

Pozyskanie prawa do nieruchomości

Jak inwestorzy uzyskują tereny pod budowę sieci elektroenergetycznej?

Maciej Krotoski, Paulina Skonieczna
Kancelaria KROTOSKI – ADWOKACI, www.inwestycjeliniowe.pl

Budowa sieci przesyłowej poprzedzona jest często długimi i skomplikowanymi procesami związanymi przede wszystkim z potrzebą uzyskania stosownych rozstrzygnięć sądów i organów. Co do zasady, wyjściowym problemem inwestorów realizujących zadania z zakresu sieci przesyłowych jest pozyskanie prawa do nieruchomości, przez którą przebiegać ma sieć elektroenergetyczna. W jaki sposób inwestor pozyskuje tytuł prawny do dysponowania daną działką na cele budowlane? W artykule zasygnalizowane zostaną trzy sposoby uzyskania prawa do nieruchomości – w drodze ustanowienia służebności przesyłu, w trybie przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz na gruncie nowych przepisów – specustawy przesyłowej

W sytuacji, w której inwestor jest właścicielem działek, przez które przebiegać będą linie elektroenergetyczne, problem praktycznie nie istnieje, gdyż posiada on tytuł prawny pozwalający na pozyskanie m.in. pozwolenia na budowę. Realizacja inwestycji nie wiąże się więc z większymi trudnościami. Jednak setki działek, przez które przebiegają wielokilometrowe odcinki połączeń elektroenergetycznych, stanowią własność osób fizycznych i prawnych, a do postawienia słupów i stacji elektroenergetycznych inwestor potrzebuje stosownej podstawy prawnej. Może on pozyskać prawo do dysponowania nieruchomością na różne sposoby – zarówno na drodze cywilnej, jak i administracyjnej.

Służebność przesyłu

Służebność przesyłu stanowi regulację prawa cywilnego i jest ona uregulowana w przepisach kodeksu cywilnego¹. Jest to instytucja stosunkowo młoda, ponieważ została wprowadzona do polskiego systemu dopiero w 2008 r. Jej działanie jest zbliżone do innych, znanych prawu cywilnemu służebności (np. służebność drogi koniecznej) i polega na obciążeniu nieruchomości na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego prawem polegającym na tym, że ten przedsiębiorca może w oznaczonym zakresie korzystać z nieruchomości, zgodnie z przeznaczeniem posadowionych w jej ramach urządzeń. Ustanawiając służebność przesyłu, właściciel nieruchomości w pewnym zakresie udostępnia swoją nieruchomość osobom trzecim, czyli inwestorowi. Przepisy wskazują, że ustanowienie służebności przesyłu co do zasady następuje za odpowiednim wynagrodzeniem.

Ustanowienie służebności przesyłu może być zwieńczeniem polubownego sposobu pozyskania prawa do nieruchomości. Inwestor, pragnący uzyskać stosowne uprawnienia, może bowiem zwrócić się do właściciela nieruchomości z propozycją zawarcia umowy o ustanowienie



służebności przesyłu. Jeśli strony ustalą istotne warunki takiej umowy, to jeszcze tego samego dnia mogą dopełnić formalności, a tym samym inwestor zyska tytuł prawny do nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że do złożenia przez właścicieli oświadczenia o ustanowieniu służebności przesyłu niezbędne będzie sporządzenie aktu notarialnego.

Jeśli stronom z jakiegokolwiek powodu nie uda się dojść do porozumienia, każda z nich może wystąpić do sądu z wnioskiem o ustanowienie służebności. W postępowaniu sąd zbada, czy przesłanki jej ustanowienia rzeczywiście zachodzą oraz określi przebieg służebności i wysokość wynagrodzenia. W tym miejscu sprawa się komplikuje. Praktyka pokazuje, że jeśli stronom nie udało się dojść do porozumienia w kwestii zawarcia ugody, to również w postępowaniu sądowym nie są zgodne ani co do przebiegu służebności, ani tym bardziej co do wysokości wynagrodzenia. Z tego względu z reguły zachodzi konieczność przeprowadzenia przez sąd dowodu z opinii biegłych, co nie dość, że generuje koszty (wynagrodzenia biegłych wahają się w granicach kilku tysięcy złotych), to przede wszystkim przedłuża postępowanie (postępowanie może toczyć się miesiącami, zwłaszcza jeśli w grę wchodzi również przeprowadzenie postępowania odwoławczego na skutek złożenia apelacji przez którąkolwiek ze stron).

¹ Mowa o art. 3051 do 3054 ustawy z dnia 23. kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny



Plusy	Minusy
możliwość zawarcia umowy	ryzyko długotrwałego postępowania w obu instancjach
szansa szybkiego pozyskania prawa do nieruchomości	znaczne koszty przeprowadzenia opinii biegłego
szansa usatysfakcjonowania obu stron – inwestora i właściciela nieruchomości	postępowanie dowodowe rozciągnięte w czasie (opinia biegłego geodety, elektroenergetyka czy rzeczoznawcy majątkowego)

Tab. 1. Plusy i minusy ustanowienia służebności przesyłu



Plusy	Minusy
zezwozenie na niezwłoczne zajęcie uzyskuje z urzędu rygor natychmiastowej wykonalności	decyzje wydawane w sytuacji, w których brakuje zgody właściciela
możliwe stosunkowo szybkie rozpoczęcie realizacji inwestycji	wysokie ryzyko, że właściciel nieruchomości będzie podejmował działania opóźniające zakończenie sprawy
brak konieczności oczekiwania na ostateczność decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości	konieczność przeprowadzenia rokowań z właścicielami przed wystąpieniem o wydanie decyzji

Tab. 2. Plusy i minusy wynikające z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami² w sytuacji, w której właściciel lub użytkownik wieczysty nie wyrażają zgody na udostępnienie nieruchomości, wskazują na możliwość wydania przez starostę decyzji administracyjnej ograniczającej sposób korzystania z niej przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie odpowiednich urządzeń przesyłowych. Ograniczenie takie musi być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bądź, w przypadku jego braku, decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Postępowanie administracyjne, w którym wydawana jest decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości, przebiega następująco: organ pierwszej instancji (starosta) wydaje decyzję administracyjną, którą strona postępowania może zaskarżyć w drodze odwołania. Należy mieć na uwadze, że jakkolwiek pozyskanie prawa do nieruchomości w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami to istotne narzędzie w rękach inwestora, to jednak ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości stosuje się co do zasady do inwestycji nowo realizowanych, a nie tych zakończonych.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości wzmocnione zostało przez możliwość wydania dodatkowej decyzji, która przyspiesza jego realizację. Chodzi o przewidzianą w art. 124 ust. 1a ugn decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, która z chwilą wydania stanowi dla inwestora prawo do dysponowania nieruchomością i umożliwia realizowanie prac budowlanych. Wydawana może być ze względu na ważny interes gospodarczy, ochronę zdrowia

lub życia ludzkiego, albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Nie ma wątpliwości, że realizacja inwestycji, której powstanie często związane jest z uzyskaniem wielomilionowych dotacji ze środków Unii Europejskiej, zapewniającej prawidłowość dostaw oraz bezpieczeństwo systemu energetycznego państwa, może spełniać przesłanki niezbędne do udzielenia omawianego zezwolenia.

A ponieważ decyzji o niezwłocznym zajęciu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, inwestor zyskuje możliwość stosunkowo szybkiego dostępu do spornych działek i wystąpienia o wydanie pozwolenia na budowę.

Przepisy specustawy przesyłowej (energetycznej)

Powyżej przedstawione zostały dotychczas funkcjonujące sposoby pozyskania prawa do nieruchomości. Inwestorzy mogą z nich nadal korzystać i nie zanoszą na to, aby wspomniane regulacje w najbliższej przyszłości uległy istotniejszym zmianom. Niemniej, w przypadku istotnych sektorów inwestycji infrastrukturalnych, ustawodawca zaopatrzył zainteresowane podmioty w specjalne narzędzia mające na celu usprawnienie ich realizacji. Takimi narzędziami są odpowiednio przygotowane ustawy zapewniające i wytyczające uproszczone i skrócone ścieżki pozyskania wszelkich zgód formalno-prawnych potrzebnych do realizacji inwestycji. W przeciwieństwie do inwestorów realizujących zadania w zakresie dróg publicznych, kolei czy powiązane z gazoportem energetyki nie doczekali się swojej specustawy. Co

² art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21. sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: ugn)



Plusy	Minusy
uproszczenie procedur	nieścisłości w treści ustawy generujące wątpliwości interpretacyjne
przyspieszenie postępowania	brak orzecznictwa i komentarzy pomocnych w interpretacji wątpliwych przepisów
lokalizacja inwestycji i uzyskanie prawa do terenu następuje w jednej decyzji	stosowanie przepisów tylko do określonego katalogu strategicznych inwestycji przesyłowych określonych w załączniku do ustawy realizowanych przez jednego inwestora (PSE S.A.)
ograniczona możliwość uchylecia decyzji	-

Tab. 3. Plusy i minusy wynikające z przepisów specustawy przesyłowej

prawda, od wielu lat toczą się boje o uchwalenie ustawy o korytarzach przesyłowych, jednak ze słabym skutkiem.

Szansa stworzenia szczególnych regulacji dla sieci przesyłowych pojawiła się w tym roku i w zaskakującym tempie, zaledwie kilku miesięcy, uchwalono w dniu 24 lipca br. ustawę o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, zwaną specustawą energetyczną³. Stanowi ona kompleksowy zbiór regulacji dotyczących posadowienia linii oraz stacji elektroenergetycznych, ale tylko tych najwyższych napięć (enumeratywnie wskazane 22 inwestycje 400 kV oraz jedna 220 kV). Jej założeniem jest przyspieszenie procesu pozyskiwania wszelakich zgód formalno-prawnych dla inwestycji ważnych także z punktu widzenia interesu Unii Europejskiej (co znalazło swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu ustawy).

W zakresie instytucji prawnych ujętych w specustawie przesyłowej, bazuje ona na rozwiązaniach znanych już z innych tego typu dokumentów. Przede wszystkim reguluje kwestie planistyki, pozyskania prawa do nieruchomości czy modyfikuje procedurę administracyjną. Najważniejszym postępowaniem, według nowej ustawy, jest postępowanie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (specdecyzja lokalizacyjna). Konstrukcja specdecyzji pozostaje zbliżona do wydawanej na podstawie dotychczasowych przepisów decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego, jednak różnica polega na możliwości równoczesnego dokonania podziału geodezyjnego czy też wywarcia skutku w postaci wywłaszczenia nieruchomości. Z uwagi

na temat artykułu, poruszone zostanie zagadnienie pozyskania prawa do nieruchomości.

Jeśli przez daną nieruchomość przebiegać ma „jedynie” linia elektroenergetyczna – wówczas korzystanie z niej zostaje ograniczone. Instytucja zbliżona jest do omówionej już regulacji z ustawy o gospodarce nieruchomościami (ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości z art. 124 ust. 1 ugn oraz zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości z art. 124 ust. 1a ugn). Zaletą specregulacji jest wprowadzenie możliwości realizacji inwestycji również w ramach inwestycji już zakończonych.

Po wykonaniu robót na inwestorze spoczywa obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. W praktyce posadowienie linii elektroenergetycznych uniemożliwi całkowite przywrócenie tego stanu, w związku z czym uprawnionym podmiotom przysługuje odszkodowanie obejmujące szkody powstałe na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości oraz ewentualnego zmniejszenia jej wartości.

Z kolei w przypadku pozyskania prawa do nieruchomości pod budowę stacji elektroenergetycznych to inwestorowi umożliwiono, za pośrednictwem wojewody, całkowicie wywłaszczyć nieruchomość. Następuje ono na rzecz Skarbu Państwa i za odszkodowaniem. Co istotne, inwestor nie tylko nabywa prawo dysponowania nieruchomością na potrzeby posadowienia tej stacji, ale nabędzie również prawo użytkowania wieczystego gruntu oraz własność urządzeń i budynków, które są lub zostaną na nim posadowione. Wysokość odszkodowania co do zasady powinna zostać ustalona między byłym już właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a wojewodą. Jeśli jednak rokowania pomiędzy nimi nie zostaną zakończone w ciągu dwóch miesięcy, wówczas o wysokości odszkodowania zadecyduje wojewoda w decyzji administracyjnej opartej na operacie szacunkowym.

Specdecyzja lokalizacyjna daje inwestorowi możliwość korzystania z nieruchomości, a ustawodawca nie wymaga zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (jeśli taki istnieje). Realizacja inwestycji sieciowej na podstawie tej decyzji ma pierwszeństwo w stosunku do lokalizacji innych obiektów budowlanych. Tym samym inwestor zyskuje silny argument – uzyskanie przez niego specdecyzji lokalizacyjnej daje mu swego rodzaju uprzywilejowane prawo do nieruchomości.

Pozyskanie prawa do nieruchomości w trybie specustawy jest łatwiejsze o tyle, że przewiduje ona „uproszczone” sposoby dokonywania doręczeń w toku postępowania, skraca terminy na dokonywanie czynności oraz wprowadza zakaz wstrzymywania wykonalności decyzji i znaczne ograniczenia w możliwości zmiany albo uchylecia decyzji. Wszystkie regulacje nastawione są na maksymalnie sprawne doprowadzenie do wybudowania sieci przesyłowej.

Każdy z przedstawionych sposobów pozyskania prawa do nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji w zakresie sieci przesyłowych ma swoje wady i zalety. Od inwestora zależeć będzie, jaką drogę wybierze, aby uzyskać podstawę prawną do rozpoczęcia robót na nieruchomości. Żadne z przedstawionych rozwiązań nie jest wyraźnie lepsze od pozostałych, a decyzja dotycząca tego, które rozwiązanie zastosować, zależeć będzie każdorazowo od indywidualnych okoliczności sprawy. ■

³ Ustawa z dnia 24. lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych