostki organizacyjnej jest *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa, działa ona na rachunek Skarbu Państwa oraz każde przysporzenie majątkowe może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa”³.

Art. 39a ustawy o lasach znajduje się w rozdziale 6a zatytułowanym „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych”. Oznacza to, że nieruchomości, o których mowa w art. 39a ustawy o lasach są nieruchomościami, których właścicielem jest Skarb Państwa. Zatem służebność przesyłu, w trybie art. 39a ustawy o lasach, może być ustanawiana jedynie na nieruchomościach Skarbu Państwa. Z dyspozycji tej normy prawnej ustawodawca wyłączył inne

² Dalej: Lasy Państwowe.

³ M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 121.

nieruchomości, w tym i lasy, których właścicielem są inne podmioty niż Skarb Państwa. Przyjęte przez prawodawcę rozwiązanie pozornie wydaje się nie budzić wątpliwości. Jednak rodzi ono określone skutki prawne, o czym będzie mowa niżej. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że zgodnie z art. 2 ustawy o lasach: „Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności”.

W doktrynie zauważono, iż „art. 2 daje wyraz jednemu z najważniejszych założeń ustawy, według którego leśnictwo jest jedno, niezależnie od tego, czyją własnością jest las”⁴. Podniesiono także, że w takim ujęciu, jakiego dokonał W. Radecki, widać wyraźnie uwzględnienie elementów publicznoprawnych⁵. Natomiast M. Habdas bardzo trafnie wskazała, że „ze względu na funkcje lasów należy jednak stwierdzić, że są one mieniem publicznym (tutaj wyjątkowo dobrze pasuje termin »rzecz publiczna«, i to nie tylko w związku z *usus publicus*), nawet jeżeli pozostają przedmiotem własności prywatnej”⁶. Jednak w dalszych rozwiązaniach dotyczących służebności przesyłu prawodawca polski zdaje się zapominać o art. 2 ustawy o lasach i o publicznym ich charakterze.

Z art. 39a ustawy o lasach wynika, że służebność przesyłu może być ustanowiona wyłącznie za wynagrodzeniem. Jest to bardzo istotna regulacja, gdyż z art. 305¹, wcale nie wynika, że służebność przesyłu w każdym wypadku może być ustanowiona wyłącznie za wynagrodzeniem. Z przepisu tego nie wynika, aby wynagrodzenie było warunkiem *sine qua non* istnienia służebności przesyłu. Taki zresztą pogląd prezentowany jest również w piśmiennictwie⁷. O wynagrodzeniu, jako istotnym i konstytutywnym elemencie służebności przesyłu można mówić jedynie w kontekście ustanawiania służebności przesyłu w drodze podstępowania sądowego w trybie art. 305² k.c., bowiem tylko w tym przepisie ustawodawca odwołuje się do pojęcia wynagrodzenie. Natomiast w przypadku art. 39a ustawy o lasach wynagrodzenie przysługuje właścicielowi nieruchomości

⁴ W. R a d e c k i, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 24.

⁵ B. R a k o c z y, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 22.

⁶ M. H a b d a s, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 76.

⁷ Tak chociażby B. R a k o c z y, *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2009, s. 45.

w każdym przypadku, niezależnie od trybu ustanowienia służebności przesyłu.

Zauważyć zatem należy, że pomiędzy służebnością przesyłu według kodeksu cywilnego a służebnością przesyłu według art. 39a ustawy o lasach zachodzi istotna różnica, o ile służebność przesyłu według kodeksu cywilnego może być postanowiona bez wynagrodzenia, a wynagrodzenie obligatoryjnie wchodzi w grę jedynie przy sądowym ustanowieniu służebności, o tyle w przypadku ustawy o lasach wynagrodzenie przysługuje właścicielowi nieruchomości – Skarbowi Państwa, w każdej sytuacji.

Kwestia wynagrodzenia jako istotnego elementu służebności przesyłu powinna być uregulowana wyłącznie w kodeksie cywilnym. Nie było bowiem żadnych przeszkód natury legislacyjnej, aby w art. 305¹ k.c. wskazać, że w przypadku, gdy służebność przesyłu ustanawiana jest na gruntach leśnych, stanowiących własność Skarbu Państwa, to wynagrodzenie przysługuje w każdym przypadku, niezależnie od trybu ustanowienia takiej służebności.

Co istotne, z brzmienia art. 39a ust. 1 ustawy o lasach wręcz wynika, że jest to przepis dotyczący umownego ustanowienia służebności przesyłu⁸. Przepis ten reguluje bowiem kompetencje nadleśniczego do obciążenia nieruchomości służebnością drogową lub służebnością przesyłu. Zatem wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu według art. 39a ustawy o lasach jest wynagrodzeniem umownym, a nie wynagrodzeniem określanym przez sąd. Widać więc wyraźnie, że kwestię obligatoryjnego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu łączy w ustawie o lasach z umownym ustanowieniem służebności, podczas gdy w kodeksie cywilnym jedynie z sądowym jej ustanowieniem.

⁸ Choć w art. 39a ustawy o lasach przyjęto, że ustanowienie służebności przesyłu jest uprawnieniem (nadleśniczy może, a nie musi), to jednak nie wyklucza to ustanowienia służebności przesyłu na podstawie orzeczenia sądu. Ustawodawca jedynie eksponuje tu, podobnie jak to czyni w kodeksie cywilnym, iż umowny tryb ustanowienia służebności przesyłu jest podstawowy. Jednocześnie w art. 39a ustawy o lasach nie wyłącza uprawnienia do złożenia wniosku o ustanowienie służebności przesyłu w drodze postanowienia. Zatem art. 305 ze zm. 2 k.c. znajdzie tu w pełni zastosowanie. Przyjęcie odmiennego stanowiska eliminowałoby możliwość ustanowienia służebności przesyłu w razie braku zgody nadleśniczego, a przecież wprowadzając art. 39a do ustawy o lasach prawodawca zakładał możliwość regulowania statusu urządzeń przesyłowych także i w lasach.

Co jednak istotne, obligatoryjny charakter wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu według art. 39a ustawy o lasach dotyczy tylko nieruchomości Skarbu Państwa, gdyż tylko do takich nieruchomości ten przepis ma zastosowanie. W przypadku ustanawiania służebności przesyłu na innych nieruchomościach niż nieruchomości Skarbu Państwa zastosowanie znajdują rozwiązania z kodeksu cywilnego, a więc fakultatywność wynagrodzenia. Jest to w mojej ocenie nieuprawnione uprzywilejowanie Skarbu Państwa, który zapewnił sobie obligatoryjność wynagrodzenia, podczas gdy w przypadku innych lasów wynagrodzenie nadal pozostaje fakultatywne.

Ustawodawca w art. 39a ustawy o lasach nie tylko przyjął, że służebność przesyłu jest odpłatna, ale także wskazał, w jaki sposób należy wyliczyć wynagrodzenie. W art. 39a ust. 2 ustawy o lasach określono, że wynagrodzenie ustala się w wysokości odpowiadającej wartości podatków i opłat ponoszonych przez Lasy Państwowe od części nieruchomości, z której korzystanie jest ograniczone w związku z obciążeniem tą służebnością. Przy tak sformułowanej przesłance trudno nawet przyjąć, że jest to typowe wynagrodzenie. Sama istota świadczenia z tytułu wynagrodzenia wskazuje na to, że ma ono zarobkowy charakter. Żądając wynagrodzenia wierzyciel ma na myśli uzyskanie korzyści, a nie tylko zrekompensowanie wydatków. W tym natomiast przypadku mamy do czynienia nie tyle z wynagrodzeniem, ile regresem i to w odniesieniu do prawa podatkowego. Wynagrodzenie ma bowiem odpowiadać wysokości świadczeń publicznych, do uiszczania których zobowiązane są Lasy Państwowe. Chodzi zatem o takie kwoty, które zostały przez tę jednostkę zapłacone, chociaż z zajętych pod urządzenia przesyłowe gruntów Lasy Państwowe nie korzystają. W istocie ustawodawcy chodziło nie tyle o wynagrodzenie w ścisłym tego słowa znaczeniu, a o zwrot poniesionych należności publicznoprawnych, w sytuacji gdy Lasy Państwowe z tych gruntów nie korzystają, gdyż są zajęte pod urządzenia przesyłowe.

Jednak ów sposób określania wynagrodzenia dotyczy jedynie przedsiębiorstw energetycznych, a nie wszystkich przedsiębiorców przesyłowych. Nawet ów zakres podmiotowy „przedsiębiorstwo energetyczne” został ograniczony tylko do takich przedsiębiorstw, które zajmują się dystrybucją energii elektrycznej. Jak stanowi art. 3 pkt 12 ustawy z dnia

10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁹, przedsiębiorstwo energetyczne oznacza „podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi”. W piśmiennictwie zauważono, iż wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie itd. są to specyficzne obszary, które są charakterystyczne dla energetyki¹⁰.

Wobec powyższego pojawiają się istotne wątpliwości. Służebność przesyłu powinna być zawsze ustanawiana za wynagrodzeniem. Jednak tylko w wypadku jednej grupy przedsiębiorców ustawodawca określa sposób liczenia takiego wynagrodzenia. Jak zatem ustalać wynagrodzenie w stosunku do pozostałych przedsiębiorców, innych niż wymienieni w art. 39a ust. 2 ustawy o lasach, w sytuacji gdy takie wynagrodzenie powinno być ustalone? Ustawodawca nie przewiduje bowiem możliwości nieodpłatnego ustanowienia służebności przesyłu dla pozostałych przedsiębiorców.

W takiej sytuacji wynagrodzenie powinno być ustalone według reguł określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹.

Ustawodawca w art. 39a ustawy o lasach wprowadził również modyfikacje w zakresie przedmiotowym służebności przesyłu, inne niż tylko kwestie wynagrodzenia. Modyfikacje przedmiotowe dotyczą dwóch kwestii – po pierwsze, obciążenie gruntów leśnych służebnością przesyłu powinno nastąpić z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej, po drugie, ustawodawca nałożył na przedsiębiorcę przesyłowego dodatkowo obowiązek, wyartykułowany w ust. 3, a dotyczący usuwania drzew, krzewów lub gałęzi zagrażających funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych. Oba te elementy zostały przez ustawodawcę prawidłowo dostrzeżone i uregulowane. Co jednak istotne, mają one z punktu widzenia konstrukcji służebności przesyłu znaczenie drugorzędne. Można zatem uznać, że odwołanie się akurat w ustawie o lasach do konieczności uwzględnienia zasad gospodarki leśnej oraz do obowiązków usuwania drzew lub krzewów jest usprawiedliwione.

⁹ Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 ze zm. (dalej: prawo energetyczne).

¹⁰ K. K l o c - E v i s o n, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 220.

¹¹ Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.

Zauważyć bowiem należy, że w art. 305¹ k.c., w którym ustawodawca stara się zdefiniować służebność przesyłu, odwołuje się on do okoliczności prawidłowego korzystania z urządzeń przesyłowych w określonym zakresie.

Ustawodawca, używając ogólnie sformułowanych przesłanek, oczekuje, aby przesłanki te zostały doprecyzowane przez strony stosunku prawnego bądź też przez sąd ustanawiający służebność przesyłu. Nie można jednak wykluczyć, iż zamiarem ustawodawcy, formułującego przesłanki służebności przesyłu bardzo ogólnie, chodziło nie tylko o doprecyzowanie tych ogólnych sformułowań w drodze czynności prawnej lub też w drodze orzeczenia sądu, ale również w drodze regulacji normatywnej w przepisach szczególnych. Z tą ostatnią sytuacją mamy do czynienia właśnie w art. 39a ust. 1 i 3 ustawy o lasach, w których to przepisach prawodawca doprecyzował ogólnie sformułowane w kodeksie cywilnym przesłanki.

Jak wynika z art. 39a ust. 1 ustawy o lasach, nieruchomości pozostająca w zarządzie lasów państwowych może zostać obciążona służebnością przesyłu, ale powinno to nastąpić z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej. *Prima facie* wydaje się, że zagadnienia związane z zasadami gospodarki leśnej uwzględnia się jedynie przy ustanawianiu służebności przesyłu. Taki wniosek wynika z samej redakcji ustępu 1, prawodawca bowiem w przepisie tym reguluje zagadnienia ustanawiania służebności przesyłu. Bez wątpienia zasady gospodarki leśnej powinny być uwzględniane przy samym ustanawianiu służebności. Dotyczy to przede wszystkim takich sytuacji, gdy na gruntach leśnych następuje lokalizacja nowych urządzeń przesyłowych. Lokalizacja tych urządzeń powinna następować w taki sposób, aby respektować zasady gospodarki leśnej. Jednak lokalizacja urządzeń przesyłowych na gruntach leśnych jest zdarzeniem prawnym jednorazowym.

Z punktu widzenia zasad gospodarki leśnej znaczenie ma jednak nie tylko samo ułożenie urządzeń, ale przede wszystkim wykonywanie służebności przesyłu. Wykonywanie służebności przesyłu polega bowiem nie tylko na samym umieszczeniu urządzeń przesyłowych na gruntach leśnych i istnieniu tych urządzeń, ale także na utrzymywaniu tych urządzeń, konserwacji, naprawie usuwaniu awarii, wymianie urządzeń na nowe itp. Można zatem powiedzieć, że te czynności, na które wyżej wskazano,

mają z punktu widzenia gospodarki leśnej daleko większe znaczenie niż tylko samo ułożenie tych urządzeń, które jest zdarzeniem jednorazowym. Zatem o konieczności uwzględniania zasad gospodarki leśnej w związku ze służebnością przesyłu można mówić nie tylko w kontekście samej lokalizacji urządzeń, ale przede wszystkim w kontekście wykonywania służebności przesyłu przez przedsiębiorstwo przesyłowe.

Kwestia gospodarki leśnej stanowi jedno z podstawowych zagadnień, regulowanych w ustawie o lasach. Ustawodawca zagadnieniu temu poświęca rozdział 2 ustawy o lasach¹². Nie definiuje on jednak, co oznacza pojęcie gospodarka leśna. W ustawie o lasach definiuje się jedynie pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Natomiast w piśmiennictwie z zakresu ustawy o lasach zauważa się, że gospodarka leśna to określonego rodzaju działalność, nazywana przez ustawodawcę działalnością leśną. Działalność leśna to z kolei szczególny rodzaj działalności, dotyczący określonych w ustawie o lasach zachowań, które są podejmowane w stosunku do lasów¹³.

Z analizowanego punktu widzenia najistotniejsze znaczenie ma art. 8 ustawy o lasach, który właśnie definiuje, co oznacza pojęcie zasad gospodarki leśnej, przy czym ustawodawca wymienia te zasady. Przepis ten stanowi, że gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów, powiększania zasobów leśnych.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że obowiązek uwzględniania zasad gospodarki leśnej dotyczy tylko tych przedsiębiorców przesyłowych, których służebność przesyłu została ustanowiona na podstawie art. 39a ustawy o lasach, na nieruchomościach Skarbu Państwa. Natomiast obowiązek ten nie dotyczy innych lasów niż lasy Skarbu Państwa z uwagi na to, że art. 39a ustawy o lasach, w którym ten obowiązek jest uregulowany, odnosi się jedynie do nieruchomości Skarbu Państwa. Rozwiązania przyjęte w art. 39a ustawy o lasach bez wątplenia naruszają zasadę równego traktowania lasów, niezależnie od prawa własności, która to zasada została wyrażona w art. 2 tejże ustawy.

¹² Zob. bliżej W. R a d e c k i, *Komentarz...*, s. 40.

¹³ B. R a k o c z y, *Komentarz...*, s. 49.

Kolejnym elementem doprecyzowującym treść służebności przesyłu jest sformułowanie obowiązku przedsiębiorcy przesyłowego do usuwania drzew lub krzewów zagrażających funkcjonowaniu urzędzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. Już na wstępie należy zauważyć, że usuwanie drzew, krzewów lub gałęzi zagrażających funkcjonowaniu urzędzeń jest uregulowane jako obowiązek przedsiębiorcy, a nie jego uprawnienie. Zauważyć należy, że z art. 82 i nast. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wynika, że usuwanie drzew i krzewów jest uprawnieniem właściciela nieruchomości lub posiadacza nieruchomości, tyle tylko, że wykonywanie tego uprawnienia jest uzależnione od zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza, prezydenta. W przypadku przedsiębiorców powstaje również ten skutek, że mają oni obowiązek uiścić opłatę¹⁴.

Tymczasem w art. 39a ust. 3 usuwanie drzew, krzewów lub gałęzi jest ujęte przez ustawodawcę jako obowiązek, a nie uprawnienie. Oznacza to, że przedsiębiorca, na rzecz którego ustanowiono służebność przesyłu, „musi” usuwać drzewa, krzewy czy gałęzie, a nie „może” je usuwać. Usuwanie drzew, krzewów lub gałęzi przez przedsiębiorcę nie wymaga żadnej zgody ani jakiegokolwiek zezwolenia, ustawodawca bowiem nie uzależnia wykonywania takiego obowiązku od jakichkolwiek okoliczności. Zauważyć jednak trzeba, że obowiązek ten uzależniony jest od zaistnienia jednej przesłanki, jaką jest zagrożenie funkcjonowania urzędzeń przesyłowych. Ustawodawca nie określa ani kiedy takie zagrożenie istnieje, ani co oznacza zagrożenie funkcjonowania urzędzeń. Przesłanka ta jest zatem sformułowana bardzo ogólnie. Z tego płynie wniosek, że to przedsiębiorca dokonuje oceny, czy dochodzi (albo doszło) do zagrożenia funkcjonowania urzędzeń przesyłowych.

Sytuacja regulowana w art. 39a ustawy o lasach jest sytuacją specyficzną. Użycie przez ustawodawcę pojęcia „usuwanie drzew, krzewów lub gałęzi” wskazuje na związek tego przepisu z regulacjami przyjętymi w ustawie o ochronie przyrody, a dotyczącymi właśnie problematyki usuwania drzew lub krzewów. Dodatkowo argument ten ulega wzmocnieniu w ten sposób, że art. 39a ustawy o lasach został wprowadzony

¹⁴ Bliżej kwestie te omawia w opracowaniu monograficznym K. G r u s z e c k i, *Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów*, Wrocław 2010.

do tego aktu prawnego razem z nowelizacją ustawy o ochronie przyrody. Chodzi tu o ustawę z dnia 17 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody¹⁵. Ustawodawcy przyświecała zatem przede wszystkim idea zmiany ustawy o ochronie przyrody w kontekście występującego w praktyce konfliktu pomiędzy koniecznością ochrony drzew lub krzewów z jednej strony, a koniecznością prawidłowego funkcjonowania urzędów przesyłowych z drugiej strony, przy czym rozwiązania ujęte w ustawie o ochronie przyrody należy uznać za zadowalające. Ustawodawca jednak nie zauważył specyfiki ustawy o lasach. Przede wszystkim nie dostrzegł on, że instrumenty prawne, służące ochronie drzew lub krzewów, które znajdują się w ustawie o ochronie przyrody, nie znajdują zastosowania do ochrony lasów.

Ustawa o lasach nie zawiera analogicznych instrumentów regulujących usuwanie drzew lub krzewów jak ustawa o ochronie przyrody. W szczególności w ustawie o lasach nie ma odpowiednika decyzji-zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, zatem ochrona drzew, według ustawy o lasach, odbywa się w zupełnie inny sposób niż ochrona drzew lub krzewów w ustawie o ochronie przyrody. Przede wszystkim ochrona drzewostanu w ustawie o lasach ma charakter kompleksowy, co znaczy, że ustawodawcy zależy przede wszystkim na ochronie całości drzewostanu, a nie na ochronie pojedynczego drzewa. Ponadto ustawa o lasach dopuszcza przecież usuwanie pojedynczych drzew w ramach prowadzonej gospodarki leśnej. Stąd też podstawowym instrumentem ochrony lasów jest plan urządzania lasu oraz uproszczony plan urządzania lasu¹⁶.

Tymczasem konstrukcja art. 39 ust. 3 sprowadza się do ochrony pojedynczych drzew lub krzewów w duchu ustawy o ochronie przyrody. Ustawa ta bowiem zakłada ochronę każdego drzewa poprzez konieczność uzyskania zezwolenia, natomiast tylko w wyjątkowych sytuacjach zezwolenie nie jest wymagane. Z kolei ustawa o lasach dopuszcza usuwanie drzew, a więc uszczuplanie drzewostanu, ale z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej. Stąd też na art. 39a ust. 3 ustawy o lasach nie można patrzeć przede wszystkim przez pryzmat konieczności ochrony

¹⁵ Dz.U. z 2011 r., nr 34, poz. 170.

¹⁶ Bliżej zob. m. in. K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzania lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 51 i nast.

drzew lub krzewów w lasach, ale przede wszystkim przez pryzmat obowiązku przedsiębiorcy przesyłowego do dokonywania określonych czynności.

Czynności te uzasadnione powinny być koniecznością utrzymania funkcjonowania urządzeń przesyłowych. Wprawdzie ustawodawca nie wskazuje na to wprost, ale usuwanie drzew lub krzewów, a także gałęzi powinno być uzasadnione jedynie zabiegami koniecznymi do utrzymania prawidłowego funkcjonowania urządzeń. Konieczność oznacza usuwanie tych drzew gałęzi i krzewów tylko w takim zakresie, aby utrzymać te urządzenia we właściwym stanie technicznym i zapewnić im prawidłowe funkcjonowanie. Przedsiębiorca przesyłowy nie może niejako przy okazji dokonać dodatkowych zabiegów związanych z usuwaniem drzew lub krzewów, poza tymi, które są konieczne.

Art. 39a ustawy o lasach nie określa jednak żadnych konsekwencji ani nawet trybu weryfikacji ocen dokonywanych przez przedsiębiorcę przesyłowego w zakresie usuwania drzew, krzewów lub gałęzi. Do oceny zasadności usuwania drzew lub krzewów oraz gałęzi nie można stosować przepisów ustawy o ochronie przyrody. Przede wszystkim z tego względu, że drzewa i krzewy w lesie tej ustawie nie podlegają.

Wydaje się, że jedynym sposobem badania, czy przedsiębiorca przesyłowy prawidłowo oszacował konieczność usuwania drzew, krzewów lub gałęzi, a w konsekwencji dopuszczalność zastosowania jakiegokolwiek sankcji, jest zastosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w lasach. Jak stanowi art. 11 i 12, jednostka organizacyjna, osoba fizyczna lub prawna odpowiedzialna za powstanie szkody w lasach jest obowiązana do jej naprawienia według zasad określonych w kodeksie cywilnym. W przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów, koszty zagospodarowania i ochrony związane z odnowieniem lub przebudową drzewostanu finansowane są z budżetu państwa. Decyzje w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów, o których mowa w ust. 1, wydają: minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w odniesieniu do lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych,

będących w użytkowaniu wieczystym oraz lasów przekazanych w użytkowanie na mocy art. 40; starosta, na wniosek właściciela lasu, po zaopiniowaniu przez nadleśniczego – w odniesieniu do pozostałych lasów, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej¹⁷.

Bez wątplenia skutki niewłaściwej decyzji co do usunięcia drzew krzewów lub gałęzi i przekroczenie granic konieczności mogą być zakwalifikowane jako szkody w lasach. Po stronie przedsiębiorcy przesyłowego rodzi się zatem odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody w lasach. Jest to odpowiedzialność deliktowa z art. 415 k.c. Działania takie należy zakwalifikować jako szkodę w lasach nawet w takiej sytuacji, gdy usunięto zbędnie choćby jedno drzewo lub krzew. Wprawdzie *verba legis* dotyczą szkody w lasach, jednak w literaturze przyjmuje się, że naruszenie choćby jednego elementu lasu już powoduje powstanie szkody.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wprowadzenie art. 39a do ustawy o lasach zmieniło koncepcję służebności przesyłu w dość istotny sposób, choć można zauważyć, że nastąpiło to wbrew woli ustawodawcy. Zmiana koncepcji służebności przesyłu powinna bowiem nastąpić nie w przepisach ustawy o lasach, a w samym kodeksie cywilnym. Powstały efekt końcowy jest zatem spowodowany kolejnym niedbalstwem legislacyjnym ustawodawcy. Można też zaobserwować dosyć istotne różnice pomiędzy służebnością przesyłu według kodeksu cywilnego a służebnością przesyłu według ustawy o lasach. Najistotniejszą różnicą jest kwestia wynagrodzenia. O ile w kodeksie cywilnym wynagrodzenie nie jest istotnym elementem służebności przesyłu, a w grę wchodzi jedynie wtedy, gdy służebność jest ustanawiana w drodze postępowania cywilnego, o tyle służebność przesyłu według ustawy o lasach zawsze jest ustanawiana za wynagrodzenie. Co istotne, prawodawca określa, w jaki sposób należy takie wynagrodzenie obliczyć.

Kolejną różnicą, jaką można dostrzec między regulacjami w kodeksie cywilnym a ustawą o lasach jest to, że treść służebności przesyłu, według ustawy o lasach, kształtowana jest przez tak zwane zasady gospodarki leśnej. Odwołanie się przez ustawodawcę do zasad gospodarki leśnej

¹⁷ Bliżej na temat szkód w lasach zob. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność cywilna w ustawie o lasach*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 30.

wiąże się z koniecznością uwzględniania zasad ochrony środowiska, przy wykonywaniu ograniczonego prawa rzeczowego. Odnotować zatem należy, że jest to pierwszy przypadek w prawie polskim, gdy treść ograniczonego prawa rzeczowego jest bezpośrednio normatywnie związaną z ochroną środowiska. Związek między służebnością przesyłu a ochroną środowiska przejawia się również w tym, że na przedsiębiorstwie przesyłowym ciąży pewne obowiązki, związane z usuwaniem drzew, krzewów i gałęzi, przy czym to przedsiębiorca przesyłowy powinien uwzględniać zasadę minimalizacji, to znaczy usuwać tylko takie drzewa, krzewy lub gałęzie tylko na tyle, na ile jest to konieczne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urządzeń przesyłowych.

Niepokoiki również i to, że art. 39a ustawy o lasach odnosi się jedynie do nieruchomości Skarbu Państwa. Pomija się natomiast inne lasy niż te, których właścicielem jest Skarb Państwa. Owo nieuprawnione rozróżnienie rzutuje nie tylko na samą konstrukcję służebności przesyłu (obligatoryjność i fakultatywność wynagrodzenia), ale ma także znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska (obowiązek uwzględniania przez przedsiębiorcę przesyłowego zasad gospodarki leśnej, ale tylko w lasach pozostających w zarządzie Lasów Państwowych).

Abstract

Art. 39a of the Act on Forests introduces innovative solutions concerning utility easement deviating from the model of such easement as presented in the Polish Civil Code. Utility easements according to the Act on Forests can be established only on land owned by the State Treasury and against consideration. In addition, the utility operator is obliged to take into account the rules of forest management. The legislator also requires that the utility operator should remove trees, shrubs and branches if correct operation of utilities is compromised. Generally, the consideration is not regulated by the act. Only in the case of power distribution companies the consideration is equivalent to charges and taxes to be paid by the State Forests for land on which easements have been established.

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy, prof. UMK, prof. UKW, kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska UMK w Toruniu; radca prawny.