

**Aleksander Maziarz**

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-0482-5400

amaziarz@kozminski.edu.pl

## **Decyzja zobowiązująca do udostępniania nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii**

### **Wstęp**

Utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń wiąże się z przeprowadzaniem czynności, takich jak konserwacja, remont czy usuwanie awarii. Często przeprowadzenie takich czynności wymaga także wykorzystania cudzej nieruchomości, co może być utrudnione z uwagi na to, że podmioty zamierzające przeprowadzić tego typu czynności mogą nie mieć do niej tytułu prawnego. Z tego też względu ustawodawca wprowadził do ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup> art. 124b, na podstawie którego starosta może wydać decyzję zobowiązującą do udostępnienia nieruchomości właśnie w celu dokonania ww. czynności. Przepis ten może być jednak zastosowany dopiero wtedy, gdy właściciel nieruchomości nie wyrazi zgody na jej udostępnienie. A zatem ustawodawca preferuje zawarcie w tym zakresie porozumienia między właścicielem a podmiotem zamierzającym wykonać konserwację, remont czy usunięcie awarii. Dopiero gdy podmioty nie dojdą do porozumienia, nastąpić może ingerencja organu administracji publicznej.

Ustawodawca umożliwia więc dokonanie ingerencji w prawo własności nieruchomości, która to powinna być dokonana w granicach wyznaczonych przez art. 21 Konstytucji RP<sup>2</sup>. Przede wszystkim ingerencja w prawo własności może być możliwa tylko ze względu na ważny interes publiczny, który w kontekście art. 124b u.g.n. należy utożsamiać z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania różnego rodzaju ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłu lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycz-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.), dalej jako u.g.n.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

nej. Przepis ten określa granice dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej, bowiem powinna być jak najmniej dotkliwa dla właściciela nieruchomości. Można powiedzieć, że art. 124b u.g.n. chroni dobra równorzędne, tj. zarówno prawo własności nieruchomości, jak i zapewnienie dostaw odbiorcom energii eklektycznej, wody czy gazu ziemnego, które są niezbędne dla społeczeństwa. Zasadne jest więc zbadanie, czy przepis ten dokonuje ingerencji w niezbędnym zakresie w prawo własności nieruchomości, biorąc pod uwagę zakres planowanych czynności związanych z konserwacją, remontem lub usunięciem awarii i w konsekwencji czy jest zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Realizacja tak postawionego celu wymaga zbadania zarówno poglądów doktryny, jak i orzecznictwa sądowego odnoszących się do badanej problematyki, do analizy którego wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną.

### **Brak zgody właściciela lub użytkownika wieczystego**

Decyzja zobowiązująca do udostępniania nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii może być wydana jedynie wtedy, gdy właściciel nieruchomości nie wyrazi na to zgody. Oznacza to, że ustawodawca docelowo pozostawia kwestie udostępniania nieruchomości w gestii właściciela nieruchomości oraz podmiotu, który zamierza przeprowadzić na cudzej nieruchomości określone prace. Dopiero w braku zgody właściciela nieruchomości otwiera się możliwość uzyskania decyzji administracyjnej, która władczo określi kwestie związane z udostępnieniem nieruchomości. Należy więc stwierdzić, że pierwszą przesłanką wydania decyzji o udostępnieniu nieruchomości jest właśnie brak uzyskania zgody właściciela nieruchomości, o którą to wnioskodawca powinien wystąpić przed wszczęciem postępowania<sup>3</sup>.

Jak już wspomniano, pierwszą czynnością, która otwiera drogę do zastosowania art. 124b u.g.n., jest więc zwrócenie się do właściciela nieruchomości o wyrażenie zgody na udostępnienie nieruchomości. Ustawodawca nie sprecyzował jednak, w jakim trybie i w jakiej formie należy zwrócić się do właściciela nieruchomości. Odwołując się do zasady pisemności, wyrażonej w art. 14 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.), wydaje się, że właściciel powinien wystąpić o taką zgodę na piśmie, co również potwierdza orzecznictwo<sup>4</sup>. Niemniej jednak skoro zgoda właściciela nieruchomości musi być wyraźnie wyartykułowana i nie można jej udzielić w sposób dorozumiany<sup>5</sup>, to wydaje się, że o zgodę można wystąpić także za pośrednictwem poczty elektronicznej lub innego równorzędnego środka komunikacji elektronicznej.

<sup>3</sup> L. Klat-Wertelecka, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 124b.

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 904/22, Lex nr 3558063.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 24 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 10/20, Lex nr 3587230.

W takim przypadku, jeżeli w odpowiedzi na takie zapytanie właściciel nieruchomości wyraźnie wyartykułuje brak udzielenia zgody, zastosowanie takich sposobów komunikacji będzie stanowiło dowód w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. W świetle u.g.n. wymagane jest zwrócenie się do właściciela nieruchomości na udostępnienie nieruchomości. A zatem wymagana jest aktywność ze strony podmiotu zamierzającego podjąć pracę przejawiającą się w zwróceniu się do właściciela nieruchomości o wyrażenie zgody na udostępnienie nieruchomości. Dopiero gdy właściciel nieruchomości nie wyrazi zgody w odpowiedzi na przedstawioną mu propozycję czy wprost sprzeciwi się jej wyrażeniu, można mówić o braku zgody<sup>6</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się, że brak zgody będzie miał miejsce w przypadku, gdy właściciel nieruchomości pozostał bierny w stosunku do zaproszenia do rokowań, wyraził sprzeciw albo postawił nieakceptowalne warunki<sup>7</sup>. Co więcej, nie uznaje się już właściciel nieruchomości wyraził zgodę na jej udostępnienie, w przypadku gdy zgodę tę ograniczył do określonych warunków korzystania z nieruchomości<sup>8</sup>. Brak zgody właściciela nieruchomości będzie zatem miał miejsce w tych przypadkach, w których co prawda taka zgoda została udzielona, ale udzielono ją pod niemożliwymi do spełnienia warunkami<sup>9</sup>.

Brak zgody właściciela nieruchomości na jej udostępnienie jest więc czynnością jednostronną i nie jest wymagane, aby podmiot zamierzający wykonać określone prace podejmował próby uzgodnienia z właścicielem możliwości udostępnienia przez niego nieruchomości poprzez formowanie coraz to nowych propozycji. Wystarczy, że podmiot taki zwróci się jednorazowo do właściciela, a ten na tę propozycję nie wyrazi zgody. Podobnie przed wydaniem decyzji o udostępnieniu nieruchomości nie jest wymagane przeprowadzenie rokowań<sup>10</sup>.

Warto przy tym podkreślić, że decyzja nakładająca obowiązek udostępnienia nieruchomości może być wydana niezależnie od trwającego sporu między stornami postępowania prowadzonego w trybie art. 124b u.g.n., związanego z przeprowadzeniem określonej infrastruktury przesyłowej na określonej nieruchomości<sup>11</sup>. Nie jest zatem konieczne uprzednie uregulowanie statusu prawnego infrastruktury technicznej na określonej nieruchomości do wydania takiej decyzji.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 4 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Po 653/21, Lex nr 3331192.

<sup>7</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 650/18, Lex nr 2974548.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 18 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 981/22, Lex nr 3602269.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 23 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Po 308/21, Lex nr 3335254.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 52/21, Lex nr 3161027.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 7 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 360/20, Lex nr 3071846.

## Zakres czynności objętych decyzją o udostępnieniu nieruchomości

Przepis u.g.n. wskazuje w art. 124b, jaki zakres czynności może uzasadniać wydanie decyzji ograniczającej korzystanie z nieruchomości. Przede wszystkim należy wskazać, że czynności te można sklasyfikować jako związane z konserwacją, remontem oraz usunięciem awarii<sup>12</sup>, choć należy podkreślić, iż zasadniczym celem art. 124b u.g.n. jest zapewnienie możliwości utrzymania różnego rodzaju instalacji przesyłowych. Taki też pogląd został wyrażony w orzecznictwie, zgodnie z którym przepis ten ma na celu stworzenie warunków prawnych do utrzymania instalacji przesyłowych, w przypadku gdy nie stanowią one części składowej nieruchomości. Umożliwia on np. przedsiębiorstwom energetycznym realizację celów publicznych związanych z utrzymaniem zdolności urządzeń i infrastruktury przesyłowej do zaopatrywania odbiorców w paliwa lub energię<sup>13</sup>.

Ustawodawca zawęży stosowanie art. 124b u.g.n. jedynie do wskazanych w tym przepisie instalacji przesyłowych – ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Oznacza to, iż przepis ten ustanawia katalog zamknięty tego typu instalacji i nie można go interpretować w ten sposób, że wymienione są w nim jedynie przykłady infrastruktury przesyłowej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wskazaną przez ustawodawcę funkcjonalność tej infrastruktury. Brzmienie tego przepisu posługuje się wyrażeniem „przesyłanie lub dystrybucja”, co koresponduje z jego celem, którym jest przede wszystkim zapewnienie sprawności tego typu infrastruktury do zaopatrywania odbiorców. *A contrario* należy stwierdzić, że przepis ten nie ma zastosowania do urządzeń służących do innych celów, np. do wydobycia czy też produkcji płynów, pary lub energii elektrycznej<sup>14</sup>.

W praktyce wątpliwości budzi to, czy wymiana określonego elementu infrastruktury przesyłowej na nowy może uzasadniać wydanie decyzji o udostępnieniu nieruchomości. Z jednej strony można stwierdzić, że nastąpi wtedy budowa nowego elementu infrastruktury, co nie jest związane z celem analizowanego przepisu, którym jest utrzymanie infrastruktury przesyłowej. Z drugiej zaś strony może się okazać, że przeprowadzenie remontu lub usunięcia awarii może polegać wyłącznie na wymianie określonego elementu infrastruktury, z uwagi na techniczne zużycie czy też brak części zamiennych. Przyjmuje się więc, że wymiana określonego elementu infrastruktury przesy-

<sup>12</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, art. 124b.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z 21 lipca 2023 r., sygn. akt I OSK 1246/19, Lex nr 3601711.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3997/18, Lex nr 2785438.

łowej na nowy będzie stanowiła jej remont przy zachowaniu dotychczasowych parametrów technicznych i użytkowych oraz przebiegu danej infrastruktury przesyłowej<sup>15</sup>.

W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca posłużył się wyrazem remont, który to na gruncie prawa budowlanego rozumiany jest jako przeprowadzenie prac polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, niestanowiących bieżącej konserwacji i dopuszcza się w stosowanie materiałów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. W doktrynie przyjmuje się, że remont może polegać na wymianie poszczególnych elementów obiektu, a następnie zastąpienie ich nowymi<sup>16</sup>. Podobnie należy rozumieć remont na gruncie u.g.n., który obejmuje szerszy zakres prac niż konserwacja. A zatem remont określonej infrastruktury przesyłowej może polegać na wymianie jej odcinka i zastąpieniu określonych przewodów lub urządzeń nowymi przy zachowaniu pierwotnych parametrów technicznych<sup>17</sup>. Tym samym dokonanie zmian w zakresie parametrów technicznych, polegających na zmianie napięcia, mocy, pola elektromagnetycznego, długości linii, jej przebiegu, wysokości, rozstawu, a także miejsca posadowienia słupów, nie będzie stanowiło remontu, a przebudowę, która nie mieści się w katalogu czynności określonych przez art. 124b u.g.n.<sup>18</sup>

Remont polega również na przeprowadzeniu prac polegających na utrzymaniu określonych parametrów technicznych danej infrastruktury przesyłowej przy wymianie jej elementów na nowe, które nie muszą być opracowane w takiej samej technologii jak pierwotne. Tym samym remont obejmuje prowadzenie prac modernizacyjnych, które mają zapewnić np. większe bezpieczeństwo czy też mniejsze straty przesyłanej energii elektrycznej. Bez możliwości prowadzenia prac modernizacyjnych w istotny sposób ograniczono by możliwość zastosowania nowych standardów czy nawet spełnienia nowych norm technicznych określonych przez prawodawcę. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, racjonalne jest prowadzenie takich prac remontowych, w ramach których drewniane słupy i niez izolowane przewody zamieniane są betonowymi i zaizolowanymi przewodami<sup>19</sup>. Przeprowadzenie właśnie takich prac należy uznać za modernizację, która objęta jest określeniem remontu w rozumieniu u.g.n. przy zachowaniu dotychczasowych parametrów technicznych.

Mając na uwadze zanalizowane wcześniej pojęcie remontu, należy uznać, że zastosowanie art. 124b u.g.n. ma na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury przesyłowej, w tym jej bezpieczeństwa. Oznacza to rów-

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 19 lipca 2023 r., sygn. akt I OSK 955/20, Lex nr 3607529.

<sup>16</sup> M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 46–65.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 7 lipca 2023 r., sygn. akt I OSK 733/20, Lex nr 3598511.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z 6 września 2022 r., sygn. akt I OSK 1758/19, Lex nr 3409311.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 1 lipca 2022 r., sygn. akt I OSK 868/19, Lex nr 3370223.

nież, że zakresem czynności objętych tym przepisem nie mogą polegać jedynie na usunięciu całej takiej infrastruktury, a więc niejako na jej rozbiórce<sup>20</sup>. W tym też miejscu należy wskazać, że możliwe jest jednak usunięcie jej fragmentów, np. elementów, które nie są używane lub są nieprzydatne<sup>21</sup>.

Niemniej jednak skoro ustawodawca nie odwołał się do definicji remontu zawartej w ustawie Prawo budowlane, pojęcie to należy rozumieć szeroko, z uwzględnieniem celów stawianych przez inne akty prawne o regulujące funkcjonowanie infrastruktury przesyłowej. Jako przykład mogą posłużyć przepisy ustawy Prawo energetyczne, stanowiące o zagwarantowaniu bezpieczeństwa oraz niezawodności funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Tym samym wypełnienie tych celów może być właśnie uznane jako remont na gruncie u.g.n.<sup>22</sup>, bowiem właśnie w ten sposób przedsiębiorstwa energetyczne są w stanie zrealizować cele stawiane przez tą ustawę.

W doktrynie wskazuje się, że przedmiotowa decyzja odnosi się jedynie do takich elementów które wchodzi w skład przedsiębiorstwa i nie są częścią składową nieruchomości. Co więcej, należy podkreślić, że nie mogą być nią objęte te elementy infrastruktury przesyłowej, które nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa, a są własnością np. odbiorców – jak choćby elementy takiej infrastruktury przesyłowej, które stanowią przyłącza odbiorców<sup>23</sup>. Wydaje się jednak, że z takim stanowiskiem nie można się do końca zgodzić. Ustawodawca sprecyzował, że decyzja o udostępnieniu nieruchomości nie dotyczy tej infrastruktury przesyłowej, która nie należy do części składowych nieruchomości. Tym samym należy uznać, że poza tym wyjątkiem przepis ten obejmuje każdą infrastrukturę, niezależnie od tego, kto jest jej właścicielem.

Warto nadmienić, że przepis ten ma zastosowanie również do takich nieruchomości, na który co prawda nie znajduje się infrastruktura przesyłowa, ale dostęp do tych nieruchomości jest niezbędny do wykonania konserwacji remontu lub usunięcia awarii. A zatem będzie tu chodziło o takie nieruchomości, które zapewnią dostęp do infrastruktury przesyłowej (dojazd, fizyczny dostęp umożliwiający przeprowadzenie czynności). Oczywiście w odniesieniu do tego typu nieruchomości zastosowanie art. 124b u.g.n. powinno być ostatecznością, co oznacza, że przepis ten powinien mieć zastosowanie, jeżeli nie ma alternatywnej możliwości wykonania przedmiotowych czynności. Jednocześnie art. 124b u.g.n. może mieć zastosowanie wobec nieruchomości, na której nie są posadowione elementy infrastruktury przesyłowej<sup>24</sup> i która to

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 25 listopada 2020 r., sygn. akt I SA/Wa 1273/19, Lex nr 3162108.

<sup>21</sup> G. Matusik, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 758.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z 23 stycznia 2023 r., sygn. akt I OSK 2864/19, Lex nr 3588377.

<sup>23</sup> P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 124b.

<sup>24</sup> Ł. Matys, *Zajęcie nieruchomości w związku z remontem lub konserwacją urządzeń przesyłowych*, „Nieruchomości” 2018, nr 7, s. 12 i nast.



nieruchomość będzie pełniła funkcję pomocniczą w dokonaniu czynności związanych z konserwacją, remontem lub usunięciem awarii.

## Okres udostępnienia nieruchomości

Ustawodawca określił, że obowiązek udostępnienia nieruchomości może być ustanowiony na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy. Organ, ustalając długość tego okresu, działa w ramach uznania administracyjnego, niemniej jednak musi zadbać o to, aby okres ten był wyznaczony w sposób proporcjonalny do planowanych prac. To właśnie zakres prac, które wskazał wnioskodawca, powinien być wyznacznikiem okresu, na który nieruchomość ma być udostępniona.

Ustawodawca w art. 124b ust. 3 u.g.n. wskazał jedynie, że obowiązek udostępnienia nieruchomości może być ustanowiony na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy. Z przepisu tego nie wynika jednak, od kiedy liczony ma być okres udostępnienia. Należy więc stwierdzić, że ustawodawca ustanowił jedynie górną granicę udostępnienia nieruchomości, pozostawiając organowi wyznaczenie rozpoczęcia biegu tego terminu. Wyznaczenie początku biegu tego terminu pozwala organowi w tym zakresie na działanie w ramach uznania administracyjnego<sup>25</sup>. A zatem organ może wskazać, że termin ten zaczynie swój bieg od określonego w rozstrzygnięciu terminu, co może być uzasadnione np. porą roku, która umożliwi przeprowadzenie określonych prac. Podobnie początek tego terminu może być liczony od dnia wydania decyzji uprawomocnienia się czy od dnia zajęcia nieruchomości<sup>26</sup>. Określenie początku biegu tego terminu w powyższy sposób ma więc urzeczywistnić możliwość wykonania określonych prac. Jeżeli jednak strona we wniosku wskazała początek biegu tego terminu, organ powinien taki wniosek uwzględnić, co jednocześnie wyłącza w takim przypadku działanie w ramach uznania administracyjnego<sup>27</sup>.

Określenie początku biegu terminu okresu udostępnienia nieruchomości powinno uwzględniać interes obu stron postępowania, jednak co do zasady przeprowadzenie określonych prac związanych z konserwacją, remontem lub usunięciem awarii powinno być jak najmniej uciążliwe dla właściciela<sup>28</sup>. Organ powinien zważyć zarówno to, czy w określonym okresie możliwe jest przeprowadzenie takich prac, jak i czy właściciel nieruchomości w tym okresie nie będzie wykorzystywał tej nieruchomości w określonym celu. Organ powinien

<sup>25</sup> Wyroki NSA: z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3989/18, Lex nr 3163152 i z 12 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 2865/18, Lex nr 2783365.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3989/18, Lex nr 3163152.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 16/20, Lex nr 3028548.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 700/16, Lex nr 2152078.

więc wyważyć interesy obu stron i określić początek biegu tego terminu w sposób jak najmniej uciążliwy dla właściciela nieruchomości, zapewniając jednocześnie faktyczną możliwość przeprowadzenia prac. Jako przykład może posłużyć okres zniw w rolnictwie, w czasie którego organ nie powinien wyznaczać jako okresu prowadzenia konserwacji czy remontu infrastruktury przesyłowej, skoro czynności takie mogą być przeprowadzone w terminie późniejszym. Natomiast usunięcie awarii wymaga niezwłocznego podjęcia określonych czynności i w takim przypadku zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury technicznej powinno przeważać nad interesem właściciela nieruchomości.

Decyzja o udostępnieniu nieruchomości powinna być jak najmniej uciążliwa dla właściciela nieruchomości. Oznacza to, że decyzja ta powinna w sposób precyzyjny określać zakres ograniczenia prawa własności. Tym samym zadaniem organu jest określenie granic obszaru, na którym mogą być prowadzone prace modernizacyjne, remontowe lub związane z usuwaniem awarii. Wymagane jest nie tylko wskazanie przez organ powierzchni gruntu, która zostaje udostępniona do przeprowadzenia tego typu czynności, ale też dokładne określenie granic, w jakich udostępniana będzie nieruchomość. Obowiązek ten może być zrealizowany poprzez sporządzenie przez organ załącznika graficznego przedstawiającego granice obszaru odcinek, na którym mogą być prowadzone takie czynności<sup>29</sup>, choć ustawodawca nie wymaga, aby taki załącznik stanowił obligatoryjny element decyzji wydawanej w trybie art. 124 b. u.g.n. Niezależnie od tego, czy organ zdecyduje się na sporządzenie takiego załącznika graficznego, niezbędnym elementem przedmiotowej decyzji jest precyzyjne sformułowanie w rozstrzygnięciu zakresu udostępnianej nieruchomości. Jak wskazuje się w doktrynie, rozstrzygnięcie powinno zostać sformułowane w sposób niebudzący żadnych wątpliwości<sup>30</sup>, a zatem dokładnie precyzować, w jakim zakresie nieruchomość podlega obowiązkowi udostępnienia.

Decyzja zobowiązująca do udostępnienia nieruchomości może przewidywać, że prace dotyczące infrastruktury przesyłowej będą realizowane etapami. Przed wszystkim może to być spowodowane aspektami technicznymi związanymi z możliwością wykonywania takich prac jedynie w określonym okresie.

Owa decyzja nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, co wynika wprost z brzmienia art. 124b ust. 2a u.g.n. Brzmienie tego przepisu nie pozostawia jednak organowi żadnej swobody w zakresie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, co zaś oznacza, że rygor ten nadawany jest obligatoryjnie i ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych przesłanek. Tym samym wnioskodawca nie musi zwracać się do organu o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ani też uzasadniać tego

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 797/19, Lex nr 2748312.

<sup>30</sup> M. Wojtuń, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 107.



wniosku<sup>31</sup>. Regulacja ta jest bardzo dyskusyjna, bowiem w istotny sposób ingeruje w prawo własności. Lepszym rozwiązaniem byłoby nadawanie takiego rygoru jedynie w odniesieniu do prac polegających na usuwaniu awarii infrastruktury przesyłowej, bowiem tylko w tym przypadku niewątpliwie istnieje zagrożenie dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania takiej infrastruktury. W odniesieniu zaś do prac modernizacyjnych czy też remontowych, które ze swej istoty nie muszą być wykonane niezwłocznie, jak np. usunięcie awarii, wydaje się, że nie ma potrzeby opatrywania decyzjom zezwalającym na udostępnienie nieruchomości w celu przeprowadzenia takich prac rygiorem natychmiastowej wykonalności.

W doktrynie wskazuje się również, że rozwiązanie to jest nieracjonalne, ponieważ obliguje organ do określenia maksymalnego okresu udostępniania nieruchomości, który nie może przekraczać 6 miesięcy z jednoczesnym obligatoryjnym nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności<sup>32</sup>. Wydaje się, że tak długi termin wykonywania prac umożliwi ich faktycznie wykonanie, a nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności może stanowić wręcz nadmierną ingerencję w prawo własności nieruchomości.

## Obowiązki właściciela nieruchomości

Adresatem decyzji wydanej w trybie art. 124b u.g.n. jest również właściciel nieruchomości zobowiązany do jej udostępnienia. Zarówno w doktrynie<sup>33</sup>, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że art. 124b u.g.n. stanowi o specyficznej formie wywłaszczenia<sup>34</sup>. Świadczy o tym także to, że przepis ten zawarty jest w rozdziale 4 u.g.n. zatytułowanym *Wywłaszczenie nieruchomości*, zaś art. 112 tej ustawy wskazuje, że wywłaszczenie, obok pozbawienia prawa własności, polega także na jego ograniczeniu. Właśnie z ograniczeniem prawa własności mamy do czynienia w przypadku wydania decyzji w trybie art. 124b u.g.n. Przepis ten nie dokonuje więc wywłaszczenia polegającego na pozbawieniu prawa własności, a jedynie stanowi rodzaj czasowego ograniczenia częściowego prawa korzystania w nieruchomości – jako elementu prawa własności<sup>35</sup>. Nadal właścicielowi przysługują więc uprawnienia właściciela nieruchomości, lecz czasowo pozbawiany jest on wykonywania tego prawa w pełni poprzez nałożony na niego obowiązek znoszenia korzystania z nieruchomości przez

<sup>31</sup> J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. ósme, Warszawa 2023, art. 124b.

<sup>32</sup> M. Wolanin, *Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2023, s. 33 i nast.

<sup>33</sup> P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), op. cit., art. 124b.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 938/17, Lex nr 2466560.

<sup>35</sup> Podobnie: P. Wojciechowski, [w:] P. Czechowski (red.), op. cit., art. 124b.

inny podmiot<sup>36</sup> na warunkach określonych przez organ. Ograniczenie to ustanawiane jest z tego powodu, żeby umożliwić innemu podmiotowi realizację przedsięwzięcia istotnego z uwagi na jego cel publiczny<sup>37</sup>. W doktrynie wskazuje się, że wywłaszczenie dokonywane na podstawie art. 124b u.g.n. dokonywane jest właśnie w celu utrzymania urzędzeń przesyłowych<sup>38</sup>.

Instytucja wywłaszczenia łączy cechy prawa publicznego i prawa prywatnego. Decyzja wydana na podstawie art. 124b u.g.n. jest przede wszystkim wydawana w celu ochrony interesu publicznego, ale chroni ona też prawo własności przysługujące właścicielowi (np. poprzez odszkodowanie za korzystanie z nieruchomości)<sup>39</sup>. W doktrynie można się również spotkać z poglądem, że przepis ten tworzy tzw. służebność publicznoprawną. Warto podkreślić, że służebność publicznoprawna wiąże się z ograniczeniami ciężącymi na każdym właścicielu nieruchomości, a ograniczenia te ujawniane są w księdze wieczystej<sup>40</sup>. Ograniczenie stanowiące służebność publicznoprawną ma więc charakter trwały, zaś decyzja wydawana na podstawie art. 124b u.g.n. ma jedynie przejściowo, na stosunkowo krótki okres czasu, ograniczyć częściowo prawo korzystania z nieruchomości – jako element prawa własności.

Nałożenie obowiązku na podstawie art. 124b u.g.n. oznacza, że właściciel nie może w pełni wykonywać przysługującego mu prawa do własności nieruchomości i musi znosić korzystanie ze swej nieruchomości przez osoby trzecie w sposób określony w decyzji<sup>41</sup>. Można więc stwierdzić, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest powstrzymanie się od wykonywania określonych uprawnień właścicielskich względem nieruchomości (bądź jej części). Co prawda nadal właściciel może np. przenieść własność nieruchomości, ale nie może chociażby w pełni z niej faktycznie korzystać przez okres wskazany w decyzji wydanej na podstawie art. 124b u.g.n. Obowiązek znoszenia można więc określić jako konieczność akceptacji przez właściciela korzystania z nieruchomości przez osoby trzecie, co w razie braku takiej decyzji oznaczałoby naruszenie prawa własności.

W przypadku gdy właściciel nieruchomości nie podporządkuje się wydanej przez organ decyzji i nie udostępni swojej nieruchomości, obowiązek udostępnienia podlega egzekucji administracyjnej. W doktrynie wskazuje się, że podstawowym środkiem egzekucyjnym stosowanym w postępowaniu egzekucyjnym

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 75/18, Lex nr 2560753.

<sup>37</sup> P. Wancke, *Artykuł 124b GospNierU – udostępnienie nieruchomości*, „Nieruchomości” 2017, nr 7, s. 28.

<sup>38</sup> K. Żebryk, *Ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe a służebność przesyłu w prawie polskim*, Warszawa 2023, s. 64 i nast.

<sup>39</sup> A. Łukaszewska, [w:] M. Krassowska, J. Szachulowicz, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, wyd. trzecie, Warszawa 2003, art. 112.

<sup>40</sup> M. Szewczyk, *Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 847/17, Lex nr 2435479.

powinna być grzywna w celu przymuszenia, a w przypadku gdy środek ten nie przyniesie rezultatu lub z uwagi na nagły charakter prac zasadne jest zastosowanie środka w postaci odebrania nieruchomości<sup>42</sup>.

## Odszkodowanie za udostępnienie nieruchomości

Przepisy u.g.n. przewidują obowiązek wypłaty odszkodowania właścicielowi nieruchomości za udostępnienie nieruchomości oraz za szkody powstałe wskutek wykonywania czynności związanych z pracami remontowymi, modernizacyjnymi lub usuwaniem awarii. Odszkodowanie to nie może więc przysługiwać za inne czynności niż te, które zostały określone w decyzji wydanej na podstawie art. 124b u.g.n. Tym samym właściciel nieruchomości nie może wnioskować o przyznanie odszkodowania za np. zrealizowanie urządzeń przesyłowych na jego nieruchomości, bowiem są to kwestie regulowane przez instytucję służebności przesyłu.

Wysokość odszkodowania powinna być co do zasady uzgodniona pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. W przypadku braku dokonania takich uzgodnień, w terminie 30 dni od dnia upływu terminu udostępnienia nieruchomości, owo odszkodowanie jest ustalane w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwego starostę. Choć art. 124b u.g.n. nie przewiduje obowiązku poinformowania starosty, czy doszło do uzgodnienia wysokości odszkodowania, to z przepisu tego wynika, że taki obowiązek spoczywa na staroście, który powinien zwrócić się do stron z zapytaniem, czy w przewidzianym przez ustawę okresie doszło do uzgodnienia wysokości odszkodowania. Brzmienie tego przepisu wskazuje na obowiązek podjęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania przez starostę właśnie w braku dokonania takich ustaleń między stronami. Rozwiązanie to wydaje się dyskusyjne, bowiem w każdej sytuacji nakłada na organa administracji obowiązek sprawdzenia, czy doszło do ustalenia wysokości odszkodowania. Lepszym rozwiązaniem byłaby jednak zmiana tego przepisu, polegająca na wszczynaniu tego postępowania na wniosek właściciela nieruchomości, gdyby właśnie nie doszło do ustalenia odszkodowania w terminie ustawowym.

W przypadku wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania przez starostę, organ ten obowiązany jest przeprowadzić postępowanie dowodowe, w szczególności zwrócić się o sporządzenie operatu szacunkowego, na podstawie którego ustalona będzie wysokość tego odszkodowania.

---

<sup>42</sup> A. Bródka, [w:] E. Klat-Górska (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 124b.

## Podsumowanie

Ustawodawca w dosyć precyzyjny sposób uregulował przesłanki zastosowania art. 124b u.g.n., jednakże przepis ten wymaga doprecyzowania. Przede wszystkim ustawodawca nie sprecyzował, na czym polegać ma remont. O ile w doktrynie i w orzecznictwie sięgnięto do definicji remontu na gruncie prawa budowlanego, to jednak wątpliwości budzić może np. objęcie tym przepisem remontu polegającego na wymianie przewodów elektrycznych na nowe, które wykonanie zostały w nowoczesnej technologii, co w rezultacie powoduje zmianę, nawet nieznaczną, parametrów danej linii energetycznej. Wydaje się więc, że ustawodawca przynajmniej powinien wprowadzić odwołanie do przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie definicji legalnej remontu oraz doprecyzować, że w wyniku wykonania remontu parametry techniczne mogą się nieznacznie różnić.

Wątpliwości budzi także to, że decyzja wydana na podstawie art. 124b u.g.n. podlega z mocy ustawy natychmiastowemu wykonaniu. Taka konstrukcja godzi w prawa właściciela nieruchomości, bowiem interwencja w prawo własności dokonywana jest już na podstawie decyzji organu pierwszej instancji. Wydaje się, że właściciel nieruchomości co do zasady powinien mieć możliwość złożenia odwołania, w przypadku gdy decyzja organu godzi w jego podstawowe prawa zagwarantowane przez Konstytucję RP. Rygor natychmiastowej wykonalności powinien być nadawany na wniosek i uzasadnionym byłoby jego nadanie właśnie w przypadkach dotyczących usunięcia awarii. Natomiast w tych przypadkach, w których remont czy konserwacja nie muszą być przeprowadzone pilnie, nie ma potrzeby nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności. Ustawodawca powinien więc nie tylko wprowadzić zmianę polegającą na możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności na wniosek, ale też sprecyzować przesłanki, które to uzasadniają.

Kolejną wartą do rozważenia zmianą jest ustalanie wysokości odszkodowania przez organ na wniosek właściciela nieruchomości dopiero w przypadku braku porozumienia stron co do jego wysokości. Obecnie przepis obliguje organa do każdorazowego ustalenia, czy doszło to ustalenia między stronami wysokości odszkodowania, co wydaje się niepotrzebnym obciążeniem administracyjnym.

W konkluzji należy stwierdzić, że obecne brzmienie art. 124b u.g.n. zapewnia ingerencję w prawo własności nieruchomości w niezbędnym zakresie, w jakim potrzebne jest to do wykonania czynności związanych z konserwacją, remontem czy usunięciem awarii. Jednakże wydaje się zasadne doprecyzowanie tego przepisu w ww. zakresie, bowiem w praktyce jego zastosowanie może budzić wątpliwości.

## Wykaz literatury

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.
- Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Janiszewska-Michalska M., *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. ósme, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Klat-Górska E. (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Krassowska M., Szachulowicz J., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, wyd. trzecie, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Matusik G., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Matys Ł., *Zajęcie nieruchomości w związku z remontem lub konserwacją urządzeń przesyłowych*, „Nieruchomości” 2018, nr 7.
- Szewczyk M., Kruś M., Leoński Z., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Wancke P., *Artykuł 124b GospNierU – udostępnienie nieruchomości*, „Nieruchomości” 2017, nr 7.
- Wolanin M., *Wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Żebryk K., *Ograniczone wywłaszczenie na cele przesyłowe a służebność przesyłu w prawie polskim*, C.H. Beck, Warszawa 2023.

## Summary

### The decision to mandate the availability of the property for conservation, renovation, or emergency repairs

**Keywords:** construction law, decision obligating the property to be made available for conservation, renovation, or emergency repairs, building freedom.

Public authority intervention in the constitutionally protected right of ownership should be a measure of last resort and, therefore, can only occur in the public interest and with fair compensation. Real estate management law provides for the possibility of such intervention by issuing a decision obliging the property to be made available for conservation, renovation, or emergency

repairs. This article analyzes the criteria set out in Article 124b of the Law and aims to examine whether this provision interferes with the property right only to the extent necessary, considering the scope of planned activities related to conservation, renovation, or emergency repairs. As a result of the conducted analysis, it was found that the conditions for applying this provision were formulated precisely by the legislator. However, in practice, the application of this provision raises interpretational difficulties and, as a result, requires clarification, for instance, regarding the concept of renovation or the procedure associated with issuing an administrative decision.