

# ASPEKTY PRAWNE I EKONOMICZNE ADMINISTRACYJNEGO OGRANICZENIA KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI

---

służebność publiczna i odszkodowania

---

Pod redakcją  
Mirosława Gdesza

Autorzy  
Anna Milicka-Stojek  
Cezary Kowalczyk  
Dariusz Konieczny  
Mirosław Gdesz



**Recenzenci**

**Prof. zw. dr hab. Stanisława Kalus**  
**prof. dr hab. inż. Ryszard Cymerman, prof. zw.**

Redakcja

**Ewa Hopfer**

Opracowanie graficzne i projekt okładki

**Joanna Tumaniec**

Skład

**[www.jografika.pl](http://www.jografika.pl)**

© Copyright by Autorzy, Olsztyn 2016

**ISBN 978-83-940578-3-1**

Spis treści	
Wstęp .....	7
<b>Rozdział I – Podstawowe cechy służebności publicznej .....</b>	<b>9</b>
<b>Rozdział II – Kształtowanie instytucji służebności publicznej w polskim prawie administracyjnym .....</b>	<b>19</b>
<b>Rozdział III – Ogólna służebność publiczna – art. 124 Ugn .....</b>	<b>29</b>
1. Służebność publiczna a służebność przesyłu.....	29
2. Podstawowe cechy służebności publicznej.....	34
3. Ograniczenia w ramach służebności publicznej .....	35
4. Przesłanki ustanowienia służebności publicznej w trybie art. 124 Ugn .....	42
4.1. Infrastruktura publiczna .....	42
4.2. Związanie normą planistyczną .....	51
4.3. Negatywny wynik rokowań – wymóg braku zgody właściciela .....	57
4.4. Minimalizacja uciążliwości .....	65
4.5. Określenie zakresu ograniczeń .....	66
4.6. Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości .....	69
4.7. Uchylenie lub zmiana decyzji .....	73
<b>Rozdział IV – Szczególne służebności publiczne .....</b>	<b>75</b>
1. Publiczne prawo przejścia i umieszczania znaków i sygnałów drogowych (art. 124c Ugn).....	75
1.1. Ograniczenie własności nieruchomości w celu zakładania urządzeń trakcji, znaków i sygnałów drogowych.....	75
1.2. Ograniczenie własności w celu zakładania urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (np. kamera monitoringu).....	77
2. Prawo drogi (światłowody).....	79
3. Specustawa drogowa.....	81
4. Ustawa o transporcie kolejowym.....	84
5. Specustawa powodziowa .....	86
6. Specustawa gazowa .....	89
7. Specustawa dotycząca obiektów energetyki jądrowej.....	91
8. Specustawa przesyłowa .....	92
<b>Rozdział V – Czasowe zajęcie nieruchomości – art. 124b Ugn .....</b>	<b>103</b>
1. Przesłanki przedmiotowe .....	103
1.1. Remont.....	105
1.2. Awaria .....	107

1.3. Konserwacja.....	107
2. Przesłanki podmiotowe – brak zgody właściciela na zajęcie nieruchomości.....	107
3. Przesłanki czasowe zajęcia .....	108
4. Uwarunkowania szczególne – przepis art. 126 ust. 10 Ugn .....	109
<b>Rozdział VI – Procedura ustanowienia służebności publicznej.....</b>	<b>113</b>
1. Odrębność od postępowania wywłaszczeniowego .....	113
2. Wszczęcie postępowania.....	115
3. Strony postępowania.....	118
4. Nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym.....	119
5. Służebność publiczna a ugoda administracyjna.....	120
6. Wykonalność decyzji .....	121
7. Ujawnienie służebności publicznej w księdze wieczystej.....	123
<b>Rozdział VII – Tryb ustalenia odszkodowania .....</b>	<b>125</b>
1. Charakter odszkodowania .....	125
2. Odszkodowanie z tytułu trwałego ograniczenia .....	127
3. Odszkodowanie z tytułu nieprzywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego .....	128
4. Właściwość organu .....	130
5. Strony postępowania odszkodowawczego .....	131
6. W stronę ugody administracyjnej .....	131
7. Termin zapłaty odszkodowania.....	133
<b>Rozdział VIII – Szacowanie szkód za ustanowienie służebności publicznej .....</b>	<b>135</b>
1. Zakres wyceny .....	135
2. Zmniejszenie wartości nieruchomości.....	142
3. Propozycja rozwiązań warsztatowych związanych z szacowaniem wartości szkody .....	145
3.1. Zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z art. 128 ust 4 Ugn .....	145
3.2. Szkody wyrządzone podczas prac budowlanych – Sbud.....	153
4. Istotne daty .....	156
5. Stan nieruchomości.....	157
<b>Rozdział IX – Przykłady decyzji.....</b>	<b>159</b>
1. Decyzja dotycząca zezwolenia na założenie i przeprowadzenie dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV relacji Ełk – Granica RP .....	159
2. Decyzja dotycząca zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez ww działki napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV . . . . . , w tym na posadowienie części słupa .....	165
3. Decyzja dotycząca ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu przeprowadzenia napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV .....	171

---

4. Decyzja dotycząca niezwłocznego zajęcia nieruchomości w celu przeprowadzenia napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV z rygiem natychmiastowej wykonalności .....	186
<b>Rozdział X – Wybrane orzeczenia sądowe.....</b>	<b>195</b>
Bibliografia .....	277
Zestawienie przepisówumożliwiających realizację gazociągów w granicach obcych nieruchomości w latach 1919–2016.....	281
Przykład przepisówumożliwiających realizację inwestycji w zakresie budowy siecielektroenergetycznejna obcych nieruchomościach w latach 1919–2016 .....	297
Wybrane fragmenty przywoływanych przepisów(stan na 28 lutego 2016 r.).....	301

## Wstęp

Celem niniejszej monografii jest przybliżenie regulacji dotyczących publicznoprawnej ingerencji w prawo własności. Z uwagi na charakter tej instytucji została ona określona jako służebność publiczna. Nazwa ta zdaniem autorów najlepiej oddaje istotę tej instytucji, która polega na konieczności znoszenia w interesie publicznym określonych niedogodności na nieruchomości.

Pomimo, że regulacje dotyczące takiego ograniczenia są stosowane w Polsce od prawie 100 lat, to do dziś nie były w praktyce przedmiotem badań doktryny. Analiza orzecznictwa sądów oraz organów administracji publicznej wskazuje na pogłębiającą się rozbieżność w rozumieniu tej instytucji. Wokół tej regulacji pojawiło się wiele nieporozumień. Ograniczenia prawa własności są koniecznym elementem funkcjonowania każdego społeczeństwa. Ważne jest, aby w ramach tej pracy podjęta została próba zdefiniowania podstawowych przesłanek ograniczenia prawa własności.

W ramach monografii została zdefiniowana sama instytucja służebności publicznej oraz ukazano jej kształtowanie się w polskim systemie prawnym. Aktualnie obowiązujące regulacje przewidują zarówno ogólną służebność publiczną, jak i szczególne służebności tego typu wprowadzane w ustawach specjalnych (specustawy). Autorzy starali się ukazać te odmienności. W zestawieniu z instytucją służebności publicznej przybliżona została również regulacja określona jako czasowe zajęcie, które ma charakter uzupełniający w stosunku do służebności publicznej.

Monografia przybliży tak prawne, jak i ekonomiczne aspekty odszkodowania z tytułu ustanowienia służebności publicznej. Specjalny rozdział został poświęcony procedurze szacowania wysokości tego odszkodowania.

Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejsze opracowanie nie tylko zapoczątkuje teoretyczną dyskusję nad instytucją służebności publicznej, ale również będzie użyteczne dla właścicieli obciążanych nieruchomości, instytucji publicznych, prawników oraz rzeczoznawców majątkowych.

*Autorzy*

## PODSTAWOWE CECHY SŁUŻEBNOŚCI PUBLICZNEJ

Sformułowanie – służebność publiczna – nie zostało normatywnie zdefiniowane w polskim systemie prawnym<sup>1</sup>. W 2015 r. w ramach próby uregulowania tzw. prawa szlaku w projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny, zamierzano wprowadzić legalne pojęcie „służebności publicznej”, obejmującej służebność przesyłu oraz prawo szlaku, jednak zaniechano realizacji tej idei.

Natomiast dość powszechnie określa się tym pojęciem tytuł prawny, jaki przedsiębiorstwo przesyłowe uzyskuje do korzystania z nieruchomości na mocy decyzji o ograniczeniu korzystania z nieruchomości. Również w orzecznictwie sądów powszechnych pojęcia tego używa się w celu opisanie tytułu prawnego przedsiębiorstwa przesyłowego do korzystania z infrastruktury liniowej, głównie w nawiązaniu do decyzji wydawanych na podstawie art. 35 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości<sup>2</sup>. Służebność publiczna jest w orzecznictwie zestawiana i porównywana ze służebnością przesyłu. O ile bowiem odszkodowanie za ustanowienie służebności publicznej

---

<sup>1</sup> Jak się wydaje sformułowanie „służebność publiczna” zostało po raz pierwszy użyte przez M. Krzyszczaka w artykule *Służebność publiczna* Wspólnota 2001 nr 37. Natomiast w publikowanym orzecznictwie pojęciem służebności publicznej posłużył się Sąd Najwyższy w wyroku z 10 lipca 2002 r. sygn. akt II CKN 1316/00 stwierdzając, że, „w wypadku wydania decyzji administracyjnej (zezwolenia właściwego organu administracyjnego), tytuł przedsiębiorstwa do korzystania z gruntu można określać jako publicznoprawny. Sytuację tę określa się w literaturze przedmiotu jako „służebność publiczną”. Jedyne wtedy, gdy właściciel nieruchomości został ograniczony w swych prawach właścicielskich w wyniku decyzji administracyjnej, doznaje ograniczenia w zakresie dysponowania cywilnoprawnymi środkami zmierzającymi do usunięcia niekorzystnych skutków wkroczenia na jego nieruchomość. Zasadniczo przysługują mu wówczas tylko środki przewidziane w ustawach stanowiących podstawę decyzji, i to realizowane w drodze administracyjnej.”

<sup>2</sup> Tekst pierwotny Dz.U. z 1958 r. nr 17, poz. 70.

obejmuje szkody powstałe w czasie budowy i odszkodowanie za zezwolenie na dalszą eksploatację infrastruktury przesyłowej, to w przypadku służebności przesyłu wynagrodzenie, o którym mowa w art. 305<sup>2</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny<sup>3</sup> (powoływanej dalej jako „Kc”), dotyczy przede wszystkim zezwolenia na eksploatację urządzeń przesyłowych.

Wybór drogi, pomiędzy administracyjnym ograniczeniem a sądowym ustanowieniem służebności przesyłu, zależy będzie wyłącznie od woli przedsiębiorcy, który zamierza posadzić urządzenia przesyłowe na cudzej nieruchomości<sup>4</sup>.

Należy zaakceptować istnienie równolegle dwóch instytucji – służebności przesyłu oraz publicznoprawnego ograniczenia korzystania z nieruchomości. Analogie i przenikanie się pomiędzy tymi instytucjami w przypadku przyszłych planowanych inwestycji jest nieuniknione. Inwestor może zatem dokonywać pewnej kalkulacji, która instytucja będzie korzystniejsza z punktu widzenia realizacji infrastruktury przesyłowej. Oczywiście po wydaniu decyzji o ograniczeniu w korzystaniu z nieruchomości właściciel zajętej nieruchomości nie będzie mógł wystąpić o ustanowienie służebności przesyłu w odniesieniu do infrastruktury objętej decyzją o ograniczeniu.

W przeciwieństwie do służebności przesyłu, której zakres przedmiotowy wynika z treści art. 49 „Kc”), przy definiowaniu zakresu służebności publicznej nie można w żadnym razie bazować na treści art. 49 Kc. To, czy obowiązek znoszenia danej infrastruktury pokrywa się z zakresem art. 49 Kc czy też infrastruktura jest częścią składową nieruchomości, nie ma żadnego znaczenia dla służebności publicznej. W szczególności nie można wykluczyć objęcia służebnością publiczną zarówno urządzenia przesyłowego, jak i towarzyszącego mu przyłącza, jako inwestycji związanej z realizacją podstawowej infrastruktury. Nie jest więc możliwe proste odesłanie do definicji urządzeń przesyłowych zawartej w art. 49 Kc. Zakres art. 49 Kc nie pokrywa się bowiem z zakresem art. 124 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup> (przywoływanej dalej jako „Ugn”). W szczególności nie wszystkie urządzenia stanowiące własność przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 49 Kc muszą mieścić się w pojęciu celu publicznego. Jak pokazuje to poniższa tabela, obecnie istnieją zarówno wspólne obszary

<sup>3</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

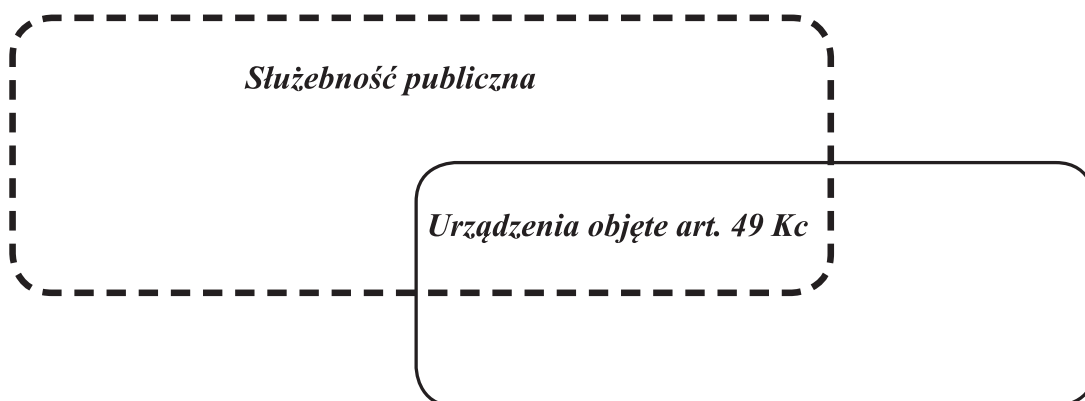
<sup>4</sup> G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Wydawnictwo: LexisNexis Warszawa 2011 s. 823.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.



służebności publicznej i służebności przesyłu, jak również stany faktyczne właściwe tylko dla jednej z tych instytucji.

**Rysunek 1. Relacja służebność publiczna a urządzenia objęte art. 49 Kc**



Źródło: opracowanie własne

**Tabela 1. Zakres podmiotowy służebności przesyłu i służebności publicznej**

<b>Rodzaj obciążenia</b> <b>Zakres</b>	<b>Służebność publiczna</b> art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami	<b>Służebność przesyłu</b> art. 3052 w powiązaniu z art. 49 – ustawa kodeks cywilny
Cel istnienia urządzeń	przesyłanie, dystrybucja, umieszczanie obiektów	doprowadzanie lub odprowadzanie
Rodzaj urządzeń	płynów, pary, gazów i energii elektrycznej	płynów, pary, gazu, energii elektrycznej
	urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, ciągów drenażowych, przewodów	brak wyszczególnienia
	innych urządzeń	inne urządzenia podobne
	innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń	brak wyszczególnienia
Warunek dodatkowy	właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty nie wyraża zgody na zakładanie i przeprowadzenie	wchodzą w skład przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne.

### 3. Ograniczenia w ramach służebności publicznej

Ustawodawca konsekwentnie od 1958 r. posługuje się w ramach służebności publicznej pojęciem „zezwolenie na założenie i przeprowadzenie (...)”. Takie sformułowanie może sugerować wyłączone powiązanie decyzji ustanawiającej służebność publiczną z etapem realizacji inwestycji. Z tego założenia wyszedł M. Wolanin, wskazując właśnie na czasowy charakter ograniczenia dotyczący tylko i wyłącznie realizacji infrastruktury i nieodnoszący się już do korzystania z niej<sup>70</sup>.

**Tabela 2. Ograniczenia związane z budowaniem infrastruktury**

Etapy inwestycji	Opis skutków wybudowania inwestycji
Lokalizacja inwestycji w mpzp lub w decyzji o warunkach zabudowy	ograniczenia zasięgu przeznaczenia (ograniczenie terenu zabudowy – do możliwego miejsca)
Decyzja wydana na podstawie art. 124	ograniczenie zasięgu użytkowania (lasy, sady – wycinka nasadzeń – zmiana zasięgu użytkowania) ograniczenie zasięgu korzystania (w trakcie budowy – grunty wyłączone z możliwości korzystania) wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu (urządzenia naziemne – grunty trwale wyłączone, zakaz sadzenia drzew) zmiana organizacji przestrzeni (omijanie przeszkód naziemnych, zmiana funkcji na tereny rolne)

Źródło: opracowanie własne.

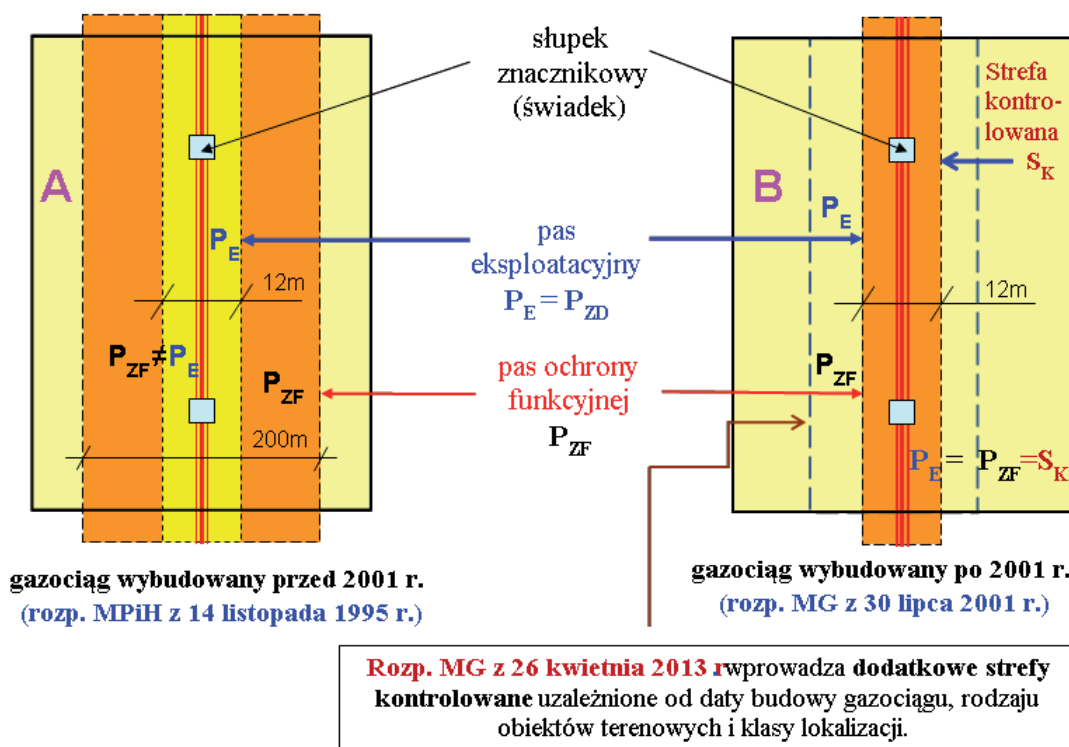
<sup>70</sup> J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck 2011, str. 909.

Powiązanie to jest jednak tylko pierwszą sekwencją realizacji służebności publicznej. Niemniej w odniesieniu do pewnej grupy nieruchomości służebność publiczna może wcale nie polegać na prowadzeniu prac budowlanych, a tylko i wyłącznie na objęciu jej strefą ochronną bez wykonywania.

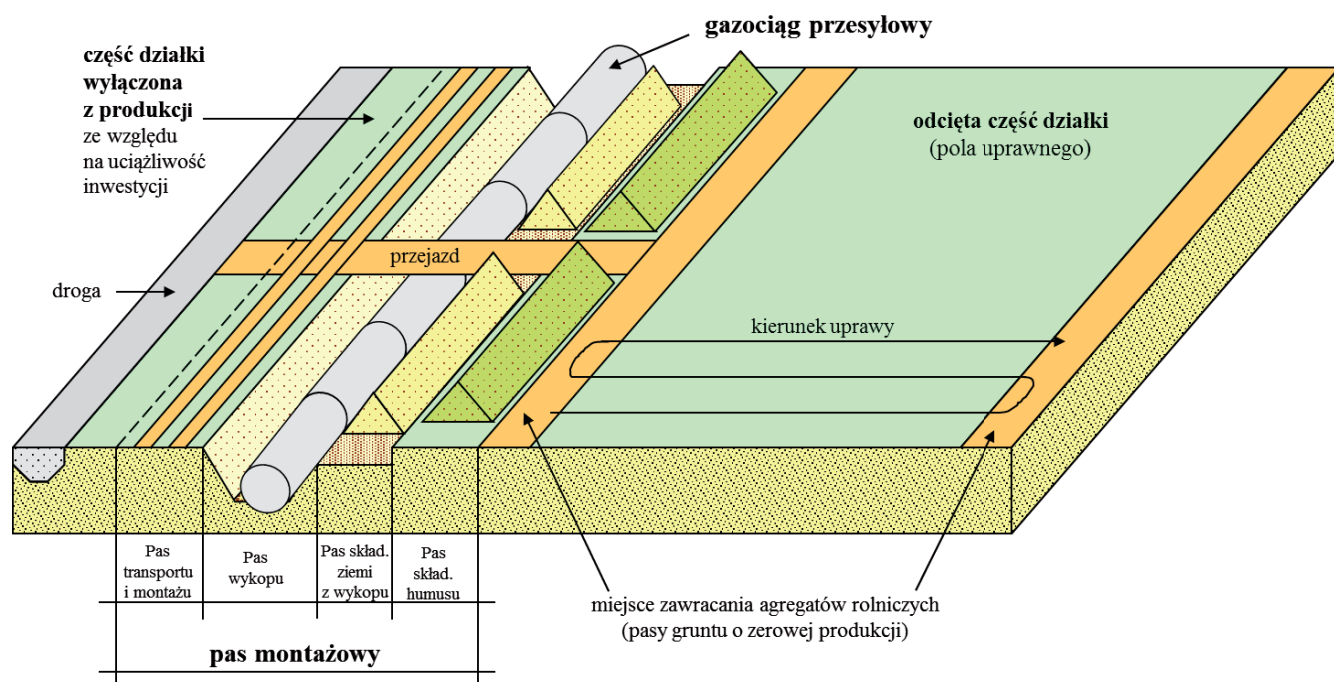
Może również zaistnieć sytuacja, kiedy w służebności publicznej zostało uregulowane wyłącznie ograniczenie prawa własności w celu rozbiórki budynku, czy budowy zjazdu z drogi publicznej i dalsze ograniczenie nie będzie już konieczne.

Na rysunku 2a, 2b i 2c przedstawiono zakresy trzech stref w obrębie których w różnym czasie mogą wystąpić ograniczenia.

**Rysunek 2a. Przestrzenne relacje pasa eksploatacyjnego i pasa ochrony funkcyjnej – sieć gazowa**  
**– sieć gazowa pasa eksploatacyjnego i pasa ochrony funkcyjnej – sieć gazowa**



Źródło: opracował Dariusz Konieczny.

**Rysunek 2b. Pas roboczy w okresie budowy infrastruktury liniowej – sieć gazowa**

Źródło: opracował Dariusz Konieczny

**Strefa montażowa (pas roboczy)** to ten element ograniczenia, którego treścią jest zastąpienie zgody właściciela (użytkownika wieczystego) decyzją zezwalającą na prowadzenie prac budowlanych. Na pas roboczy składają się: pasy transportu i montażu, pasy wykopu oraz pasy składowania ziemi w tym: pas składowania humusu i pas składowania ziemi z wykopu, tzw. martwicy. Poprzez ustanowienie służebności publicznej zostaje udzielony publiczny tytuł do prowadzenia prac budowlanych, któremu właściciel nie może się przeciwstawić. W ramach art. 124 Ugn zgoda ta nie zastępuje jednakże zgody budowlanej. O samo ograniczenie nie musi też występować inwestor, ograniczenie może być przecież ustanowione przez organ z urzędu. A kwestia, kto będzie realizował dany cel publiczny, jest już rzeczą wtórną.

W ramach niniejszej monografii prezentowany jest pogląd, że wydanie decyzji ograniczającej odbiera właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) interes prawny w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>71</sup> do bycia stroną postępowania o uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę. Skoro obowiązkiem właściciela jest tolerowanie na nieruchomości budowy

<sup>71</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

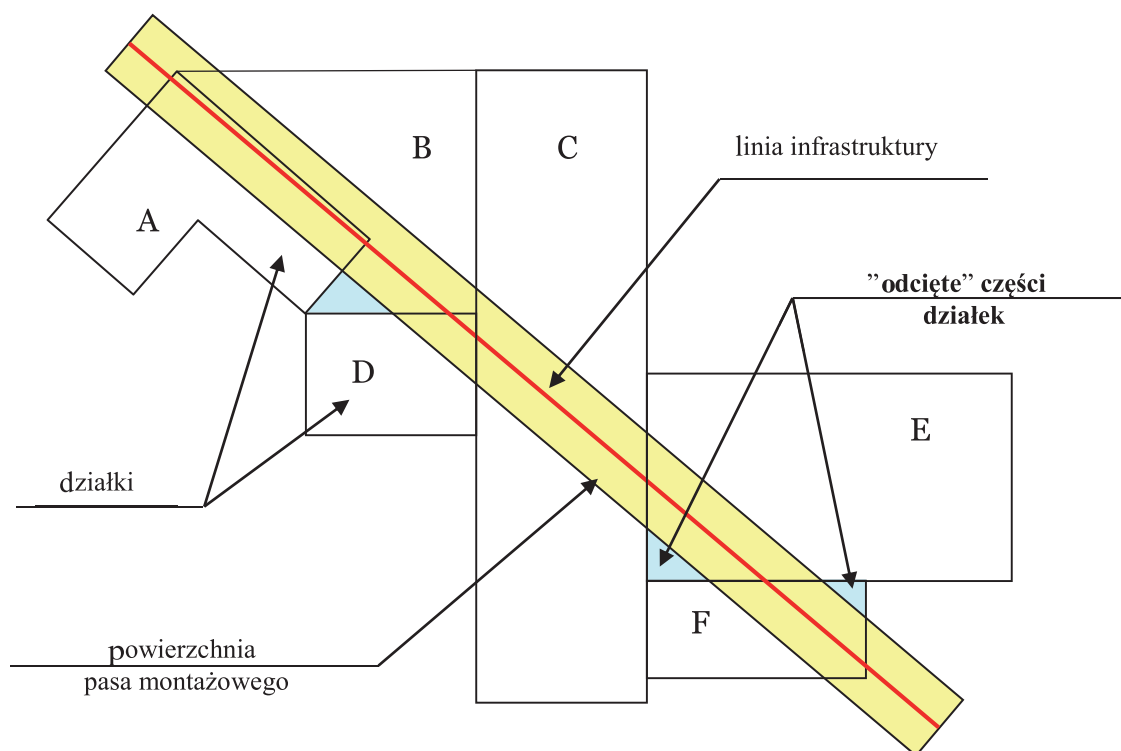
### Wartość szkody $S_{ORG2}$

Lokalizacja infrastruktury w przestrzeni nieruchomości może doprowadzić do utrudnień w korzystaniu z części działki położonej poza pasem inwestycji. Przykłady utrudnień w dotychczasowym korzystaniu z nieruchomości przedstawiono na rysunku 9 i 10.

Zmiana warunków korzystania przedstawiona na rysunku 8 może mieć charakter czasowy lub trwały. Ograniczenie czasowe wystąpi w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie ma dostępu do nieruchomości na skutek trwających prac budowlanych. Po zakończeniu prac obszar oznaczony kolorem niebieskim może zostać ponownie przywrócony użytkowaniu rolniczemu.

Trwała zmiana warunków korzystania wystąpi wówczas, gdy po zakończeniu inwestycji rodzaj infrastruktury uniemożliwia swobodny przejazd na odciętej części działki lub eksploatacja odciętej części, np. zmiana położenia filara ochronnego przy wydobyciu złóż. W takim przypadku szkody będą dotyczyły obszaru poza wskazaniem na decyzji wydanej na podstawie art. 124, 124b lub 124c Ugn.

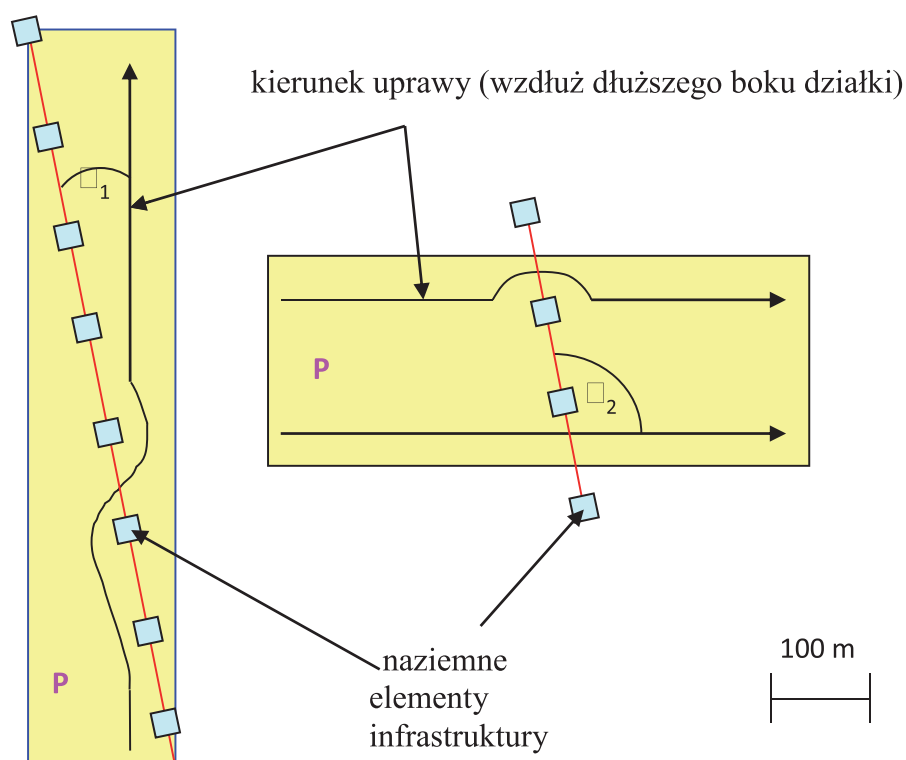
**Rysunek 9. Obszary położone poza pasem inwestycji wyłączone z użytkowania na skutek wybudowania linii przesyłowej**



Źródło: opracowanie Dariusz Konieczny.

Innym źródłem zmiany warunków korzystania z nieruchomości, poza błędami przy prowadzeniu prac budowlanych, jest niewłaściwe rozmieszczenie z punktu użyteczności nieruchomości elementów naziemnych. Na rysunku 10 przedstawiono przypadki różnej uciążliwości infrastruktury tego samego rodzaju i typu odniesione do dwóch podobnych działek o tej samej powierzchni. Na przedstawionym przykładzie można dostrzec zależność między wydłużeniem i usytuowaniem działki a kierunkiem przebiegu infrastruktury technicznej.

**Rysunek 10. Przykład obciążenia działki o tej samej powierzchni równoległymi liniami infrastruktury o jednakowych parametrach**



Źródło: opracowanie Dariusz Konieczny.

### Wartość szkody $S_{PW}$

Wartość szkody w związku z lokalizacją elementów infrastruktury na nieruchomości np. słupy, kolumny wydmuchowe, znaki przebiegu.

Wartość szkody odpowiadającej skutkom trwałego wyłączenia gruntów z użytkowania pod naziemnymi urządzeniami infrastruktury i „zanieczyszczenia” przestrzeni nieruchomości w związku z planowaną lokalizacją elementów infrastruktury określa się na podstawie wysokości odszkodowań ustalanych

w umowach między inwestorem lub wykonawcą sieci a właścicielem nieruchomości za podobnie obciążone nieruchomości.

Wartość szkody za lokalizację w granicach nieruchomości przeszkód terenowych wyniesie:

$$S_{PW} = L \cdot Wsz,$$

gdzie:

**L** – liczba elementów w granicach nieruchomości (działki);

**Wsz** – wartość szkody określona w umowach z właścicielami nieruchomości podobnych dla podobnych elementów;

**S<sub>PWm</sub>** – jednostkowa wartość szkody w odniesieniu do powierzchni działki, gdzie

$$S_{PWm} = S_{PW} / Pdz.$$

#### Oszacowanie wartości szkody **S<sub>SP</sub>**

Wartość szkody związanej z prawem korzystania oraz możliwością wejścia właściciela urządzeń infrastruktury przesyłowej na nieruchomość w celu przeprowadzenia konserwacji oraz usunięcia awarii przewodów i urządzeń **S<sub>SP</sub>**.

Wartość prawa korzystania z nieruchomości oraz wejścia na nieruchomość w celu przeprowadzenia niezbędnych prac związanych z funkcjonowaniem infrastruktury można obliczyć z formuły<sup>208</sup>:

$$S_{SP} = (W1^* - S_{ZWUm} - S_{OGR2m} - S_{PWm}) \cdot PSP \cdot k,$$

gdzie:

**W1\*** – wartość rynkowa jednostki porównawczej nieruchomości uwzględniająca zmniejszenie wartości gruntów w pasie technologicznym;

**PSP** – powierzchnia pasa obciążonego prawem wejścia na nieruchomość w celu przeprowadzenia prac związanych z funkcjonowaniem infrastruktury;

**k** – procentowy udział właściciela infrastruktury w korzystaniu z nieruchomości (wskaźnik współkorzystania z nieruchomości).

Współczynnik współkorzystania z pasa technologicznego odzwierciedla udział posiadacza prawa do korzystania z przestrzeni nieruchomości zajętej

<sup>208</sup> D. Konieczny, C. Kowalczyk, *Praktyczne aspekty metodyki wyliczania wynagrodzeń dla właścicieli nieruchomości objętych służebnością przesyłu*. Referat wygłoszony w ramach konferencji pt. „Aktualne wyzwania sektora gazowego wynikające ze zmian otoczenia prawnego”. Izba Gospodarcza Gazownictwa, Kancelaria Prawna WKB, Warszawa 2010.