

**Wspólne Stanowisko  
regionalnych organizacji samorządowych  
przyjęte na spotkaniu  
Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych (OPOS)  
w Nowej Soli w dniu 29 października 2013 r.  
w sprawie projektu Ustawy o korytarzach przesyłowych**

Na podstawie § 3 ust. 2 pkt. 1 Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych, zajmując stanowisko we wspólnych sprawach samorządów terytorialnych, zrzeszone organizacje oświadczają, co następuje:

Mając na uwadze plany uchwalenia i wprowadzenia w życie ustawy o korytarzach przesyłowych, **OPOS zdecydowanie i stanowczo protestuje i opowiada się przeciw przyjęciu rzonego projektu i wprowadzenia go do porządku krajowego.**

Przedmiotowy projekt w swoim obecnym kształcie jest skierowany przede wszystkim do szeregu podmiotów zajmujących się maksymalnie szeroko rozumianym przesyłem mediów (paliwa stałe i ciekłe, energia elektryczna i ciepła itd.), a korzystającym z infrastruktury przesyłowej. Rzczony projekt znacznie upraszcza i przyspiesza procesy inwestycyjne związane z lokalizowaniem infrastruktury przesyłowej, z tym tylko zastrzeżeniem, że dzieje się to kosztem poszanowania praw i wolności obywatelskich, w tym najbardziej podstawowego – prawa własności.

W związku z powyższym, OPOS, podchodząc do rzonego projektu ze zdecydowaną opozycją i wielką dozą uzasadnionych wątpliwości, pragnie naświetlić szereg najbardziej drażliwych kwestii:

- I. Obecna regulacja przewiduje dwa tryby ustanawiania służebności przesyłu dla infrastruktury przesyłowej. Nowy projekt nagłe przełamanie dotychczasowej praktyki, ze szkodą dla społeczności lokalnej i indywidualnych obywateli.
1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż na gruncie obecnego ustawodawstwa kwestia lokalizowania infrastruktury przesyłowej, patrząc przez pryzmat prawa własności i służebności przesyłu, jest regulowana w pierwszej kolejności przepisami Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 49 KC infrastruktura przesyłowa jest ruchomością odrębną od gruntu, na którym jest posadowiona, jeśli wchodzi w skład przedsiębiorstwa z niej korzystającego. Podmiot, który taką infrastrukturę wybudował, a który przedsiębiorcą przesyłowym nie jest

jednak dostatecznie chroniony, gdyż prawo przyznaje mu roszczenie o wykup rzeczowej infrastruktury przez korzystającego z niej przedsiębiorcę.

2. Kwestia dostępu do rzeczowej infrastruktury jest już bardziej skomplikowana. W związku z posadowieniem infrastruktury przesyłowej na gruncie innego podmiotu, powstaje problem dostępu do tejże infrastruktury (np. w celu dokonania konserwacji czy naprawy). Art. 305<sup>1</sup> i nast. KC wprowadzają instytucję służebności przesyłu jako ograniczonego prawa rzeczowego, które obciąża nieruchomości na rzecz oznaczonego przedsiębiorcy przesyłowego. Również i w tym wypadku jednostka jest należycie chroniona, gdyż analogicznie jak wyżej przysługują jej stosowne roszczenia.
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) przewiduje jeszcze jeden, dodatkowy tryb. Zasadniczo regulacja opisana w KC ma charakter prywatnoprawny i w związku z tym w celu wykupu infrastruktury, czy ustanowienia służebności przesyłu, zawierane są umowy. Możliwym jest jednak ustanowienie służebności przesyłu w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 124a i nast. u.g.n. W związku z pewną arbitralnością regulacji (obowiązki wynikające z takich decyzji podlegają egzekucji administracyjnej), to nie można mówić o braku ochrony praw jednostki – ważność tych decyzji jest ograniczona czasowo, ponadto mogą one być wydawane tylko dla inwestycji celu publicznego.
4. Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych wprowadza od tej regulacji wyłom. Projektowane rozwiązanie jest bowiem nietypowe. W sferze prawa rzeczowego dalej efektem końcowym będzie ustanowiona służebność przesyłu, jednak tryb jej ustanawiania budzi istotne zastrzeżenia i obawy. Regulacja KC jest bowiem tylko rozwiązaniem modelowym, gdyż faktycznie najpierw arbitralnie ustanawiany jest w drodze decyzji tzw. korytarz przesyłowy (czyli pas gruntu, w którym lokalizowane będą urządzenia przesyłowe), a następnie **z mocy prawa** z chwilą ustatecznienia się decyzji lokalizującej korytarz przesyłowy ustanawiana jest służebność przesyłu.
5. Proponowany kształt projektu ustawy o korytarzach przesyłowych zakłada nałożenie na gminy i województwa samorządowe obowiązków planistycznych w postaci uchwalania planów lokalizacji korytarzy przesyłowych. W pierwszej kolejności powstaje obowiązek uchwalania planów zapotrzebowania na infrastrukturę, a następnie na ich podstawie planów lokalizacji, które **muszą być ujęte w studium zagospodarowania przestrzennego**, a następnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna w tym zakresie jest skomplikowana i wymaga uzyskiwania szeregu uzgodnień. Dodatkowo na organie sporządzającym plan spoczywa obowiązek informowania i współdziałania ze wszystkimi działającymi na terenie danej j.s.t. przedsiębiorcami

przesyłowymi, co będzie powodować organizacyjne problemy o wielkich rozmiarach. Niewielką pociechą jest nałożony na przedsiębiorstwa przesyłowe obowiązek pokrywania kosztów planistycznych związanych z tworzeniem planu lokalizacji.

6. Powyższe zasadniczo budzi kolejne wątpliwości. Podstawowym zamysłem było ustalenie praktyczne miejsc, w których przedsiębiorcy mogą wnosić o lokalizację korytarzy i infrastruktury przesyłowej. Szczególnie, że teoretycznie wniosek przedsiębiorcy przesyłowego musi się z tą lokalizacją zgadzać. Niemniej projektodawcy wprowadzili kilka rozwiązań, które powyższe ograniczenia czynią iluzorycznymi. Po pierwsze, przedsiębiorca może modyfikować przebieg korytarza (co i tak należy uznać za ukłon w kierunku gmin – projekt w swoim brzmieniu z 2012 r. przez nieostrość pojęciową dopuszczał wytyczenie nowego przebiegu korytarza, podczas gdy wersja z 2013 r. mówi już o modyfikacji) przez wzgląd na lepszą ochronę warunków środowiskowych, lub krajobrazowych. Po drugie zaś, gmina ma niewielki wpływ na treść decyzji ustanawiającej korytarz przesyłowy. Jej rola kończy się bowiem na etapie planistycznym. Co prawda obowiązkiem przedsiębiorcy przesyłowego jest uzyskanie opinii gminy, na terytorium której przebiega projektowany korytarz przesyłowy, nie ma ona jednak charakteru wiążącego dla organu wydającego decyzję.

- II. Definicja korytarza przesyłowego jest pojęciem nowym. W związku z tym nie jest jasne, czy stanowić będzie przedmiot opodatkowania.

Powyższe jest dla gmin szalenie istotne, gdyż może – i najprawdopodobniej będzie, jeśli wziąć pod uwagę obowiązujące ostatnio trendy ustawodawcze – powodować uszczuplenie dochodów podatkowych gmin. Projekt w obecnym kształcie nie wprowadza co prawda zmian w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.), w związku z czym infrastruktura przesyłowa nadal traktowana jest jako budowla i jako taka będzie dalej opodatkowana. Niemniej powstają wątpliwości interpretacyjne w przedmiocie opodatkowania korytarza przesyłowego – nie jest bowiem wiadome jak go traktować. Korytarz przesyłowy nie jest bowiem ograniczonym prawem rzeczowym, nie jest przedmiotem odrębnej własności. Z pewnością jednak wyłącza stosowanie gruntu w innym celu, niż prowadzenie przesyłowej działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę potencjalną łączną powierzchnię korytarzy przesyłowych, Zrzeszenie obawia się olbrzymiego uszczuplenia dochodów gmin. Projekt już zawiera regulację, szczególnie dla gmin niekorzystną, w postaci art. 77, który wprowadza zmiany w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682, z

późn. zm.), polegające na uznawaniu za działalność leśną działalność wykonywaną na gruntach zajętych pod urządzenia przesyłowe w myśl ustawy o korytarzach przesyłowych. Nie budzi wątpliwości, że omawiana wyżej sytuacja niekorzystnie odbije się na mieszkańcach, którzy będą musieli liczyć się z cięciami budżetowymi po stronie samorządowej, przede wszystkim zaś z ograniczeniem inwestycji.

Obecnie, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2012 r., sygn. II FSK 203/11, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 8 sierpnia 2013 r., sygn. I SA/Go 300/13), że opodatkowanie gruntu powinno następować z uwzględnieniem jego faktycznego wykorzystania – czyli w sytuacji wyłączenia gruntu rolnego lub leśnego z produkcji (np. ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej), czy wykorzystywania urządzeń w pasie drogowym – każdorazowo przy ustalaniu podstawy opodatkowania decydujące znaczenie ma stan faktyczny.

Wprowadzając zmiany w tym zakresie ustawodawca pośrednio daje do zrozumienia, że prowadzona w korytarzach przesyłowych działalność jest działalnością gospodarczą. Niestety, wyjątek w zakresie działalności leśnej jest powodowany wyłącznie tym, że Lasy Państwowe są przedsiębiorstwem państwowym, którego przychody mają dla Skarbu Państwa istotne znaczenie i to te interesy powinny być chronione. Jak bowiem rozumieć tak daleko idący wyjątek w stosunku do gruntów leśnych, jeśli na tych samych przesłankach powinien dotyczyć choćby gruntów rolnych? Celem tego konkretnego rozwiązania nie jest już ułatwianie modernizacji i budowy infrastruktury przesyłowej, a jedynie uszczuplania dochodów gmin i ochrona dochodów Skarbu Państwa. Rzeczony artykuł należałoby zatem bezwzględnie wykreślić z projektu.

- III. Procedura lokalizowania korytarza przesyłowego jest szalenie wręcz rygorystyczna dla organów i wprowadza szereg dodatkowych utrudnień w zakresie wykonywania prawa własności nie tylko dla jednostek, ale także dla gmin.
1. Wg omawianego projektu, wydawanie decyzji zasadniczo najbardziej zbliżone jest do wydawania decyzji ustalającej warunki zabudowy. Wydawana jest więc na – dość rozbudowany, ze względu na konieczność załączenia szeregu uzgodnień, porozumień itd. – wniosek przedsiębiorcy przesyłowego. Z tym tylko, że praktycznie niemożliwe jest wydanie

decyzji odmownej – jeśli wniosek przedsiębiorcy jest formalnie prawidłowy (w innym przypadku nie byłoby możliwe w ogóle prowadzenie postępowania), ale żąda lokalizacji korytarza w innym miejscu, niż to wynika z planu lokalizacji, a nie zachodzą jednocześnie przesłanki umożliwiające lokalizację poza planem. Nie jest przy tym konieczne nadanie przedsięwzięciu statusu inwestycji celu publicznego. Tak daleko posunięty automatyzm budzi obawy OPOS, gdyż może być nadużywany przez przedsiębiorstwa przesyłowe.

2. Organ ma zaledwie 7 dni od wpływu wniosku, żeby poddać go analizie pod kątem jego kompletności. Równocześnie zobowiązany jest na własny koszt umieścić wzmiankę we właściwej księdze wieczystej o prowadzeniu postępowania w sprawie ustanowienia korytarza przesyłowego. Samo to jest niebezpieczne, gdyż jest to absolutnie pewne, iż zostaną dosłownie wyrócone do góry nogami wszelkie procesy inwestycyjne dotyczące nieruchomości, na której ma zostać ustanowiony korytarz przesyłowy. Jeśli więc przedsiębiorca przesyłowy postanowi zlokalizować na atrakcyjnej inwestycyjnie nieruchomości gminnej korytarz przesyłowy, to gmina może w tym momencie zapomnieć o jej sprzedaży, co istotnie narusza interesy gmin.
3. Kolejnym elementem budzącym zdziwienie, jest narzucenie organowi I instancji terminu 90 dni do wydania decyzji w przedmiocie wniosku. Co więcej, **po upływie tego terminu naliczana jest dla organu kara w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki**. Jest to wręcz absurdalne i projektodawcy w ogóle nie biorą pod uwagę uwarunkowań urzędowych, a już z pewnością pomijają fakt, że w momencie wejścia w życie ustawy przedsiębiorcy mogą złożyć jednocześnie dziesiątki wniosków, a wtedy będzie pewne, iż decyzje nie zostaną wydane terminowo. **Skutki finansowe dla budżetu będą katastrofalne.**
4. Warto również zwrócić uwagę, że – choć nie jest to nigdzie wyrażone wprost – zadania publiczne związane z wydawaniem decyzji lokalizującej korytarz przesyłowy wydają się być zadaniami administracji z zakresu administracji rządowej i wyłącznie przez administrację rządową wykonywane (m.in. z uwagi na tok instancji – starosta/wojewoda, lub wojewoda/minister). W związku z tym zastrzeżenie kary finansowej wydaje się być absurdalne – stanowić ona będzie dochód budżetu państwa i jednocześnie jego wydatek.
5. Idąc dalej – procedura odwoławcza, a także procedura ustanawiania korytarzy przesyłowych dla już istniejących inwestycji zakłada jeszcze krótsze terminy, przy podobnych obostrzeniach. Jest to dla gmin szalenie istotne, gdyż można być pewnym, iż na naszych terenach biegnie nie zgłoszona infrastruktura przesyłowa. Możliwość ustanowienia na wniosek korytarza przesyłowego dla istniejących już linii przesyłowych spowoduje, że nie będzie już konieczne wykupywanie gruntów, czekanie na zasiedzenie czy wypłacanie odszkodowań z tytułu służebności i bezumownego korzystania z gruntów w ubiegłych latach.

6. Ostatnia kwestia – bardzo niebezpieczna i naszym zdaniem niekonstytucyjna – po upływie 14 dni od ustatecznienia się decyzji administracyjnej lokalizującej korytarz przesyłowy, nie można stwierdzić jej nieważności, poprzestając jedynie na stwierdzeniu jej wydania z naruszeniem prawa. Ministerstwo Gospodarki takie rozwiązanie argumentowało podobną konstrukcją wykorzystywaną przy tworzeniu spec-ustaw w związku z organizacją EURO 2012. Niestety zapomniano chyba, że w tamtym przypadku istniała konieczność wykonywania określonych prac w sztywnych terminach, których niedochowania miałyby ciężkie i nieodwracalne skutki w ujęciu całego kraju. W przypadku ustawy o korytarzach przesyłowych nie zachodzą specyficzne przesłanki, które uzasadniałyby odstępianie od konstytucyjnych zasad ochrony praw jednostek.

IV. Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych zawiera rażąco niekonstytucyjne rozwiązanie w zakresie odszkodowania dla właściciela nieruchomości, na której ustanowiono korytarz przesyłowy.

Projektodawca przyjął przyznawanie odszkodowania w ramach swoistego systemu ryczałtowego. A zatem odszkodowanie nie będzie uzależnione od faktycznej wartości nieruchomości – a co za tym idzie nie będzie stanowiło odpowiedniej rekompensaty za naruszenie praw. Projekt ustawy przewiduje ustalanie wysokości odszkodowania w oparciu o wskaźniki bazowe (średnia cena gruntów odpowiedniej klasy) przemnożone przez wskaźniki ustalone tabelarycznie dla każdego z województw.

Nie jest tutaj potrzebna specjalistyczna wiedza by ustalić, iż powyższe rozwiązanie stoi w całkowitej sprzeczności z Konstytucją, z podstawowymi prawami jednostki, z przyjętym rozumieniem treści prawa własności. Przyjęcie i wprowadzenie w życie powyższej konstrukcji spowoduje nie tylko liczne naruszenia praw (w tym gminnych jednostek samorządu terytorialnego, wszak korytarze przesyłowe z pewnością będą lokalizowane także na gruntach komunalnych), ale również olbrzymią ilość pozwów skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa w oparciu o art. 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego – o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie administracji (w tym przypadku – za bezprawie legislacyjne).

Wprowadzenie w życie takiego projektu w sposób daleko idący, niebezpieczny i nieproporcjonalny ingeruje już nawet nie tyle w sferę samorządową, ile bezpośrednio w sytuację prawną i majątkową społeczności lokalnej. Proponowana regulacja jest w wielu punktach

niekonstytucyjna, niestety gminy mają w zakresie ochrony mieszkańców ograniczone możliwości. Jest to niekorzystne, gdyż projektowana regulacja jednocześnie dalece ogranicza drogę do sądu mieszkańcom (ze względu na wprowadzony system kaucyjny utrudniający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego).

**OPOS ma nadzieję**, że omawiany projekt nie zostanie przez Sejm uchwalony. Jakkolwiek konieczne są zmiany prawodawstwa, które winny podążać za rozwojem gospodarczym i społecznym, tak analizowana zmiana nigdy nie może wejść w życie, ze względu na ciężkie skutki, jakie może wyrzucić. Projekt jest praktycznie z nikim nie konsultowany, nie przeprowadzono też żadnej rzetelnej analizy skutków regulacji.

Przedmiotowy projekt winien zostać poddany gruntownemu przemodelowaniu i poddany szerokiej ekspertyzie prawnej. **OPOS obawia się skutków niekonstytucyjności aktu**, gdyż gdyby wszedł on w życie, a następnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził jego niezgodność z Konstytucją, to na organach administracji ciążyłby obowiązek naprawienia szkód wynikłych z wydania decyzji na podstawie przepisów niekonstytucyjnych, na zasadach przewidzianych w Kodeksie cywilnym. **Zrzeszenie pragnie wyraźnie podkreślić ten problem i uczulić na niego**, gdyż ze względu na zakres normowania ustawy negatywne skutki finansowe wynikające z najpierw wprowadzenia, a następnie uchylecia ustawy miałyby tak wielkie rozmiary, że mogłoby to doprowadzić wręcz do destabilizacji sektora finansów publicznych w Polsce.