

Sygn. akt III CZP 87/13

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 8 kwietnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Anna Owczarek

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

SSN Tadeusz Wiśniewski

SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z wniosku P. S. E. S.A. w W. (poprzednio P. S. E. O. S.A. w K.)
przy uczestnictwie A.C. i Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta C.
o stwierdzenie nabycia służebności przez zasiedzenie,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 8 kwietnia 2014 r.,
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana,
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt V CSK 276/12,
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu,

„Czy wykonywanie uprawnień wynikających z decyzji wydanej
na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.
o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. Dz.U.
z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) stanowiącej tytuł prawny do ich
wykonywania, prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności
gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu?”

podjął uchwałę:

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 (tekst jedn.: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 28 maja 2013 r., V CSK 276/13, Sąd Najwyższy, przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wnioskodawcy P. S. E. SA w W. od postanowienia Sądu Okręgowego w C. w sprawie prowadzonej z udziałem A. C. i Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Miasta C. o stwierdzenie nabycia służebności gruntowej przez zasiedzenie, na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 499), przekazał składowi siedmiu sędziów do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane następująco: „czy wykonywanie uprawnień wynikających z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 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.) stanowiącej tytułu prawny do ich wykonywania, prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu?”

W sprawie, w której zapadło powyższe postanowienie wnioskodawca wniósł o stwierdzenie, że Skarb Państwa nabył przez zasiedzenie z dniem 2 stycznia 1975 r. na nieruchomości uczestniczki służebność gruntową polegającą na zapewnieniu każdorazowemu właścicielowi linii energetycznej 400 kV relacji J. – T. nieodpłatnego prawa dostępu, przechodu i przejazdu w celu wykonywania eksploatacji, konserwacji, remontów, przeprowadzania innych napraw oraz wymiany słupów, przewodów lub innych niezbędnych elementów przechodzącej przez tę nieruchomość linii energetycznej.

Postanowieniem z dnia 27 września 2011 r. Sąd Rejonowy w C. oddalił ten wniosek, po ustaleniu, że w przestrzeni nad nieruchomością gruntową uczestniczki usytuowane są przewody linii energetycznej o napięciu 400 kV relacji J. – T., a w stacjach J. i T. dochodzi do transformacji napięcia na niższe. Obie stacje są własnością wnioskodawcy i wchodzą w skład jego przedsiębiorstwa. Linia energetyczna umieszczona nad nieruchomością uczestniczki została wybudowana w 1963 r., na podstawie decyzji Powiatowej Rady Narodowej w C. z dnia 29 października 1962 r., wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z 13 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z

1974 r., Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: „ustawa z 12 marca 1958 r.” albo „u.z.t.w.n.”). Zgodnie z nią Zakłady Energetyczne Okręgu D. w W. uzyskały zezwolenie na wybudowanie linii wysokiego napięcia na nieruchomościach stanowiących własność osób zamieszkałych na terenie Gromadzkich Rad Narodowych: G., L., R., M. i O. Odbiór techniczny linii nastąpił dnia 21 listopada 1963 r. i od tej pory linia jest eksploatowana, konserwowana i przeglądana. Początkowo czynności te wykonywały Zakłady Energetyczne Okręgu P., potem Zakład Energetyczny C. w C., a następnie po podziale przedsiębiorstw państwowych i kolejnych przekształceniach własnościowych, linia jest składnikiem majątku przedsiębiorstwa wnioskodawcy.

Sąd Rejonowy dopuścił możliwość stwierdzenia nabycia przez zasiedzenie przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, ale – zajmując krytyczne stanowisko wobec linii orzeczniczej Sądu Najwyższego o możliwości nabycia takiej służebności na rzecz przedsiębiorcy bez oznaczenia nieruchomości władnącej – uznał, że nie może być uwzględniony wniosek, w którym nie oznaczono nieruchomości władnącej. Wskazał nadto, że wnioskodawca legitymuje się tytułem prawnym do wstępu na nieruchomość uczestniczki celem przeprowadzenia robót konserwatorskich i naprawczych, a jest nim decyzja z dnia 29 października 1962 r. wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., co jest wystarczającą przesłanką do oddalenia wniosku. Na podstawie decyzji z dnia 29 października 1962 r. przedsiębiorca korzystający z urządzeń przesyłowych uzyskał szczególnego rodzaju służebność publicznoprawną, a każdorazowy właściciel nieruchomości miał obowiązek znosić korzystanie z jego gruntu w granicach jej treści. Skoro źródłem uprawnień wnioskodawcy była ta decyzja, to nie mógł on korzystać z gruntu uczestniczki w sposób właściwy dla instytucji cywilnoprawnych. Publicznoprawny tytuł do korzystania z nieruchomości uczestniczki wyłączył możliwość uzyskania przez zasiedzenie cywilnego tytułu do korzystania w ten sam sposób z tego samego gruntu.

Postanowieniem z dnia 12 stycznia 2012 r. Sąd Okręgowy w C. oddalił apelację wnioskodawcy od postanowienia z dnia 27 września 2011 r. Sąd Okręgowy zaakceptował stanowisko Sądu Rejonowego, że uzyskanie przez skarżącego prawa do korzystania z gruntu uczestniczki na podstawie decyzji

administracyjnej wyklucza możliwość zakwalifikowania władztwa, które sprawował nad jej nieruchomością jako posiadania prowadzącego do zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Przedstawiając składowi powiększonemu zagadnienie prawne powstałe przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wnioskodawcy od postanowienia z dnia 12 stycznia 2012 r., opartej na obu podstawach kasacyjnych, zwykły skład Sądu Najwyższego wskazał, że wątpliwości wywołuje charakter prawny i skutki uregulowania przewidzianego w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., które stanowiło podstawę do wydania decyzji administracyjnej upoważniającej do zakładania i przeprowadzania na nieruchomościach ciągów drenażowych, przewodów służących do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. W konsekwencji tego zezwolenia przedsiębiorca korzystający z urządzeń przesyłowych zyskiwał prawo dostępu do nich w celu wykonywania czynności związanych z konserwacją lub naprawą. Podobną regulację ustawodawca przewidział w kolejno obowiązujących ustawach regulujących przesłanki i tryb wywłaszczenia nieruchomości, a jej zachowanie obok wprowadzonych do kodeksu cywilnego przepisów o służebności przesyłu zdaje się wskazywać na traktowanie obu tych instytucji jako niezależnych, aczkolwiek zmierzających do zaspokojenia tych samych rodzajowo potrzeb społecznych i potrzeb przedsiębiorców.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego decyzje wydawane na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. uznawane były za akty ograniczające prawo własności nieruchomości poprzez kreowanie obowiązku znoszenia stanu faktycznego ukształtowanego przeprowadzeniem przez nią urządzeń przesyłowych. Tworzone nimi ograniczenie miało charakter rzeczowy, gdyż kształtowało prawo własności nieruchomości i było skuteczne względem każdego jej właściciela. Nie jest jednak jasne, jakie uprawnienia rodziła wspomniana decyzja po stronie przedsiębiorcy korzystającego z urządzeń przesyłowych.

W uchwale z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09 (OSNC-ZD 2010, nr 3, poz. 92), Sąd Najwyższy wskazał, że decyzja wydana na podstawie art. 35

u.z.t.w.n. jest tytułem prawnym do stałego korzystania z nieruchomości, której dotyczy. Rodzi to pytanie, czy przedsiębiorstwo korzystające z urządzeń przesyłowych wykonujące uprawnienia przewidziane w art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. może być jednocześnie posiadaczem nieruchomości w zakresie służebności przesyłu, ze skutkiem w postaci możliwości nabycia tej służebności przez zasiedzenie. Gdyby przyjąć, że władanie nieruchomością przez przedsiębiorcę w związku z wydaniem na jego rzecz decyzji mającej podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. jest tożsame z wykonywaniem posiadania służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, to rodzi się pytanie o potrzebę zastąpienia jednego tytułu do korzystania z nieruchomości innym tytułem, ale i o dopuszczalność takiego zastąpienia. Skoro bowiem posiadanie w zakresie treści służebności (art. 352 § 1 w zw. z art. 172 § 1 k.c.) prowadzi do jej zasiedzenia, to istotna jest ocena czy konkretne akty faktycznego władania są wykonywaniem tych uprawnień, które wynikają z decyzji administracyjnej oraz art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., czy też są od tych uprawnień niezależne. Jeśli miałyby być niezależne, to rodzi się pytanie, w jaki sposób właściciel nieruchomości miałby odróżnić wykonywanie obu rodzajów władztwa i w jaki sposób miałyby się przeciwstawić tym, które mają prowadzić do zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu. Każda zmiana charakteru posiadania i zmiana woli wykonywania oznaczonego prawa, tak samo jak zmiana jego zakresu, musi być dla otoczenia rozpoznawalna. Przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c. służebność przesyłu nie była znana systemowi prawnemu, a wola władania nieruchomością w zakresie treści prawa nieznanego systemowi prawnemu nie mogła doprowadzić do jego powstania przez zasiedzenie. Do czasu podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02 (OSNC 2003, nr 11, poz. 142), nie zdawano sobie sprawy z tego, że możliwe będzie ustanowienie służebności gruntowej o treści odpowiadającej przyszłej służebności przesyłu, gdyż wcześniejsze orzecznictwo o służebności drogi koniecznej miało zastosowanie do nieruchomości sąsiednich. Przez długi czas uważano, że jedną drogą uzyskania przez przedsiębiorcę korzystającego z urządzeń przesyłowych uprawnień do korzystania z nieruchomości na potrzeby wykonywania zadań gospodarczych jest wykorzystanie przepisów o wywłaszczeniu i uzyskanie na tej drodze ograniczenia

w prawie własności właścicieli nieruchomości, które do tego wykonywania zadań były niezbędne.

Z powyższych przyczyn, niezależnie od kształtującej się odmiennej linii orzecznictwa, Sąd Najwyższy opowiedział się przeciwko możliwości nabycia w drodze zasiedzenia przed dniem 3 sierpnia 2008 r. przez Skarb Państwa albo bezpośrednio przez przedsiębiorcę korzystającego z urządzeń przesyłowych, który uzyskał tytuł do ich założenia na nieruchomości uczestnika na podstawie art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., służebności o treści odpowiadającej treści służebności przesyłu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przekazanego powiększonemu składowi Sądu Najwyższego wymaga przeanalizowania uregulowań mogących tworzyć tytuł dla przedsiębiorcy do korzystania z gruntu innych osób w celu założenia i utrzymywania na nim urządzeń przesyłowych, rozważania zakresu uprawnień, jakie dla takiego przedsiębiorcy wynikały z decyzji wydanej na jego rzecz na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. oraz odpowiedzi na pytanie, czy uprawnienia te mogły być wykonywane obok takich aktów władania nieruchomościami zajętych pod te urządzenia, które by można postrzegać jako manifestację ich samoistnego posiadania w zakresie treści służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu.

Określenie zasad wykorzystania nieruchomości gruntowych na potrzeby przedsiębiorstw, które nie mogą wykonywać zadań gospodarczych z zakresu dostarczania wody, odbioru ścieków, wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej i innych jej postaci oraz świadczenia usług telekomunikacyjnych bez wykorzystania urządzeń przesyłowych jest dla prawa stosunkowo nowym problemem. Korzystanie z cudzych nieruchomości w celach przesyłowych wiąże się z ograniczeniem uprawnień ich właścicieli, niezależnie od tego, czy rozważane jest z perspektywy interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich, którzy przez zapewnienie sobie dostępu do wody, różnych postaci energii oraz usług telekomunikacyjnych chcą uczynić wygodniejszym korzystanie ze swoich nieruchomości i podnieść ich wartość na rynku, czy też z perspektywy przedsiębiorców, którzy bez tego nie są w stanie wykonywać swoich zadań gospodarczych.

Podstawy do ustanawiania służebności, jako praw ograniczających prawo własności, przewidziane zostały w dekrecie z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.; dalej: „pr. rzecz.”). W przepisach dekretu ustawodawca rozróżnił służebności gruntowe (art. 167-174 pr. rzecz.) i osobiste (art. 176-183 pr. rzecz.). Te pierwsze obciążały nieruchomości służebną w celu zapewnienia korzyści każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości władnącej i mogły polegać albo na prawie korzystania z nieruchomości służebnej w zakresie oznaczonym, albo na prawie żądania, ażeby właściciel nieruchomości służebnej nie wykonywał w zakresie oznaczonym swego prawa własności.

Zgodnie z zamieszczonym w rozdziale o służebnościach gruntowych art. 175 pr. rzecz., służebność mogła być ustanowiona także na rzecz każdoczesnego właściciela oznaczonego przedsiębiorstwa, bez związku z konkretną nieruchomością władnącą. Do takiej służebności należało odpowiednio stosować przepisy o służebnościach gruntowych. Zadaniem tej służebności było zwiększenie funkcjonalności oznaczonego przedsiębiorcy, nie zaś przysporzenie korzyści każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości władnącej.

Przepisy dekretu o prawie rzeczowym dotyczące służebności zostały uchylone z dniem 1 stycznia 1965 r. (art. III pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 94). W okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 3 sierpnia 2008 r. na podstawie przepisów kodeksu cywilnego dopuszczalne było wyłącznie ustanowienie służebności gruntowych i osobistych, których konstrukcję opisywały – odpowiednio – art. 285-295 i art. 296-305 k.c. Nie zawierały one odpowiednika art. 175 pr. rzecz. W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 9 sierpnia 2011 r., III CZP 10/11 (OSNC 2011, nr 12, poz. 129), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że istota służebności gruntowych tkwi w tym, że ograniczają one prawo własności każdoczesnego właściciela nieruchomości obciążonej na korzyść każdoczesnego właściciela nieruchomości władnącej, powodując ograniczenie prawa własności nieruchomości obciążonej na korzyść nieruchomości władnącej w celu zwiększenia jej użyteczności.

W orzecznictwie sądowym przepisy o służebnościach gruntowych poddaje

się szerokiej wykładni, dopuszczając możliwość ich stosowania przez analogię. W związku z problemem rozważanym w niniejszej sprawie trzeba wspomnieć o sytuacjach ustanawiania służebności gruntowych w relacjach między właścicielami nieruchomości sąsiednich, z których jedna ma bezpośredni dostęp do sieci wodociągowej, elektrycznej czy innej, a właściciel drugiej chce taki dostęp uzyskać i w tym celu ubiega się o obciążenie nieruchomości przylegającej do sieci, lub także dalszych, kolejnych nieruchomości oddzielających jego nieruchomość od niej, służebnością polegającą na doprowadzeniu po nich właściwych urządzeń w celu zaopatrzenia jego nieruchomości w wodę, energię lub w celu stworzenia dla niej warunków dla świadczenia mu usług telekomunikacyjnych. Pogląd o dopuszczalności uregulowania tego rodzaju stosunków między współwłaścicielami przez zastosowanie *per analogiam* przepisów o służebności gruntowej został wyrażony na gruncie prawa rzeczowego w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 31 grudnia 1962 r., II CR 1006/62 (OSPika 1964, poz. 91), a w okresie obowiązywania kodeksu cywilnego został podtrzymany w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1965 r., III CO 34/65 (OSNC 1966, nr 7-8, poz. 109) oraz w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1991 r., III CZP 73/91 (OSNCP 1992, nr 4, poz. 53). Możliwość zastosowania do powyższej sytuacji *per analogiam* przepisów o służebności gruntowej nie budziła i nie budzi większych wątpliwości, gdyż nie wiąże się z odstępniem od ustawowej konstrukcji służebności gruntowej. Służebność o rozważanej treści niewątpliwie zwiększa użyteczność nieruchomości władnącej (art. 285 § 2 k.c.), a jej wykonywanie ma dla obu nieruchomości znaczenie odpowiadające określonymu w art. 285 § 1 k.c.

Przepisy o służebności przesyłu zostały wprowadzone do kodeksu cywilnego obowiązującą od dnia 3 sierpnia 2008 r. ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731; dalej: „ustawa z dnia 30 maja 2008 r.”). Ustawodawca zdecydował o jej wyodrębnieniu od służebności gruntowej i przyjął, że polega ona na obciążeniu nieruchomości na rzecz przedsiębiorcy prawem, polegającym na tym, że może on korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (art. 305¹ k.c.). Służebność ta trwa na nieruchomości tak długo, jak długo istnieje przedsiębiorstwo wykorzystujące

urządzenia przesyłowe.

W świetle powyższego nie ma wątpliwości, że po dniu 3 sierpnia 2008 r. nieruchomości może być umownie obciążona służebnością na rzecz przedsiębiorstwa wykorzystującego urządzenia przesyłowe, a identyfikowanie dla tej służebności nieruchomości władnącej byłoby nie tylko zbędne, ale nawet sprzeczne z jej ustawową konstrukcją. Nie ma też wątpliwości, że po odpowiednio długim czasie (dwadzieścia lub trzydzieści lat od dnia 3 sierpnia 2008 r.) może dojść do zasiedzenia służebności przesyłowej przez przedsiębiorstwo, które korzysta z cudzej nieruchomości na zasadach określonych w art. 305¹ k.c.

Przytoczone wyżej przepisy kodeksu cywilnego mają zastosowanie w stosunkach cywilnoprawnych, nawiązywanych dobrowolnie, między równorzędnymi podmiotami, upoważnionymi do ukształtowania ich treści na tyle swobodnie, na ile pozwalają na to przepisy ustawy. Prawo publiczne wkracza w te stosunki i oddziałuje na nie, w różnym czasie z większą lub mniejszą intensywnością, ale zawsze po to, by poprzez tę ingerencję zagwarantować możliwość realizacji różnych postaci interesu publicznego.

Prawo własności nie ma absolutnego charakteru; jego wykonywanie podlega ograniczeniom wynikającym z ustaw, z zasad współżycia społecznego oraz ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (art. 140 k.c.). Zdarzenia będące podstawą nabycia i utraty prawa własności, treść tego prawa oraz formy jego ograniczeń regulowane są nie tylko prawem cywilnym, ale też przez ustawy, w których przeważa publicznoprawna metoda normowania stosunków społecznych, a ustawodawca wskazuje na dopuszczalność lub konieczność zastosowania takich form oddziaływania na nie, które są właściwe prawu publicznemu. O tej kwalifikacji decyduje ustanowienie dla organów administracji publicznej kompetencji do wkraczania w te stosunki i kształtowania ich treści przy zastosowaniu form działania opartych na wykorzystaniu władztwa państwowego.

Tytuł do wkroczenia na cudzą nieruchomość i jednorazowego wykorzystania jej w określonym celu lub wykorzystywania jej w pewnych celach przez dłuższy czas może wynikać nie tylko z ustawy czy z umowy z właścicielem nieruchomości, rodzącej skutki rzeczowe lub tylko obligacyjne, ale też z aktu administracyjnego.

Ustawodawca stosunkowo często przyznaje organom administracji kompetencje do wydawania aktów administracyjnych, które wywołują bezpośrednio lub pośrednie skutki w sferze prawa cywilnego. Wydanie takiego aktu jest przesłanką, od której zależy możliwość dokonania czynności cywilnoprawnej albo też zastępuje tę czynność, w tym sensie, że sam akt powoduje powstanie praw i obowiązków, które - bez wykorzystania przez organ administracji przyznanej mu kompetencji - dla swojego powstania wymagałyby złożenia oświadczenia woli przez podmioty stosunku prawnego, w którym akt ma wywoływać skutki.

W naszym porządku prawnym wywłaszczenie uznaje się za instytucję prawa publicznego. Taki charakter przypisuje się odjęciu lub ograniczeniu prawa własności w celu nabycia go przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dla zrealizowania celów publicznych, aktualnie – w standardzie wyznaczonym przez art. 21 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. – musi ono nastąpić za słusznym odszkodowaniem.

Obowiązująca od dnia 5 kwietnia 1958 r. do dnia 31 lipca 1985 r. ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości przewidywała, że wywłaszczenie może nastąpić jedynie na rzecz Państwa, chociaż może się o nie ubiegać zainteresowany organ administracji państwowej, instytucja państwowa lub przedsiębiorstwo państwowe (art. 2 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n.). O jego dopuszczalności decydowała niezbędność konkretnej nieruchomości dla ubiegającego się o wywłaszczenie na konkretne rodzaje celów publicznych (art. 3 ust. 1 u.z.t.w.n.). Mogło ono polegać na całkowitym odjęciu lub ograniczeniu prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, w odniesieniu do całej nieruchomości lub jej części (art. 4 i art. 5 ust. 1 u.z.t.w.n.). Przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego ubiegający się o wywłaszczenie zobowiązany był wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i – o ile nastąpiło porozumienie – zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę prowadzącą do jej nabycia. Wywłaszczenie następowało za odszkodowaniem, a obowiązek jego zapłaty ciążył na ubiegającym się o wywłaszczenie (art. 7 u.z.t.w.n.).

W okresie obowiązywania ustawy z dnia 12 marca 1958 r. za „szczególny

tryb wywłaszczenia” (rozdział 5 ustawy z dnia 12 marca 1958 r.) ustawodawca uważał także instytucję przewidzianą w art. 35 u.z.t.w.n. Przepis ten stanowił, że organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe mogą za zezwoleniem naczelnika gminy, a w miastach - prezydenta lub naczelnika miasta (dzielnicy) 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 techniczne niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Nieruchomość, na której założono i przeprowadzono przewody i urządzenia podlegała wywłaszczeniu w trybie zwykłym tylko wtedy, gdy wskutek tych działań przestała się nadawać do dalszego racjonalnego użytkowania przez właściciela na cele dotychczasowe (art. 35 ust. 3 u.z.t.w.n.). Przeprowadzenie przewodów i urządzeń wiązało się z zagwarantowaniem prawa dostępu do nich w późniejszym czasie w celu wykonania czynności związanych z konserwacją przez osoby upoważnione przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe (art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n.).

Odszkodowanie za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. strony ustalały na podstawie wzajemnego porozumienia; w razie sporu organ administracji orzekał o nim decyzją administracyjną (art. 36 ust. 1 u.z.t.w.n.).

Art. 42 u.z.t.w.n., w rozdziale 6 u.z.t.w.n.: „zajęcie nieruchomości”, stanowił, że naczelnik powiatu może zezwolić na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż dwa lata, jeżeli jest ono niezbędne dla czasowego tylko czynienia z niej określonego użytku, którego osiągnięcie nie wymaga wywłaszczenia ani wzniesienia na niej trwałych urządzeń. Po upływie dwóch lat zajęcie ustawało z mocy prawa i nie mogło być przedłużone. Za zajęcie nieruchomości jej właścicielowi także należało się odszkodowanie (art. 44 u.z.t.w.n.).

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. została uchylona w związku z wejściem w życie – obowiązującej w okresie od dnia 1 sierpnia 1985 r. do dnia 31 grudnia 1997 r. – ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 126, dalej: „ustawa z dnia

29 kwietnia 1985 r.” albo „u.g.g.”), która regulowała przesłanki i tryb wywłaszczenie nieruchomości w rozdziale 6, zatytułowanym „wywłaszczenie nieruchomości”.

Także w rozumieniu tej ustawy za wywłaszczenie nieruchomości należało uznać odjęcie lub ograniczenie w drodze decyzji prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, co do całej nieruchomości albo jej części (art. 47 ust. 1 u.g.g.), za odszkodowaniem (art. 55 ust. 1 u.g.g.), prowadzące do nabycia prawa własności wywłaszczonej nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę i do wygaśnięcia innych obciążających ją praw (art. 50 ust. 1 u.g.g.).

Z art. 46 ust. 1 i 2 u.g.g. wynikało, że przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości stosuje się, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez wywłaszczenie, a nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Ustawa określała zasady ustalania odszkodowania zarówno za odjęcie prawa własności, jak i za jego ograniczenie. Ustawodawca przyjął, że w tym drugim przypadku powinno ono odpowiadać procentowemu zmniejszeniu się wartości nieruchomości. Jeżeli ograniczenie prawa własności nie powodowało zmniejszenia wartości nieruchomości, a jedynie utratę pożytków - nie powinno ono przekraczać 10-krotnej rocznej wartości utraconych pożytków (art. 58 u.g.g.).

Zamieszczony w rozdziale 6, art. 70 ust. 1 i 3 u.g.g. (art. 75, według oznaczenia w tekście pierwotnym ustawy), stanowił, że 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 nieruchomości miał obowiązek udostępnienia terenu osobom i jednostkom zobowiązanym do wykonania czynności związanych z eksploatacją i konserwacją założonych przewodów i urządzeń (art. 70 ust. 2 u.g.g.).

Wydanie zezwolenia na założenie na nieruchomości urządzeń przesyłowych musiało być poprzedzone negocjacjami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie tych prac i mogło być udzielone, gdy właściciel sprzeciwił się im (art. 73 u.g.g.). Właścicielowi nieruchomości przysługiwało od jednostki, której udostępniono nieruchomość, odszkodowanie za straty wyrządzone na skutek jej zajęcia i przeprowadzenia działań określonych w art. 70 ust. 1 u.g.g. W braku porozumienia stron, odszkodowanie ustalał organ administracji, z zastosowaniem zasad przewidzianych przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 74 ust. 1 i 2 u.g.g.).

Od dnia 1 stycznia 1998 r. tryb i zasady wywłaszczenia nieruchomości reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: „u.g.n.”), w rozdziale 4 - „wywłaszczanie nieruchomości”, zamieszczonym w dziale III - „wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”. Zgodnie z art. 112 u.g.n. wywłaszczenie całej lub części nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości położonej na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Można je przeprowadzić, 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. Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust. 1 u.g.n.). Do wszczęcia postępowania z urzędu może dojść na skutek zawiadomienia złożonego przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny (art. 115 ust. 1 u.g.n.).

Zamieszczony w tym rozdziale art. 124 ust. 1 u.g.n. stanowi, że starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na niej 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.

Zezwolenia udziela starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej z urzędu albo na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby lub jednostki organizacyjnej (art. 124 ust. 2 u.g.n.). Udzielenie zezwolenia powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań (art. 124 ust. 3 u.g.n.).

Na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielowi nieruchomości należy się odszkodowanie (art. 124 ust. 4 u.g.n.). Gdyby założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń uniemożliwiło właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 124 ust. 5 u.g.n.).

Ostateczna decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Dokonuje się go na wniosek starosty lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zezwolenie było udzielone na wniosek tej jednostki (art. 124 ust. 7 u.g.n.).

Dalsze konsekwencje założenia na nieruchomości ciągów, przewodów i urządzeń dla prawa jej własności reguluje art. 124 ust. 6 u.g.n., z którego wynika, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń. Obowiązek ten podlega egzekucji administracyjnej.

Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, 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, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności. Wydaje się ją z urzędu albo na wniosek podmiotu zobowiązanego do wykonania czynności (art. 124b ust. 1 i 2 u.g.n.). Obowiązek udostępnienia nieruchomości może być ustanowiony na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 124b ust. 3 u.g.n.). Podlega on egzekucji administracyjnej (art. 124b ust. 5 u.g.n.).

Za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności prowadzących do założenia urządzeń, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie w terminie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości, określony w decyzji, starosta wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania (art. 124b ust. 4 u.g.n.).

W rozdziale 5 „Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości”, w art. 128 ust. 4 u.g.n. ustawodawca postanowił, że odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 124 u.g.n. Powinno ono odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

Z zacytowanych wyżej przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. wynika, że tytuł prawny przedsiębiorcy wykorzystującego urządzenie przesyłowe do ich zainstalowania na cudzej nieruchomości mógł powstawać w związku z wydaniem przez wskazany w ustawie organ decyzji, mającej charakter wywłaszczeniowy, ograniczającej właściciela konkretnej nieruchomości w jego prawie w związku z koniecznością ustawienia na niej urządzeń przesyłowych (art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n.).

Poglądy doktryny i orzecznictwa na temat charakteru praw i obowiązków, które powstają wskutek wydania decyzji mających podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. nie są jednolite. Decyzję wydaną na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. uznawano za źródło prawa podmiotowego, na którego treść składało się uprawnienie do korzystania z cudzej nieruchomości poprzez trwałe posadowienie na niej urządzeń i dostęp do nich. Uprawnienie wynikające z tej decyzji i będące jego odpowiednikiem ograniczenie prawa własności opisywano czasami jako prawo osobiste powodujące nawiązanie ciągłego stosunku cywilnoprawnego, ale też jako ograniczone prawo rzeczowe, służebność, służebność szczególnego rodzaju, zwaną też czasem służebnością przesyłu. Podobne wątpliwości rodziły uregulowania będące odpowiednikami art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. w kolejnych ustawach wywłaszczeniowych.

Za dominującą trzeba jednak uznać koncepcję, że decyzja wydana na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g., 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 tego słowa znaczeniu, ponieważ skutki ograniczenia prawa własności (art. 147, 149 i 152 k.c.) różnią się od skutków prawnych wywołanych przez ustanowienie służebności, a podobieństwo między nimi wynika z kreowanego nimi obowiązku znoszenia (*pati*) przez właściciela zmian

rzeczowych na jego nieruchomości. Z decyzji tej wynikają uprawnienia o charakterze administracyjnym, czasami nazwane szczególną służebnością ustawową.

Poglądy na temat trwałości skutków powodowanych przez te decyzje są w mniejszym stopniu zróżnicowane niż te, które wiążą się z opisaniem ich charakteru, chociaż bez ich uwzględnienia nie sposób jest go właściwie ocenić. W mniejszości pozostaje pogląd, że decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. uprawnia tylko do czasowego zajęcia nieruchomości i – powodując wprawdzie ograniczenie właściciela w jego prawie – nie tworzy dla korzystającego z jego nieruchomości żadnego trwałego tytułu do takiego działania (taki pogląd został też wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 139/05, nie publ., ale jest wyraźnie odosobniony).

Zarówno w nauce, jak i w orzecznictwie dominuje stanowisko, że wydanie decyzji mającej podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g., art. 124 ust. 1 u.g.n.) prowadzi do trwałego ograniczenia prawa własności nieruchomości, gdyż sprawia, że jej właściciel ma obowiązek znoszenia stanu faktycznego ukształtowanego przebiegiem urzędzeń przez strefę, w której było lub mogło być wykonywane jego prawo. Gdyby w decyzji tej chodziło o możliwość zajęcia nieruchomości na pewien ograniczony czas, to ustawodawca powinien go oznaczyć (por. min. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2008 r., II CSK 432/07, nie publ.; z dnia 9 marca 2007, II CSK 457/06, Mon. Prawn. 2007, nr 7, s. 339, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 156/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 103).

Gdy chodzi o charakter praw i obowiązków będących konsekwencją wydania decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g., art. 124 ust. 1 u.g.n.), to w orzecznictwie dominuje stanowisko, że jako akt wyłączeniowy, powoduje ona trwałe ograniczenie prawa własności, w celu wykonywania na niej uprawnień o treści zbliżonej do tych, które są właściwe służebności zwanej w literaturze przesylową. Skoro jednak źródłem obciążenia jest ustawa i akt administracyjny, to mają one charakter publicznoprawny. Nie jest to służebność tożsama z kodeksową służebnością gruntową, do której można by stosować

regulację dotyczącą tej służebności (por. np. 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, nie publ.; z dnia 10 lipca 2002 r., II CKN 1316/00, nie publ.; z dnia 8 czerwca 2005 r., V CK 680/04, nie publ.; z dnia 21 stycznia 2009 r., II CSK 394/08, nie publ.; z dnia 9 marca 2007 r., II CSK 457/06).

W postanowieniu z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 171/08 (OSNC 2010, nr 1, poz. 15), Sąd Najwyższy – charakteryzując skutki decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. – stwierdził, że „dalszą zaś konsekwencją wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. było takie ograniczenie własności nieruchomości, które należy uznać za swojego rodzaju służebność, nazywaną służebnością publiczną lub służebnością przesyłową, która po wydaniu takiej decyzji administracyjnej powstawała z mocy prawa. Inwestor po wydaniu decyzji administracyjnej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. nie musiał liczyć się z oporem właściciela w razie instalowania urządzeń przesyłowych na jego gruncie i miał ustawowe prawo dostępu do nieruchomości w celu konserwacji tych urządzeń, co właściciel musiał każdorazowo znosić”. Osobną kwestią jest, że tego rodzaju ocena charakteru praw i obowiązków przedsiębiorcy nie stała na przeszkodzie zakwalifikowania przez Sąd Najwyższy aktów władania nieruchomością wykonywanych przez niego, jako aktów posiadania mogących prowadzić do zasiedzenia służebności cywilnoprawnej, co zostanie rozważone niżej.

Decyzje są aktami administracyjnymi, które z samego założenia mają być trwałe, co oznacza, że za trwałe trzeba też uznawać powodowane nimi skutki, a dopuszczalne wyjątki od tej zasady muszą mieć podstawę ustawową.

Odwołanie się do wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji nie pozwala jednak objaśnić wszystkich problemów związanych z odpowiedzią na pytanie o trwałość jej skutków. W nauce nie ma wątpliwości co do tego, że ustawodawca może postanowić o ograniczeniu mocy wiążącej w czasie, jaka przynależy decyzji administracyjnej jako aktowi konkretyzującemu prawa i obowiązki adresata w ustalonym stanie faktycznym, a nawet – w wybranym

momencie – może ją znieść. Zdarza się, że sam ustawodawca określa, jak długo mają trwać skutki wywołane decyzją (por. art. 42 u.z.t.w.n.) albo w prawie materialnym administracyjnym tworzy podstawy do określenia w niej terminu, z upływem którego one wygasają (art. 124b ust. 3 u.g.n.). W takich przypadkach sam tylko upływ czasu, bez konieczności wystąpienia żadnych dodatkowych zdarzeń i bez konieczności wydawania dodatkowych orzeczeń, spowoduje wygaśnięcie decyzji. Jednak co do zasady, 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 nawiązania stosunku prawnego skonkretyzowanego w decyzji.

Systematyka ustawy z dnia 12 marca 1958 r. oraz zestawienie regulacji ustalonej w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. z przepisami zamieszczonymi w rozdziale 6 u.z.t.w.n., w tym przede wszystkim z art. 42 u.z.t.w.n., usprawiedliwiają wniosek, że decyzje wydawane na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. miały i mają charakter trwałe. Dotyczyły one takich obiektów budowlanych, które – po wzniesieniu na lub nad powierzchnią gruntu, względnie po zamontowaniu ich pod nią - wchodziły w skład określonej struktury technicznej urządzeń wykorzystującego je przedsiębiorstwa i nie mogły być w dowolnym czasie z tej struktury wyłączone, czy choćby przesunięte w jej obrębie w inne miejsce. Większość takich urządzeń instalowana była na poszczególnych nieruchomościach w związku z realizacją inwestycji dzisiaj zwanych „liniowymi”, o specyfice których Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się nieco szerzej w wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10 (OTK-A 2012, nr 9, poz. 106). Takie decyzje muszą wywoływać trwałe skutki.

Dalszym wymagającym rozważenia problemem jest to, że podstawa prawna dla decyzji, z której wynika tytuł wnioskodawcy w niniejszej sprawie do korzystania z nieruchomości uczestniczki w sposób określony w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. została uchylona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Ustawodawca nie przewidział w niej żadnych przepisów przejściowych określających, jakie są losy decyzji wydanych na podstawie poprzedniej ustawy wyłączeniowej oraz czy instytucje przewidziane nową ustawą mają być traktowane jako tożsame z powstałymi na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, do których – na zasadzie ciągłości – można stosować przepisy nowej ustawy.

Samo uchylenie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. niewątpliwie nie pozbawia mocy wiążącej decyzji wydanych na jej podstawie, ale skoro kształtowanie przez nie tych stosunków prawnych, w które wkraczały miało podstawę nie w samej tylko skonkretyzowanej nimi normie prawnej, lecz i w ustawie, bo przecież nie z samej tylko decyzji, ale też z art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. wynikała podstawa prawna wyznaczająca zakres uprawnień przedsiębiorstwa do korzystania z nieruchomości zajętej pod urządzenia przesyłowe już po ich zainstalowaniu, to po uchyleniu art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. powstaje kwestia, czy uprawnienia te mogły być wykonywane po dniu 31 lipca 1985 r. na podstawie art. 70 ust. 2 u.g.g., a po dniu 1 stycznia 1998 r. – na podstawie art. 124 ust. 6 u.g.n. Ustawodawca nie wypowiedział się co do tego wyraźnie w przepisach wprowadzających ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. i z dnia 21 sierpnia 1997 r.

Gdyby przyjąć, że uchylenie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. – przy braku jakichkolwiek przepisów przejściowych wiążących instytucję uregulowaną w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. z instytucją uregulowaną w art. 70 ust. 1 u.g.g., a następnie w art. 124 ust. 1 u.g.n. – nie pozbawia wprawdzie przedsiębiorcy przesyłowego tytułu prawnego do cudzej nieruchomości, na której posadowił urządzenia przesyłowe, ale odbiera mu możliwość wykorzystywania nieruchomości w sposób określony w art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., to oznaczałoby to, że po dniu 1 sierpnia 1985 r. przedsiębiorca ten miał wprawdzie tytuł do utrzymywania na cudzej nieruchomości swoich urządzeń, ale stracił uprawnienie do dostępu do nich. Taki kierunek wykładni przepisów ustaw wyłączeniowych stawiałby pod znakiem zapytania racjonalność ustawodawcy.

Porównanie brzmienia art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g. i art. 124 u.g.n. wskazuje na tożsamość unormowanych nimi instytucji, a to usprawiedliwia wnioskowanie, że do stosunku prawnego skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej 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 wykorzystujący urządzenia przesyłowe, który zainstalował je na cudzej nieruchomości w związku z wydaniem na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. decyzji ograniczającej uprawnienia właściciela, może

aktualnie, na podstawie art. 124 ust. 6 u.g.n., uzyskać orzeczenie zezwalające mu na dostęp do nich.

Trwałość skutków decyzji wydanej 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. w postaci ograniczenia prawa własności nieruchomości w konkretny sposób oznacza, że dotyczą one nie tylko tej osoby, która była właścicielem nieruchomości w chwili prowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji, lecz i każdego kolejnego jej właściciela. Na uprawnienia w stosunku do wyłączonej w ten sposób nieruchomości może się powoływać nie tylko ten przedsiębiorca wykorzystujący urządzenia przesyłowe, który instalował je w związku z wydaniem decyzji, ale też każdy kolejny, który uzyskał do tych urządzeń tytuł, a w związku z tym jest odpowiedzialny za ich utrzymanie i eksploatację.

Wyrazem tego stanowiska jest również postanowienie z dnia 5 lipca 2007 r., II CSK 156/07, w uzasadnieniu którego Sąd Najwyższy stwierdził, że skoro art. 124 ust. 1 u.g.n. jest odpowiednikiem art. 70 ust. 1 u.g.g., a decyzje ograniczające sposób korzystania z nieruchomości przez zezwolenie na zakładanie i przeprowadzenie określonych urządzeń wydawane były również przed dniem 1 stycznia 1998 r., to decyzją, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., jest decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości, bez względu na datę jej wydania. Użyte w art. 124 ust. 5-8 u.g.n. sformułowanie „decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1” może być bowiem rozumiane również jako nawiązanie do rodzaju decyzji, a nie tylko do jej podstawy prawnej. Z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. wynika z kolei, że uzyskanie przez decyzję cechy ostateczności powoduje niemożność ponownego orzekania w tej samej sprawie.

Także w uchwale z dnia 20 stycznia 2010 r., III CZP 116/09, Sąd Najwyższy przyjął, że decyzja wydana na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. jest tytułem prawnym dla przedsiębiorcy przesyłowego do stałego korzystania z wymienionej w tej decyzji nieruchomości.

W każdej z kolejno obowiązujących ustaw normujących publicznoprawne aspekty gospodarowania nieruchomościami ustawodawca umieścił decyzje wydawane na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g. i art. 124 u.g.n. w obrębie

regulacji dotyczącej wywłaszczania nieruchomości, które może polegać nie tylko na odjęciu prawa do niej, ale i na jego ograniczeniu. Decyzje wydawane na podstawie wymienionych wyżej przepisów prowadziły zatem do ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z koniecznością znoszenia takiego jej wykorzystania dla celów publicznych, dla zrealizowania którego je wydano.

Każde wywłaszczenie nieruchomości, niezależnie od jego formy, następuje na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś bezpośrednio na rzecz podmiotu prawa prywatnego, nawet jeśli z powołaniem się na konieczność zrealizowania celu publicznego wnioskował on o wszczęcie procedury wywłaszczeniowej. W związku z powyższym podmiot o takim statusie może wywodzić swoje uprawnienia do korzystania z nieruchomości, do której prawo odjęto lub ograniczono właścicielowi od tej osoby, na której rzecz wywłaszczenie nastąpiło. Decyzja wydawana 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.) odbiera część uprawnień właścicielskich, uszczuplając tym samym treść prawa własności oznaczonej nieruchomości. W zakresie tego ograniczenia, przedsiębiorca korzystający z urządzeń przesyłowych na cele działalności gospodarczej wiążącej się z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społecznych, uzyskuje uprawnienie do korzystania z cudzej nieruchomości przez założenie i eksploatację urządzeń przesyłowych nie od wywłaszczonego właściciela nieruchomości lecz od podmiotu, na rzecz którego możliwe było wywłaszczenie. Decyzja ta oraz inne akty administracyjne, które przedsiębiorca musiał uzyskać przed zrealizowaniem procesu inwestycyjnego tworzyły po jego stronie trwałe tytuły do postawienia na lub nad albo umieszczenia pod cudzym gruntem urządzeń przesyłowych, a przepisy ustawy upoważniały i upoważniają go do korzystania z tych urządzeń i dostępu do nich na ustalonych nimi zasadach.

Przedsiębiorca przesyłowy, z inicjatywy którego na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. wydano decyzję zezwalającą na korzystanie z cudzej nieruchomości w sposób oznaczony w ust. 2 tego przepisu, także aktualnie ma tytuł do utrzymywania na tej nieruchomości urządzeń, które postawił w związku z wydaniem decyzji. Decyzja ta nie traci bowiem mocy obowiązującej wskutek upływu czasu. Trzeba przyjąć, że obecnie, po uchyleniu art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., w razie

potrzeby wejścia na nieruchomości w celu zapewnienia konserwacji urządzeń przesyłowych, przedsiębiorca może ubiegać się o wydanie decyzji zezwalającej mu na to, w razie braku zgody właściciela, a nałożony nimi obowiązek znoszenia ingerencji w uprawnienia właściciela podlega egzekucji administracyjnej (art. 124 ust. 6 u.g.n.).

We wszystkich ustawach regulujących zasady i tryb wywłaszczenia nieruchomości jako zasadę przyjęto, że publicznoprawna ingerencja w prawo własności prowadząca do jego odebrania lub ograniczenia dla zrealizowania celu publicznego jest możliwa dopiero wtedy, gdy podmiotowi zabiegającemu o zrealizowanie celu publicznego nie uda się wyjednać zgody właściciela nieruchomości na zawarcie umowy prowadzącej do uzyskania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego tytułu prawnego do niej. We wszystkich tych przepisach ustawodawca preferował i preferuje wykorzystanie cywilnoprawnych form działania administracji dla zrealizowania nałożonych na nią zadań, a do form wiążących się z wykorzystaniem imperium państwowego nakazuje sięgać w dalszej kolejności, *ultima ratio*.

Postanowienia będące wyrazem obowiązywania przytoczonej wyżej zasady ustawodawca zamieścił w przepisach ogólnych ustawy z dnia 12 marca 1958 r. (art. 6 ust. 1 i art. 7 u.z.t.w.n.), ale nie powtórzył ich już w rozdziale o „szczególnym trybie wywłaszczenia”, polegającym między innymi na zezwoleniu na założenie na nieruchomości urządzeń przesyłowych (art. 35 u.z.t.w.n.), za wyjątkiem jednak postanowień określających zasady ustalenia odszkodowania za szkodę poniesioną przez właściciela nieruchomości, m.in. wskutek działań prowadzących do zainstalowania na niej urządzeń przesyłowych. Odszkodowanie to strony miały negocjować, a dopiero w razie sporu organ administracji orzekał o nim decyzją administracyjną (art. 36 ust. 1 u.z.t.w.n.).

W kolejnych ustawach regulujących zasady i tryb wywłaszczenia nieruchomości ustawodawca wyraźnie uzależnił możliwość wydania decyzji o zezwoleniu na zajęcie nieruchomości w celu umieszczenia na niej urządzeń przesyłowych od niepowodzenia rozmów z jej właścicielem mających doprowadzić

do ustalenia cywilnoprawnego tytułu do korzystania z jego nieruchomości na powyższe cele (art. 73 u.g.g., art. 124 ust. 3 u.g.n.).

W świetle powyższego powstaje pytanie, jakiego rodzaju cywilny tytuł prawny mógł stanowić podstawę do zajęcia nieruchomości w celu umieszczenia na niej urządzeń przesyłowych oraz czy należało go ustalić na rzecz Skarbu Państwa lub (po dniu 27 maja 1990 r.) jednostki samorządu terytorialnego, czy też na rzecz samego przedsiębiorcy przesyłowego.

Skoro przedsiębiorca przesyłowy podejmował negocjacje z właścicielem nieruchomości w celu wyjednania jego zgody na jej wykorzystanie na cele związane z realizacją wykonywanych przez niego zadań gospodarczych, wymagających trwałego tytułu do gruntów, na których umieszczał urządzenia wchodzące w skład przedsiębiorstwa, to niewątpliwie oświadczenie właściciela nieruchomości mogło być alternatywą dla decyzji wydawanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. tylko pod warunkiem, że zapewniało taki stabilny tytuł.

W wyroku z dnia 28 czerwca 2005 r., I CK 14/05 (nie publ.), Sąd Najwyższy stwierdził, że „zezwolenie przez właściciela na założenie instalacji przesyłowych i ich eksploatację kształtuje nowy stan prawny, powodując nawiązanie między przedsiębiorstwem i właścicielem nieruchomości stosunku cywilnoprawnego charakteryzującego się trwałością i ciągłością. Trwałość i ciągłość tego stosunku wynika z jego natury i jedynie w wyjątkowych wypadkach właściciel gruntu będzie mógł spowodować zniesienie tego stosunku przez żądanie likwidacji założonych urządzeń”. Z powyższej wypowiedzi nie wynika jednak jasno, czy rozważany tytuł miał mieć naturę obligacyjną, czy też tworzyć – po stronie przedsiębiorcy przesyłowego, albo Skarbu Państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego – rzeczowe podstawy do korzystania z nieruchomości, a jeśli tak, to przy wykorzystaniu której instytucji znanej tej gałęzi prawa cywilnego.

Zanim jeszcze weszła w życie nowelizacja kodeksu cywilnego polegająca na dodaniu art. 305¹-305⁴ k.c. w orzecznictwie sądowym dopuszczono możliwość umownego ustanowienia służebności gruntowej, która treścią odpowiada służebności przesyłu. Takie stanowisko Sąd Najwyższy zajął w uchwale z 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, w której stwierdził, że okoliczność,

iż nieruchomości władnąca wchodzi w skład przedsiębiorstwa energetycznego sama przez się nie wyklucza możliwości zrealizowania przez strony umowy o ustanowienie służebności gruntowej w celu określonym w art. 285 § 2 k.c. Trzeba podkreślić, że w uchwale tej Sąd Najwyższy rozpoczął rozważania od przypomnienia imperatywnego charakteru przepisów prawa cywilnego o służebnościach, dostrzegł brak odpowiednika art. 175 pr. rzecz. w kodeksie cywilnym oraz jednoznacznie przez ustawodawcę wyartykułowane przyczyny pominięcia tego przepisu w aktualnie obowiązującej ustawie i ostatecznie opowiedział się za dopuszczalnością ustalenia tytułu do korzystania z cudzej nieruchomości dla celów założenia na niej urządzeń przesyłowych przez przedsiębiorstwo, mającego źródło w służebności gruntowej, ustanawianej zgodnie z regułami określonymi w przepisach kodeksu cywilnego o tych służebnościach - na rzecz właściciela nieruchomości władnącej stanowiącej część przedsiębiorstwa, nie zaś na rzecz samego przedsiębiorstwa przesyłowego.

Pogląd, że w drodze umowy można ustanowić służebność o treści odpowiadającej służebności przesyłu był powtarzany w kolejnych orzeczeniach. Sąd Najwyższy nie oceniał w nich jednak konkretnych umów, które miałyby prowadzić do powstania takiej służebności, ale wnioski o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08, „Rejent” 2008, nr 7-8, s. 222). W orzeczeniach tych nie objaśniono zatem, jaką treść miałyby mieć umowa zawarta przed dniem 1 sierpnia 2008 r. o obciążenie nieruchomości służebnością odpowiadającą służebności przesyłu, a w szczególności, czy miałyby identyfikować nieruchomość władnącą, czy samego tylko przedsiębiorcę przesyłowego.

Pogląd wyrażony w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, nie zyskał powszechnej aprobaty. Jego krytycy podkreślali, że wobec obowiązywania na gruncie prawa rzeczowego zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, uczestnicy obrotu mogą posługiwać się tylko takimi ich konstrukcjami, jakie ustanowił prawodawca i nie mogą zmieniać ich treści, charakteru czy konstrukcji. Służebność gruntowa może być ustanowiona jedynie na rzecz nieruchomości władnącej i w celu zwiększenia jej wartości, natomiast nie powinna być

wykorzystywana dla ułatwienia działalności gospodarczej przedsiębiorcy z wykorzystaniem cudzych nieruchomości, pod pozorem zwiększenia użyteczności sztucznie wyszukanej w jego majątku nieruchomości władnącej. System prawny nie stoi na przeszkodzie temu, by przedsiębiorca zawarł z właścicielem nieruchomości umowę ustalającą określony sposób korzystania z jego nieruchomości na cele posadowienia na niej urządzeń przesyłowych oraz dostępu do nich w celu wykonania niezbędnej konserwacji (o czym wypowiedział się także Sąd Najwyższy w motywach wyroku z dnia 10 lipca 2002 r., II CKN 1316/00). Tego rodzaju oświadczenia prowadzą do ustanowienia na rzecz przedsiębiorcy prawa osobistego, względnego, które – na podstawie art. 17 ustawy o księgach wieczystych i hipotece – może uzyskać rozszerzoną skuteczność w związku z jego ujawnieniem w księdze wieczystej.

Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, stanowiło podstawę wypracowania tezy, że skoro przed dniem 3 sierpnia 2008 r. możliwe było umowne nabycie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, to dopuszczalne było także jej nabycie w drodze zasiedzenia na podstawie art. 292 k.c. Początkowo pogląd ten kształtował linię orzecniczą dopuszczającą wprawdzie możliwość zasiedzenia służebności, ale w „klasycznej” dla służebności gruntowej postaci, a zatem na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej, którą wnioskodawca musiał zidentyfikować. Za podmiot, na rzecz którego służebność mogła być nabyta przed 1 lutego 1989 r. uznawano nie przedsiębiorcę przesyłowego, ale Skarb Państwa, a od 1 lutego 1989 r. – przedsiębiorcę przesyłowego, o ile potrafił wykazać, że Skarb Państwa przeniósł w określonym momencie na jego rzecz posiadanie nieruchomości władnącej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., III CZP 70/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 64; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2009 r., IV CSK 291/09, Mon. Prawn. 2010, nr 2, s. 68; postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., V CSK 502/10, „Rejent” 2012, nr 12, s. 159, z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 672/12, nie publ., z dnia 25 stycznia 2006 r., I CSK 11/05; BSN 2006, nr 5, s. 11; z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08 oraz odmienny pogląd, wyrażony w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2012 r., IV CSK 183/11, nie publ., z którego wynika, że i przed dniem 1 lutego

1989 r. przedsiębiorstwo państwowe mogło nabyć służebność gruntową bezpośrednio na swoją rzecz).

Za przesłankę nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej tworzącej dla przedsiębiorcy przesyłowego tytuł do korzystania z urządzeń przesyłowych posadowionych na cudzym gruncie uznawano polepszenie sytuacji przedsiębiorcy w związku z zainstalowaniem i korzystaniem z urządzeń oraz zwiększenie użyteczności nieruchomości, na której znajdują się składniki przedsiębiorstwa, jeśli nieruchomość ta wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Sąd Najwyższy argumentował, iż okoliczność, że służebność gruntowa zwiększy użyteczność przedsiębiorstwa prowadzonego przez właściciela nieruchomości nie może automatycznie wykluczać istnienia nieruchomości władnącej. W skład przedsiębiorstwa mogą wchodzić także nieruchomości (art. 55¹ pkt 2 k.c.), a funkcjonowanie przedsiębiorstwa energetycznego bez takich nieruchomości jest trudne do wyobrażenia. Bez znaczenia jest, że w skład przedsiębiorstwa wchodzi wiele nieruchomości. Ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstwa może, w okolicznościach konkretnej sprawy, stanowić jednocześnie zwiększenie użyteczności nieruchomości należącej do tego przedsiębiorstwa (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 8 września 2006 r., II CSK 112/06, Mon. Prawn. 2006, nr 19, s. 1016; z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08; z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 392/08, nie publ.; z dnia 4 października 2006 r., II CSK 119/06, Mon. Prawn. 2006, nr 21, s. 1128).

Z czasem w orzecznictwie Sądu Najwyższego doszedł do głosu pogląd, że możliwe jest nabycie przez zasiedzenie przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, ustanawianej nie na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej, bo tej w ogóle nie należy identyfikować, ale bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa (do dnia 1 lutego 1989 r.) albo przedsiębiorcy przesyłowego (od dnia 1 lutego 1989 r.). Takie stanowisko zostało wyrażone w uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 89/08, BSN 2008, nr 10, s. 7; z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZP 31/13, OSNC 2014, nr 2, poz. 11; z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13, OSNC 2013, nr 12, poz. 139; w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r., II CSK 389/08, nie publ.; w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 22 lipca 2010 r., I CSK 606/09, nie publ.; z dnia 14 listopada

2012 r., II CSK 120/12, nie publ.; z dnia 6 lutego 2013 r., V CSK 129/12, nie publ.; z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 321/12, nie publ.).

Próbie pogodzenia obu poglądów na temat charakteru i konstrukcji służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu Sąd Najwyższy podjął w uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 stycznia 2013 r., II CSK 289/12 (nie publ.), w którym stwierdził, że odstępienie w drodze wykładni od konieczności określenia w czynności prawnej bądź orzeczeniu nieruchomości władnącej, na rzecz której wystąpił *ex lege* skutek zasiedzenia, nastąpiło w rezultacie odwołania się do pojęcia przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym i przyjęcia domniemania, że składnikiem przedsiębiorstwa przesyłowego jest zawsze taka nieruchomość. Przy tego rodzaju koncepcji brak określenia nieruchomości władnącej jest tylko technicznym uproszczeniem służącym przyspieszeniu postępowania i nie świadczy o braku wystąpienia przesłanki merytorycznej w postaci nieruchomości władnącej.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego nie wymaga zajęcia stanowiska wobec zrelacjonowanej wyżej linii orzecznictwa.

Z uwag poczynionych wyżej wynika, że w okresie od dnia 1 stycznia 1947 r. do dnia 31 grudnia 1964 r. systemowi prawnemu znana była służebność przesyłu, jako pewien szczególny rodzaj służebności gruntowej. Przedsiębiorca korzystający z urządzeń przesyłowych mógł zatem uzyskać tytuł do korzystania z cudzej nieruchomości na własne cele, zabiegając o ustanowienie na swoją rzecz tego rodzaju prawa. Mógł także objąć w posiadanie cudzą nieruchomość w zakresie odpowiadającym jej treści, a wykonywanie aktów świadczących o posiadaniu służebności doprowadziłoby do jej zasiedzenia, gdyby trwało to przez odpowiednio długi okres.

Na mocy ustawy z dnia 12 marca 1958 r., obowiązującej od dnia 5 kwietnia 1958 r., ustawodawca przewidział możliwość ograniczenia właściciela nieruchomości aktem administracyjnym o charakterze wywłaszczeniowym w jego prawie własności, w celu umożliwienia przedsiębiorcom korzystającym z urządzeń przesyłowych rozwinięcia ich infrastruktury technicznej, dzięki której zaspokajają potrzeby społeczne w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię albo umożliwienia im

świadczenia usług telekomunikacyjnych. Wydanie takiej decyzji na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. oznaczało, że właściciel nieruchomości został trwale ograniczony w przysługującym mu prawie własności, gdyż 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 w celu utrzymania urządzeń w stanie zdatnym do zaspokojenia potrzeb społecznych. Z decyzji tej pośrednio, w związku z ograniczeniem uprawnień właściciela, wynikało uprawnienie przedsiębiorcy do posadowienia urządzeń przesyłowych na jego gruncie, a upoważnienie do wstępu na ten grunt w celu podjęcia czynności zmierzających do utrzymania urządzeń w należyłym stanie miało źródło w ustawie.

Między dniem 5 kwietnia 1958 r. a dniem 31 grudnia 1964 r. ograniczenie prawa własności ustanawiane decyzją administracyjną w celu umożliwienia wykorzystania nieruchomości na cele przesyłowe funkcjonowało w systemie prawnym formalnie obok służebności przesyłu, ale w dobie jednolitego funduszu własności państwowej przedsiębiorstwa państwowe nie ustanawiały tej służebności ani na swoją rzecz, ani na rzecz Skarbu Państwa, w imieniu którego wykonywały wszelkie prawa rzeczowe (szerzej o tych relacjach w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2013 r., I CSK 495/12, nie publ.).

W okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 3 sierpnia 2008 r. polski system prawny nie tworzył podstaw do ustanawiania służebności przesyłu, w kształcie odpowiadającym służebności unormowanej w art. 175 pr. rzecz., czy następnie w art. 305¹ k.c., przy utrzymaniu w mocy służebności ustanowionych wcześniej (art. XL w związku z art. XXXVIII p.w.k.c.), a jednocześnie w każdej kolejno obowiązującej ustawie wyłączeniowej ustawodawca przewidział instytucje tożsame z uwagi na charakter i konstrukcję z ustaloną w art. 35 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n.). Ich wykorzystanie pozwalało przedsiębiorcom korzystającym z urządzeń przesyłowych przed dniem 3 sierpnia 2008 r. uzyskać trwałe tytuły do ich zainstalowania na cudzych gruntach i eksploataowania tych urządzeń w celu zaspokojenia potrzeb społecznych. Jeśli przedsiębiorca przesyłowy, z którym właściciel nieruchomości odmówił zawarcia umowy upoważniającej do korzystania z jego gruntu na cele przesyłowe wystąpił o wydanie

decyzji 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.) i taka decyzja została wydana, to – w związku z niewygaszeniem przez ustawodawcę skuteczności tego rodzaju decyzji po wejściu w życie przepisów o służebności przesyłu – ma on w dalszym ciągu tytuł prawny do korzystania z cudzej nieruchomości na te cele, o których orzeczono w decyzji. Źródłem jego uprawnienia do wkraczania na nieruchomość w celu utrzymania urządzeń w sprawności technicznej był przepis ustawy (art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 2 u.g.g.), a aktualnie, w razie nieuzyskania na to zgody właściciela – może nim być decyzja administracyjna (art. 124 ust. 6 u.g.n.).

Przesłanki nabycia służebności gruntowej przez zasiedzenie zostały szczegółowo objaśnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a ostatnio w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 9 sierpnia 2011 r., III CZP 10/11. W jej uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że służebność gruntowa jest jedynym ograniczonym prawem rzeczowym, które może powstać *ex lege* wskutek zasiedzenia, na zasadach określonych w art. 292 k.c. Nabycie służebności gruntowej przez zasiedzenie następuje na rzecz jej posiadacza, a jest nim ten, kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności (art. 352 k.c.); do posiadania służebności stosuje się odpowiednio przepisy o posiadaniu rzeczy. Sąd Najwyższy przyjął, że w przypadku posiadania służebności gruntowej w rachubę nie wchodzi, jak przy nabyciu własności, posiadanie samoistne, lecz posiadanie w zakresie odpowiadającym treści służebności. Podmiot wykonujący służebność korzysta z cudzej rzeczy tylko w oznaczonym zakresie, nierzadko bardzo wąskim, w istocie nie władając nią. Posiadanie służebności gruntowej jest więc posiadaniem specyficznym (art. 336 k.c.), a posiadanie prowadzące do zasiedzenia służebności gruntowej polega na korzystaniu z gruntu w takim zakresie i w taki sposób, w jaki czyniłaby to osoba, której przysługuje służebność; władanie w zakresie służebności gruntowej musi być wykonywane dla siebie (*cum animo rem sibi habendi*).

Ustawodawca potraktował zasiedzenie służebności gruntowej w sposób szczególny także przez wprowadzenie ograniczenia polegającego na tym, że można ją nabyć tylko wtedy, gdy posiadanie nieruchomości polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia przez odpowiedni czas, zależnie

od dobrej lub złej wiary posiadacza (art. 292 k.c.). Jest nim odpowiednie urządzenie materialne umożliwiające lub ułatwiające korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie treści służebności, sporządzone na obcej nieruchomości lub co najmniej wkraczające w jej sferę. Charakter tego urządzenia ma być trwały, a nie chwilowy i musi ono być widoczne. Przesłanka ta niewątpliwie ma na celu ochronę właściciela nieruchomości, a także niedopuszczenie do przekształcania się przypadków grzeźnościowego korzystania z cudzej nieruchomości w stosunki prawnorzeczowe. Urządzenia, o których mowa w art. 292 k.c., powinny spełniać funkcję ostrzegawczą dla właściciela nieruchomości, a jest tak wtedy, zostaną wzniesione przez osobę, która faktycznie korzysta z nieruchomości, w takim zakresie i w taki sposób, w jaki czyniłaby to osoba, której przysługuje służebność (tak też Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroków z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78 i z dnia 28 października 2003 r., P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82).

Po 2003 r. o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu występowały przedsiębiorcy przesyłowi, nie tylko ci, którzy nie potrafili wylegitymować się żadnym tytułem do zajęcia i wykorzystywania cudzej nieruchomości na cele własnej działalności gospodarczej (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2013 r., V CSK 129/12; z dnia 16 stycznia 2013 r., II CSK 289/12; postanowienie z dnia 19 grudnia 2012 r., II CSK 218/12, nie publ.; z dnia 14 lutego 2013 r., II CSK 389/12, OSNC-ZD 2014, nr A, poz. 3; z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 321/12; z dnia 24 maja 2013 r., V CSK 287/12, OSNC 2014, nr 2, poz. 20), co pozostaje poza zakresem rozważań w niniejszej sprawie, ale też tacy, którzy korzystali z nich w związku z wydaniem w stosunku do właściciela decyzji administracyjnej mającej podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 u.g.g. i art. 124 u.g.n.), których zakres władania nieruchomością odpowiada zakresowi władania znajdującego podstawę w art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 2 u.g.g. i art. 124 ust. 6 u.g.n.). W efekcie, w kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy rozważał przesłanki nabycia przez zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu także przez takiego przedsiębiorcę przesyłowego, który korzystał z cudzego gruntu po wydaniu w stosunku

do właściciela decyzji 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.).

W postanowieniach z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 171/08 i z dnia 21 lutego 2013 r., I CSK 354/12 (OSNC-ZD 2014, nr A, poz. 5) Sąd Najwyższy przyjął, że wykonywanie przez przedsiębiorstwo korzystające z urządzeń przesyłowych uprawnień do cudzej nieruchomości, w sytuacji wydania w stosunku do właściciela nieruchomości decyzji mającej podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 2 u.g.n.) jest równoznaczne z objęciem nieruchomości we władanie przez przedsiębiorcę jako posiadacza w zakresie treści służebności przesyłu. Takie władztwo może być zakwalifikowane jako posiadanie służebności (gruntowej albo przesyłowej). Z kolei posiadanie służebności wraz z upływem stosownego czasu stanowią dostateczne przesłanki jej nabycia przez zasiedzenie (art. 292 k.c. w związku z art. 172 § 1 k.c.). W takim przypadku korzystanie z nieruchomości było legalne, miało źródło w ostatecznej, niepodważonej i wiążącej decyzji administracyjnej oraz w ustawie, a tym samym należy uznać je za posiadanie w dobrej wierze. Posiadacz miał bowiem usprawiedliwione podstawy do przekonania, że przysługuje mu takie prawo do władania nieruchomością, jakie wykonuje, tj. prawo do władania nią w zakresie przysługującej mu ustawowo służebności przesyłu.

W postanowieniu z dnia 14 listopada 2012 r., II CSK 120/12, Sąd Najwyższy stwierdził, że „państwowe osoby prawne, które w okresie przed dniem 31 stycznia 1989 r., w wyniku realizacji inwestycji przesyłowych, przebiegających przez nieruchomości nie należące do przedsiębiorstwa przesyłowego, co do których wydane były decyzje administracyjne o przebiegu linii przesyłowej i pozwolenia budowlane, objęły w dobrej wierze posiadanie służebności, jako korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści tej służebności (art. 172 § 1 w związku z art. 292 i art. 352 k.c.)”.

Niewątpliwie, działania przedsiębiorstwa polegające najpierw na założeniu na cudzej nieruchomości urządzeń przesyłowych, a potem na korzystaniu z tej nieruchomości na cele ich utrzymania i zapewnienia im sprawności technicznej są manifestacją posiadania nieruchomości. Przypisanie im cech aktów świadczących

o posiadaniu służebności gruntowej, czy służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu nie jest jednak możliwe, z przyczyn następujących.

Trzeba przypomnieć myśl, do której odwołał się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 9 sierpnia 2011 r., III CZP 10/11, że wykładnia przepisów o zasiedzeniu musi uwzględniać aspekt konstytucyjnie gwarantowanej ochrony własności. Zasadą konstytucyjnie określoną, od której ustawodawca wyjątkowo odstępuje, jest nienaruszalność prawa własności. Instytucja zasiedzenia, mająca daleko idące skutki w odniesieniu do prawa własności, jest przykładem takiego wyjątkowego odstępstwa, wszelkie zatem wątpliwości nasuwające się przy jej interpretowaniu powinny być tłumaczone - co podkreślają także przedstawiciele nauki prawa cywilnego - na rzecz ochrony własności. Podobnie ocenił ten problem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, w którym oceniał konstytucyjność art. 292 k.c., jako dopuszczającego nabycie służebności gruntowej przez zasiedzenie.

Należy zauważyć, że inny jest charakter władania cudzą nieruchomością w zakresie treści służebności gruntowej (po dniu 3 sierpnia 2008 r. - służebności przesyłu), a inny jest charakter władania nieruchomością przez przedsiębiorcę, w związku z wydaniem w stosunku do jej właściciela decyzji mających podstawy w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n.).

Decyzja mająca podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n.) wywołuje trwałe skutki nie tylko w tym sensie, że nie można ich dowolnie odwrócić, ale i w tym sensie, że nie konsumują się one przez jedno doniosłe dla obrotu prawnego zdarzenie (jak np. w typowym wywłaszczeniu – odjęcie prawa własności). Decyzja ta prowadzi do wywłaszczenia właściciela nieruchomości przez trwałe ograniczenie jego prawa. Przedsiębiorca korzystający z urządzeń przesyłowych przystępuje do wykonywania uprawnień, jakie dla niego wynikają z ustaw wywłaszczeniowych nie „obok” właściciela, niejako wytyczając sobie zakres władztwa nad cudzą nieruchomością działaniami manifestowanymi na zewnątrz (co jest właściwe dla posiadacza służebności gruntowej), ale w obszarze, w którym właściciel został ograniczony w przysługującym mu prawie w interesie publicznym i na rzecz Państwa. Zakres uprawnień, jakie przysługują przedsiębiorcy

przesyłowemu po wydaniu w stosunku do właściciela nieruchomości decyzji 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.) determinowała i determinuje ustawa (art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. i art. 70 ust. 2 u.g.g.), a od dnia 1 sierpnia 1998 r., tylko co do wejścia na nieruchomość w celu przeprowadzenia konserwacji urządzeń, musi on mieć podstawę w umowie z właścicielem lub w decyzji administracyjnej (art. 124 ust. 6 u.g.n.).

Działania przedsiębiorcy korzystającego z urządzeń przesyłowych, które legalnie postawił na cudzej nieruchomości w związku z wyłączeniem jej właściciela przez ograniczenie przysługującego mu prawa własności, polegające na wstępie na tę nieruchomość i podejmowanie w stosunku do własnych urządzeń działań koniecznych dla zapewnienia im sprawności technicznej, jest wykonywaniem uprawnień zagwarantowanych takiemu przedsiębiorcy w ustawie (art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. i art. 70 ust. 2 u.g.g.), albo w decyzji, dla której podstawę tworzy art. 124 ust. 6 u.g.n. Nie są to akty posiadania cudzej nieruchomości, skierowane przeciwko jej właścicielowi, których wykonywanie mogłoby doprowadzić do zasiedzenia służebności gruntowej, w zakres której wchodziłoby uprawnienia do wykonywania w stosunku do nieruchomości takich działań, na które przedsiębiorcy pozwalają ustawy wyłączeniowe.

Ograniczony w przysługującym mu prawie własności właściciel nieruchomości na podstawie zewnętrznych cech władztwa manifestowanego nad jego nieruchomością przez przedsiębiorcę korzystającego z urządzeń przesyłowych nie jest w stanie odróżnić, czy przedsiębiorcy w jego działaniach towarzyszy *animus* posiadania jego nieruchomości w zakresie treści służebności gruntowej (służebności przesyłu), czy też wkracza na tę nieruchomość jako wykonujący uprawnienie ustawowe.

Wykonywanie przewidzianych ustawą i decyzją administracyjną uprawnień do utrzymywania urządzeń przesyłowych posadowionych na cudzej nieruchomości na podstawie tytułu prawnego mającego źródło w decyzji o charakterze wyłączeniowym ograniczającej prawo właściciela oraz uprawnień do dostępu do tych urządzeń w celu ich utrzymania we właściwym stanie technicznym, jest

działaniem podejmowanym w tym obszarze, w którym właściciel nieruchomości został w swoim prawie trwale ograniczony.

Instytucja zasiedzenia służebności ma na celu uporządkowanie długotrwałych stosunków praworzeczowych i zmobilizowanie biernego właściciela do zajęcia się przedmiotem swojej własności (tak Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 13 października 2011 r., V CSK 502/10). Właścicielowi nieruchomości, na której urządzenia przesyłowe umieszczone zostały bez tytułu prawnego można po odpowiednio długim czasie korzystania w określony sposób z jego nieruchomości postawić zarzut, że pozostawał bierny wobec tych aktów, co doprowadziło do obciążenia nieruchomości służebnością gruntową. Tego samego zarzutu nie można postawić właścicielowi nieruchomości legalnie (a zatem w związku z wykorzystaniem podstaw do działania administracji przewidzianych w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n.) zajętej pod urządzenia przesyłowe. Ustawowe upoważnienie przedsiębiorcy korzystającego z takich urządzeń do podejmowania w stosunku do nieruchomości, na której je legalnie zainstalował czynności zmierzających do utrzymania ich w należytym stanie technicznym sprawia, że właściciel nieruchomości nie mógłby się im skutecznie przeciwstawić, tamując przedsiębiorcy drogę do zasiedzenia służebności cywilnoprawnej na jego nieruchomości.

Inaczej wygasa się prawa i obowiązki mające źródło w ustawie lub akcie administracyjnym, a inaczej - wynikające ze stosunku cywilnoprawnego. Skoro ustawodawca w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 30 maja 2008 r. nie zdecydował się na wygaszenie uprawnień przedsiębiorców korzystających z urządzeń przesyłowych na cudzych nieruchomościach, w związku z wydaniem decyzji administracyjnych mających podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n.), to drogą wykładni nie można dochodzić do „konwersji” tych uprawnień w uprawnienia właściwe podmiotom, które uzyskały służebność przesyłu.

W konkluzji, na zadane pytanie należało odpowiedzieć jak na wstępie.