



Iwo Fisz, Radca Prawny, Sienkiewicz i Zamroch Radcowie Prawni Spółka Partnerska

# Budowa urzędzeń ciepłowniczych

na podstawie przepisów tzw. specustawy mieszkaniowej

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>1</sup>, potocznie określana jako specustawa mieszkaniowa lub Lex Deweloper, zawiera regulacje dotyczące ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości dla potrzeb urzędzeń przesyłowych, realizowanych w ramach tej specustawy. Z tego powodu, powinna ona być przedmiotem uwagi przedsiębiorców przesyłowych i wykonawców sieci.

Regulacje tej specustawy opierają się na modelu „małego wywłaszczenia”, przewidzianym w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zmianami, dalej powoływana jako u.g.n.), jednak z zastrzeżeniem istotnych odmienności.

Stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 specustawy, właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę ogranicza sposób korzystania z nieruchomości objętej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów,

o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., niezbędnych do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o ile właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Regulacja ta przewiduje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej w sytuacji braku zgody właściciela

(użytkownika wieczystego). Co ważne jednak, wymóg zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zastąpiono wymogiem objęcia inwestycji przesyłowej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

Rozstrzygnięcie o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości zostało natomiast ujęte jako element decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie jako samodzielna, poprzedzająca je decyzja administracyjna. Jest to typowa cecha dla specustawy - łączenie rozstrzygnięć w jednej decyzji administracyjnej, w miejsce szeregu decyzji administracyjnych uzyskiwanych kolejno po sobie.

Do wniosku o pozwolenie na budowę inwestor dołącza oświadczenie o przeprowadzonych rokowaniach i braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, chyba że wniosek dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Przepisy specustawy istotnie łagodzą zatem wymóg wykazania, że rokowania się odbyły, w stosunku to rozwiązania przyjętego w przepisie art. 124 ust. 3 u.g.n., który nakazuje, aby do wniosku dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań.

Praktyka stosowania przepisu art. 124 ust. 3 u.g.n. pokazała, że prawidłowe przeprowadzenie rokowań jest często zadaniem bardzo trudnym, a właściciele nieruchomości w toku postępowania wywłaszczeniowego kwestionują tę prawidłowość, wskazując na niewłaściwy przedmiot negocjacji, nierynkowy charakter oferowanego wynagrodzenia, czy też niedostateczne ustępstwa ze strony inwestora, czyli brak rzeczywistej woli osiągnięcia porozumienia. Wprowadzenie wymogu złożenia samego oświadczenia przez inwestora niewątpliwie poprawia jego sytuację, choć oczywiście nie rozwiązuje wszystkich problemów występujących w tym zakresie. Dla przykładu można wskazać na trudność w przeprowadzeniu rokowań w sytuacji, gdy jako właściciel nieruchomości ujawniona jest nieistniejąca osoba prawna.

W przypadku udostępnienia nieruchomości na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub osobie, której przysługują inne prawa rzeczowe na nieruchomości, przysługuje od inwestora odszkodowanie, w wysokości z nim uzgodnionej. Jeżeli w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym inwestor zgodnie z decyzją uprawniony jest do wejścia na teren nieruchomości, nie dojdzie do

uzgodnienia odszkodowania, każda ze stron może się zwrócić do właściwego organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę o ustalenie wysokości odszkodowania.

Jest to rozwiązanie analogiczne do zastosowanego w przepisie art. 124b u.g.n., w którym w ust. 4 w pierwszej kolejności przewiduje się okres na polubowne załatwienie sprawy odszkodowania przez zainteresowane strony, a dopiero w przypadku niepowodzenia rozmów przewiduje się wydanie rozstrzygnięcia przez organ administracji.

Postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania istotnie różni się od tego, które uregulowano w przepisach u.g.n. Decyzję o odszkodowaniu wydaje właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę w terminie 30 dni, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości lub osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości, złożony po dniu, w którym ustał obowiązek udostępnienia nieruchomości (w przypadku określonym w art. 35 ust. 7 pkt 1 ustawy) lub powstała szkoda (w przypadku określonym w art. 35 ust. 7 pkt 2 ustawy).

Ustawodawca odstąpił od modelu dwuinstancyjności postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania. Decyzja o odszkodowaniu jest bowiem



ostateczna, zaś strony mogą ją zakwestionować na drodze sądowej. W terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o odszkodowaniu, strona niezadowolona z jego wysokości może wnieść powództwo do sądu powszechnego przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez właściwy organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Co istotne, wniesienie powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji. Sąd ustala wysokość należnego odszkodowania, orzekając jednocześnie o obowiązku dopłaty albo zwrotu odszkodowania, w stosunku do wysokości ustalonej w decyzji wydanej przez organ administracji. Obowiązek dopłaty obciąża inwestora, a zwrot odszkodowania następuje na jego rzecz.

Jest to rozwiązanie zbliżone do znanego w przypadku przepisów Prawa ochrony środowiska<sup>2</sup> w sytuacji kwestionowania decyzji o odszkodowaniu z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w przypadkach poddania ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody lub wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją (art. 131 ust. 1 i 2 w związku z art. 130 ust. 1 p.o.ś.).

Nie ulega wątpliwości, że przyjęta konstrukcja prawna zdecydowanie utrudnia zakwestionowanie odszkodowania ustalonego w decyzji organu administracji. Postępowanie cywilne jest bowiem znacznie bardziej rygorystyczne od postępowania administracyjnego i stawia zdecydowanie wyższe wymogi zachowania staranności przez uczestniczące w nim podmioty. Takie rozwiązanie jest oczywiście korzystniejsze dla inwestora i powinno motywować właścicieli nieruchomości do ustalenia wysokości odszkodowania w drodze negocjacji z inwestorem.

Stosownie do przepisu art. 35 ust.

**Iwo Fisz, Radca Prawny specjalizujący się w prawie administracyjnym, byłby członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, mediator, ekspert wydawnictwa C.H. Beck. Doradza w zakresie dotyczącym urządzeń przesyłowych, prawa nieruchomości, planowania przestrzennego oraz ochrony przyrody i środowiska. Prowadzi szkolenia dla przedsiębiorców i dla urzędników administracji samorządowej. Autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego. Prowadzi blogi o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: [www.warunki-zabudowy.com.pl](http://www.warunki-zabudowy.com.pl) oraz o administracyjno-prawnych aspektach budowy i utrzymywania urządzeń przesyłowych: [www.inwestycjeprzesylowe.pl](http://www.inwestycjeprzesylowe.pl).**

7 specustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie dotyczących odszkodowań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zakres tego odwołania jest bardzo wąski i dotyczy wyłącznie odszkodowań, co niestety prowadzi do poważnych wątpliwości prawnych. Specustawa nie zawiera bowiem ogólnych przepisów o wyłączeniu, stąd brak w niej choćby regulacji wykluczającej możliwość wyłączenia nieruchomości Skarbu Państwa (por. art. 113 ust. 2 u.g.n.). Powoduje to istotne problemy praktyczne przy interpretacji omawianych przepisów specustawy, szczególnie na obecnym etapie stosowania jej przepisów.

Regulacje specustawy dotyczą nie tylko procesu inwestycyjno-budowlanego, ale również utrzymywania wybudowanych urządzeń. W tym zakresie, regulacja specustawy niewiele różni się od modelu przyjętego w przepisie art. 124 ust. 6 u.g.n. Zgodnie bowiem z przepisem art. 36 ust. 6 specustawy, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy.

Obowiązek udostępnienia nieru-

chomości istnieje zatem z mocy prawa, choć niestety - podobnie jak w przypadku art. 124 ust. 6 u.g.n. - zakres dozwolonych czynności przedsiębiorcy przesyłowego jest ograniczony.

Analogicznie jak w przypadku art. 124 ust. 6 u.g.n., obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Powoduje to możliwość przymusowego zajęcia nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego, jednak wszczęcie i przeprowadzenie takiej egzekucji wymaga znajomości odpowiednich procedur przez służby przedsiębiorcy i współdziałania z organem administracji.

Podsumowując, regulacje specustawy mieszkaniowej w zakresie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości stanowią modyfikację modelu przyjętego w przepisach u.g.n., ukierunkowaną na ułatwienie i odformalizowanie procesu pozyskiwania prawa do nieruchomości. Niestety, niejednoznaczne odesłania do innych aktów prawnych oraz sama redakcja specustawy utrudniają skorzystanie z przygotowanych ułatwień, jednak odpowiednio przeszkolone i doświadczone służby przedsiębiorców przesyłowych z pewnością będą w stanie wykorzystać przywołane przepisy do sprawnego realizacji inwestycji sieciowej.

□

fot. autora

1) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zmianami, dalej powoływana jako u.g.n.).

2) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zmianami, powoływana również jako p.o.ś.).