

Ekspertyza z dnia 8 marca 2021 r.

w przedmiocie:

**Czy zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie
Komunikacyjnym inwestor może bez zgody właściciela prywatnej
nieruchomości wejść na jego teren w celu dokonania badań przyrodniczych?
Czy inwestor może żądać udostępnienia nieruchomości w celu dokonania
badań przyrodniczych?**

Prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki

Spis treści

Streszczenie	s. 1
I. Charakter norm ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.	s. 3
II. Rozumienie terminów inwestor i właściciel	s. 5
III. Uprawnienia inwestora.	s. 9
IV. Konsekwencje wejścia na nieruchomość przez inwestora	s. 14
Wnioski	s. 21

Streszczenie

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 234) należy do wyjątkowej kategorii polskich aktów prawnych, jakimi są tzw. „specustawy”. Zakres swobody działania podmiotów realizujących cele faktyczne wskazane w specustawie jest określony maksymalnie i stanowi nieprzekraczalną barierę legislacyjną. Powinna być ona stawiana m.in. jako przeszkoda w sięganiu po rozszerzającą wykładnię przepisów specustaw (służącą dalszemu poszerzeniu swobody działania podmiotów realizujących cele faktyczne wskazane w specustawie).

Spółka Celowa, wymieniona wśród inwestorów w rozumieniu ustawy, jest państwową (publiczną) osobą prawną.

Co do zasady, zgodnie z art. 30 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o CPK, inwestor posiada uprawnienie do wejścia na teren prywatnej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań przyrodniczych, może to jednak uczynić tylko po uprzednim wyczerpaniu trybu postępowania określonego w art. 30 ust. 1 - 4.

Właściciel lub użytkownik wieczysty prywatnej nieruchomości nie ma obowiązku podporządkować się żądaniu inwestora domagającego się udostępnienia nieruchomości w celu dokonania badań przyrodniczych, jeżeli inwestor nie będzie w stanie legitymizować swojego żądania uzyskaniem decyzji wojewody o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości.

Normy wynikające z art. 30 ustawy o CPK służą tylko i wyłącznie realizacji szczególnych zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego, określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK. Rozwiązania określone w art. 30 ustawy o CPK mogą być zatem zastosowane tylko wówczas, gdy szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego obowiązują na danym terenie. Szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego mogą obowiązywać na danym terenie tylko wówczas, jeżeli teren ten zostanie wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK, jako teren poddany szczególnym zasadom określonym w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK (wszystkim lub wybranym). Jeżeli rozporządzenie z art. 28 ustawy o CPK nie jest wydane dla danego terenu (gminy lub części gminy), dla terenu tego nie mogą obowiązywać żadne szczególne zasady określone w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK. Co za tym idzie, na takim terenie inwestor nie może korzystać z żadnych uprawnień określonych w art. 30 ustawy o CPK. Rozszerzająca wykładnia powołanych przepisów jest niedopuszczalna, w świetle wskazanych wyżej dyrektyw interpretacyjnych, płynących z cech aktu normatywnego, jaki owe przepisy stanowi, czyli specustawy.

W dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy, Rada Ministrów nie wydała jeszcze rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 ustawy o CPK, zatem w dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy brakuje podstaw prawnych, aby inwestor skorzystał z uprawnień określonych w art. 30 ustawy o CPK.

W stanie prawnym obowiązującym na datę sporządzenia niniejszej ekspertyzy, inwestor może wejść na teren prywatnej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań przyrodniczych, tylko na podstawie zgody udzielonej przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, na zasadach ogólnych.

Wyrządzenie szkody przez inwestora dokonującego wejścia na teren nieruchomości bez zgody właściciela (użytkownika wieczystego) w sytuacji, kiedy nieruchomość nie została wskazana w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK, objęta jest zatem reżimem odpowiedzialności z art. 417 Kc.

I. Charakter norm ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym

Dla wykładni przepisów relewantnych względem pytań stanowiących kanwę niniejszej ekspertyzy istotne jest wskazanie charakteru prawnego norm aktu, obejmującego wspomniane przepisy.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 234) należy do wyjątkowej kategorii polskich aktów prawnych, jakimi są tzw. „specustawy”. „Specustawy” („specjalne ustawy”) to nietypowa konstrukcja legislacyjna. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) nie zna pojęcia specustawy, ich wyodrębnienie nastąpiło w drodze praktyki legislacyjnej. Rozwiązania specustaw po części nawiązują do znanej w prawie administracyjnym kategorii tzw. „obszarów specjalnych”, częściowo zaś do kategorii tzw. „ustaw epizodycznych”. Te ostatnie charakteryzują się tym, iż ich moc wiążąca w czasie jest z góry określona, a ponadto mają zastosowanie tylko w konkretnie (a nie abstrakcyjnie) wskazanej sytuacji. W prawoznawstwie wskazano, że specustawy posiadają następujące cechy:

- 1) przedmiot regulacji powinien odnosić się do wycinka spraw z określonej dziedziny;
- 2) przepisy ustawy stanowią *lex specialis* wobec już obowiązujących;
- 3) epizodyczny charakter (choć są również takie, w których nie określa się terminu ich obowiązywania);

4) aksjologicznym uzasadnieniem dla ich uchwalenia (tym samym dla ich legalizacji) jest ważny interes państwowy lub publiczny.¹

Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na cechę wskazaną w punkcie 2. Niesie ona tę konsekwencję, iż przy braku wypełnienia hipotezy normy ustanowionej spec-ustawą, należy zastosować przepisy o charakterze ogólnym (*lex generalis*).

Oprócz wyżej wymienionych cech, można także wskazać kolejne, które związane są z celami i funkcjami spec-ustaw. Można stwierdzić dużą zbieżność przesłanek stanowienia i cech regulacji stanów nadzwyczajnych z tymi, które przypisuje się w literaturze przedmiotu spec-ustawom. Poprzez spec-ustawę ustawodawca zamierza osiągnąć sprawniej pewien cel działania w sferze faktycznej, który nie mógłby być równie sprawnie zrealizowany, przy zastosowaniu standardowych rozwiązań ustawowych w danej sferze. Specustawy obejmują zatem rozwiązania, których celami (funkcjami) są:

1) redukcja kosztów transakcyjnych i barier wejścia dla podmiotów gospodarujących, które wynikają głównie z obowiązków określonych w prawie administracyjnym;

2) redukcja złożoności porządku instytucjonalnego, głównie poprzez komasację szeregu odrębnych postępowań i czynności w pojedynczy węzeł decyzyjny;

3) wzmacnianie potencjału podmiotów sprawujących władzę, głównie poprzez kumulację (koncentrację i centralizację) kompetencji w ręku organów zajmujących w strukturach administracji rządowej jak najwyższą pozycję;

4) oddziaływanie na korzyść interesu podmiotów o bardzo dużym potencjale ekonomicznym;

5) odgrywanie roli platformy instytucjonalnej pozwalającej na finansowanie publicznych projektów inwestycyjnych;

6) redukcja ochrony interesu słabszych stron relacji społecznych i ekonomicznych.²

Podsumowując, regulacje specustaw podporządkowane są stworzeniu schematów działania, które mają wykazać wyraźną przewagę skuteczności

¹ Ł. Zaliwski „Specustawy” w prawodawstwie polskim – zjawisko incydentalne czy stałe?, Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy”, nr 27(2) z 2018 r., s. 134.

² P. Chmielnicki „Geneza specustaw – przykład naturalnej specjalizacji kompletów normatywnych, czy promocji interesów podmiotów dominujących?” [w:] T. Bąkowski (red.), „Specustawy inwestycyjno - budowlane”, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego Gdańsk 2020, ss. 25 – 66.

osiągnięcia celu działania lokowanego w sferze realnej, nad standardowymi sposobami działania. Tak postawiony cel legislacyjny istotnie jest osiągany, o czym świadczy m.in. proliferacja specustaw w polskim porządku prawnym. Projektodawcy kolejnych specustaw wprost uzasadniają potrzebę ich uchwalenia względem na efektywność poprzednich, analogicznych regulacji. „Przy obecnym kształcie przepisów prawa, szybkie i sprawne przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych bez szczególnych uregulowań w tym zakresie jest w praktyce niemożliwe. (...) Uregulowanie procesu inwestycyjnego w odrębnym akcie prawnym pozwoli na redukcję istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększy możliwość przygotowania realizacji takich inwestycji oraz ich przeprowadzenia w sposób sprawny i efektywny. Wskazują na to również doświadczenia z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych.”³

Wśród wskazanych wyżej funkcji specustaw zwraca zwłaszcza uwagę, iż zwiększenie skuteczności działań związane jest z redukcją ochrony interesów jednostkowych, w tym poziomu ochrony praw podmiotowych. Konfrontując tę konkluzję z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi praw i swobód obywatelskich, można wyprowadzić wniosek, iż zakres swobody działania podmiotów realizujących cele faktyczne wskazane w specustawie jest określony maksymalnie i stanowi nieprzekraczalną barierę legislacyjną. Powinna być ona stawiana m.in. jako przeszkoda w sięganiu po rozszerzającą wykładnię przepisów specustaw (służącą dalszemu poszerzeniu swobody działania podmiotów realizujących cele faktyczne wskazane w specustawie).

II. Rozumienie terminów inwestor i właściciel

Dla ustalenia zakresu zastosowania przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 234)⁴, istotne jest określenie strony podmiotowej omawianych relacji.

W pytaniach stanowiących kanwę niniejszej ekspertyzy wskazano kategorię inwestora. Ustalenie desygnatów tego pojęcia jest doniosłe dla dalszego

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących VI kadencja druk nr 3937

⁴ Dalej: ustawa o CPK.

wnioskowania, gdyż zgodnie z przepisami ustawy o CPK, tylko inwestor korzysta z określonych uprawnień, a także tylko inwestor podlega określonym obowiązkom. Zgodnie z art. 2 ustawy o CPK, pod pojęciem inwestora należy rozumieć:

- a) Spółkę Celową,
- b) spółkę, o której mowa w art. 15 ustawy o CPK,
- c) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- d) inne, niż określone w lit. c, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
- e) osoby prawne, jeżeli podmioty, o których mowa w lit. a-d, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują je w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji
 - o ile przygotowują lub realizują Przedsięwzięcia.

Podmioty wymienione pod lit. c i d nie budzą wątpliwości pod względem statusu, jako podmioty publicznoprawne. Jeśli chodzi o podmioty wskazane pod lit. c, zgodnie z art. 9

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 t.j.) są to:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- związki metropolitalne;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;

- uczelnie publiczne;
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

W przypadku jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, działają one w ramach właściwej podmiotowości prawnej (np. Skarbu Państwa, jeśli chodzi o podmioty wskazane pod lit. d art. 2 ustawy o CPK). Mniej ewidentna jest kategoryzacja podmiotów wymienionych pod lit. e. Charakter prawny osób prawnych tworzonych z udziałem jednostek sektora finansów publicznych nie budzi wątpliwości tylko wówczas, jeżeli jednostki sektora finansów publicznych posiadają całość praw podmiotu założycielskiego. Natomiast w przypadku osób prawnych o „mieszanym” charakterze (czyli tworzonych zarówno przez jednostki sektora finansów publicznych, jak i podmioty prywatne), stanowiska prawoznawstwa są niejednolite. Według jednych, osoby takie mogą być zakwalifikowane jako publiczne osoby prawne tylko wówczas, kiedy podmiot publiczny dysponuje pełnią praw podmiotu założycielskiego (np. ma 100 % udziałów w spółce). Liczna grupa autorów prezentuje np. pogląd, że pod pojęciem komunalnej (gminnej) osoby prawnej należy rozumieć tylko takie podmioty, w których odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego mają 100% udziałów, nie zaś wszelkie osoby prawne, w których jednostki te uczestniczą (tak m.in. C. Banasiński, K. Bandarzewski, A. Deloff-Białek, T. Dybowski, M. Kulesza A. Modras M. Stahl , D. Szafranski, G. Wyszogrodzki). Inna część autorów stoi natomiast na stanowisku, że dla uznania osoby prawnej za komunalną wystarczy posiadanie w niej przez jednostkę samorządu terytorialnego (np. gminę) lub inny podmiot komunalny większości udziałów (akcji), co zapewnia wystarczającą kontrolę nad działalnością spółki (tak A. Agopszowicz, S. Dudzik, J. Jagoda, T. Rabska, A. Szewc, A. Wierzbica).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1411 ze zm.), przez przedsiębiorcę publicznego należy

rozumieć każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

Przez decydujący wpływ należy zaś rozumieć każdą zdolność do decydowania o kierunkach działalności przedsiębiorcy. Należy przyjąć, iż przesłanki wskazane przez ustawodawcę w art. 2 ustawy o CPK (finansowanie w ponad 50% lub posiadanie ponad połowy udziałów albo akcji) odnoszą się właśnie do takiej zdolności. Argumenty przytoczone wyżej pozwalają zatem na przyjęcie, iż podmioty wskazane pod lit. e należą do kategorii publicznych osób prawnych.

Tezy powyższe pozostają aktualne także w stosunku do pozostałych kategorii podmiotów wymienionych w art. 2 ustawy o CPK, t.j. pod. lit. a i b. Jeśli chodzi o Spółkę Celową, to zgodnie z art. 11 ustawy o CPK, oświadczenie woli o utworzeniu Spółki Celowej i objęciu udziałów w tej spółce składa Prezes Rady Ministrów, w imieniu Skarbu Państwa, w formie aktu notarialnego. Kapitał zakładowy Spółki Celowej wynosi co najmniej 10 mln zł i może zostać objęty w zamian za wkłady pieniężne lub niepieniężne. Wydatki na ów wkład pieniężny, pokrywane są z dotacji celowej budżetu państwa. Cytowane przepisy nie pozostawiają zatem wątpliwości, iż Spółka Celowa jest państwową (publiczną) osobą prawną.

Natomiast co do spółek zależnych, to w myśl art. 15 ustawy o CPK mogą one być tworzone przez Spółkę Celową w celu realizacji jej zadań. Chodzi o instytucję spółki zależnej w rozumieniu art. 4 i dalszych przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526). Powołany przepis określa zróżnicowane i alternatywne przesłanki kwalifikacji danego podmiotu jako spółki (albo spółdzielni) zależnej. Spółka Celowa może utworzyć spółkę zależną samodzielnie bądź z innymi podmiotami. Dlatego do statusu spółki zależnej można odnieść wszystkie powyższe wątpliwości, dotyczące przyjęcia cech publicznych osób prawnych. Kwalifikacja spółki zależnej jako publicznej osoby prawnej będzie zatem zależała od sytuacji prawnej dotyczącej konkretnej spółki.

W pytaniach stanowiących kanwę niniejszej ekspertyzy wskazano także drugą kategorię podmiotów, t.j. właścicieli. Z pewnością chodzi o odniesienie do rozumienia tego pojęcia właściwe dla norm prawa rzeczowego. Należy jedynie zwrócić uwagę, iż adresatem działań wskazanych w pytaniach może być zarówno właściciel, jak i użytkownik wieczysty nieruchomości.

III. Uprawnienia inwestora

Uprawnienia i obowiązki inwestora w zakresie działań takich, jak wejście na teren nieruchomości prywatnej w celu dokonania badań przyrodniczych, a także żądanie udostępnienia nieruchomości w celu dokonania badań przyrodniczych, określone zostały w art. 30 ustawy o CPK. Stanowi on, jak następuje:

„1. Jeżeli do przeprowadzenia badań lub pomiarów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4, konieczne jest wejście na teren cudzej nieruchomości, Inwestor może wystąpić z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości.

2. Przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji, o której mowa w ust. 1, Inwestor jest obowiązany wystąpić do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o zgodę na udostępnienie nieruchomości oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości.

3. W przypadku nieuzyskania zgody, o której mowa w ust. 2, w terminie 30 dni od dnia wystąpienia inwestora, wojewoda, na wniosek inwestora, wydaje decyzję o udostępnieniu nieruchomości.

4. Wniosek o wydanie decyzji, o której mowa w ust. 1, zawiera:

1) określenie granic terenu objętego wnioskiem;
2) oznaczenie nieruchomości lub ich części, na które wejście jest konieczne w celu wykonania prac;

3) wskazanie pomiarów, badań lub innych prac, które mają być przeprowadzone przez inwestora;

4) oświadczenie inwestora o braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego, o której mowa w ust. 2.

5. Niezwłocznie po wykonaniu prac, o których mowa w ust. 1, na Inwestorze ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego.

6. Organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.”

Cytowany ustęp pierwszy odsyła do art. 29 ust. 1 ustawy o CPK, zgodnie z którym szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego obejmują:

1) prawo pierwokupu nieruchomości, z wyłączeniem samodzielnych lokali mieszkalnych;

2) uprawnienie Spółki Celowej do nabywania oraz zamiany nieruchomości dla realizacji celów określonych w ustawie;

3) uprawnienie Pełnomocnika do wyrażania zgody na ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych, zawarcie umów dzierżawy i najmu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oraz umów, które pozwalają na realizację inwestycji na tych nieruchomościach, również inwestycji o charakterze innym niż budowlany;

4) uprawnienie Inwestora do wejścia na teren nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji Inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych.

Zgodnie z cytowanym przepisem art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o CPK, inwestor posiada zatem uprawnienie do wejścia na teren cudzej (prywatnej) nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych, może to jednak uczynić po uprzednim wyczerpaniu trybu postępowania określonego w art. 30 ust. 1 - 4.

Zatem, wejścia na teren cudzej (prywatnej) nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów, leganie może nastąpić tylko w dwóch przypadkach.

Po pierwsze, jeżeli inwestor uzyska zgodę właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na udostępnienie nieruchomości oraz uzgodni z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości (art. 30 ust. 2 ustawy o CPK). Wymienione w poprzednim zdaniu przesłanki muszą wystąpić kumulatywnie. Nie wystarczy zatem uzyskanie samej zgody właściciela (użytkownika wieczystego), na wejście na teren jego nieruchomości. Konieczne jest także

uzgodnienie z właścicielem (użytkownikiem wieczystym) przewidywanego sposobu, zakresu i terminów korzystania z nieruchomości przez inwestora. Jeżeli do uzgodnienia tych warunków nie dojdzie, wówczas nawet pomimo uzyskania przez inwestora „ogólnej” zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na udostępnienie nieruchomości, inwestor nie będzie mógł zrealizować swojego uprawnienia. Optymalnym wydaje się, aby dla celów dowodowych utrwałać zatem zarówno wyrażenie zgody, jak i uzgodnienie warunków udostępnienia nieruchomości, na piśmie.

Po drugie, jeżeli realizacja uprawnienia inwestora w oparciu o przepis art. 30 ust. 2 ustawy o CPK napotka przeszkody w postaci „nieuzyskania zgody”, inwestor może skorzystać z instytucji ustanowionej w art. 30 ust. 1 ustawy o CPK. Redakcja art. 30 ust. 3 ustawy o CPK może sugerować, iż przesłanką wszczęcia postępowania przed wojewodą jest wyłącznie brak zgody, a nie brak uzgodnienia warunków korzystania z nieruchomości przez inwestora. Interpretacja taka kolidowałaby jednak z dyspozycją art. 30 ust. 2, który wprost nakłada na inwestora obowiązek uzgodnienia tych warunków. Zatem, inwestor może skorzystać z uprawnienia określonego w art. 30 ust. 1 zarówno w sytuacji, kiedy nie uzyskał zgody właściciela na udostępnienie nieruchomości, jak i wówczas, kiedy wprowadzi zgodę tę co do zasady uzyskał, ale nie udało się uzgodnić szczegółowych warunków udostępnienia nieruchomości.

Odnosząc się do pytania „czy inwestor może żądać udostępnienia nieruchomości w celu dokonania badań przyrodniczych?” należy stwierdzić, iż inwestor z pewnością nie jest uprawniony do zgłoszenia takiego żądania wyłącznie mocą własnego oświadczenia woli. Ujmując rzecz inaczej, właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nie ma obowiązku podporządkować się tak sformułowanemu żądaniu inwestora, jeżeli inwestor nie będzie w stanie legitymizować go uzyskaniem decyzji wojewody o udostępnieniu nieruchomości.

Reasumując, jeżeli właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nie wyrazi zgody na jej udostępnienie i/lub nie dojdzie do uzgodnienia warunków korzystania z nieruchomości przez inwestora, inwestor może skutecznie zgłosić żądanie udostępnienia nieruchomości w celu dokonania badań przyrodniczych tylko na podstawie decyzji wojewody o udostępnieniu nieruchomości.

Przyjęcie możliwości skorzystania przez inwestora z opisanych wyżej uprawnień wymaga jednak poczynienia jednego, bardzo istotnego zastrzeżenia. Otóż, normy wynikające z art. 30 ustawy o CPK służą tylko i wyłącznie realizacji szczególnych zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego, określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK.

Rozwiązania określone w art. 30 ustawy o CPK mogą być zatem zastosowane tylko wówczas, gdy szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego obowiązują na danym terenie.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż wejście w życie szczególnych zasad określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK wymaga wydania przepisów wykonawczych do ustawy.

Mianowicie, zgodnie z art. 28 ustawy o CPK, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wskazać gminy lub ich części, na terenie których, w celu przygotowania obszaru Inwestycji, stosowane będą wszystkie albo wybrane szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego, określone w art. 29. W przypadku objęcia wymienionym rozporządzeniem tylko części gminy, wskazuje się w nim część gminy objętą ustaleniami w sposób pozwalający na jej jednoznaczne określenie.

Przepisy powyższe należy rozumieć w ten sposób, iż szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego mogą obowiązywać na danym terenie tylko wówczas, jeżeli teren ten zostanie wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK, jako teren poddany szczególnym zasadom określonym w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK (wszystkim lub wybranym). Jeżeli rozporządzenie z art. 28 ustawy o CPK nie jest wydane dla danego terenu (gminy lub części gminy), dla terenu tego nie mogą obowiązywać żadne szczególne zasady określone w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK. Co za tym idzie, na takim terenie inwestor nie może korzystać z żadnych uprawnień określonych w art. 30 ustawy o CPK. Rozszerzająca wykładnia powołanych przepisów jest niedopuszczalna, w świetle wskazanych wyżej dyrektyw interpretacyjnych, płynących z cech aktu normatywnego, jaki owe przepisy stanowi, czyli specustawy.

Wobec powyższego, jakiegokolwiek działania inwestora związane z wejściem na teren prywatnej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji Inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych, dokonane bez zgody właściciela albo użytkownika wieczystego, będą - przy braku rozporządzenia z art. 28 ustawy o CPK - niezgodne z prawem. Przy braku wydania rozporządzenia wskazującego dany teren, jako objęty szczególnymi zasadami określonymi w art. 29 ust. 1 ustawy o CPK, także wojewoda nie ma podstaw do wydania decyzji, o której mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o CPK.

Ujmując problem jak najkrócej, uprawnienia inwestora określone w art. art. 29 i 30 ustawy o CPK stają się dla niego dostępne dopiero od daty wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 ustawy o CPK.

Do daty sporządzenia niniejszej ekspertyzy, wydane zostały dwa rozporządzenia, będące aktami wykonawczymi do ustawy o CPK:

1) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 lutego 2020 r. w sprawie gmin, dla których będą sporządzane wykazy nieruchomości Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 331), które wydane zostało na podstawie art. 99 ust. 11 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;

2) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu Inwestycji towarzyszących w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 225), wydane na podstawie art. 118 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

W dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy Rada Ministrów nie wydała jeszcze rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 ustawy o CPK.

Ergo, w dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy brakuje podstaw prawnych, aby inwestor skorzystał z uprawnień określonych w art. 30 ustawy o CPK. W szczególności, inwestor nie może skutecznie zgłosić żądania udostępnienia nieruchomości w celu dokonania badań przyrodniczych (t.j. żądania rozumianego jako legalnie złożone oświadczenie woli, któremu właściciel, albo użytkownik wieczysty nieruchomości, zobowiązany jest się podporządkować). W stanie prawnym obowiązującym na datę sporządzenia niniejszej ekspertyzy, inwestor może zatem wejść na teren prywatnej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub

pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych, tylko na podstawie zgody udzielonej przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Nie wchodzi tu jednak w grę udzielenie zgody na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o CPK, ale o udzielenie zgody na zasadach ogólnych.

IV. Konsekwencje wejścia na nieruchomość przez inwestora

W sytuacji, kiedy teren objęty jest szczególnymi zasadami gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego na mocy rozporządzenia wydanego zgodnie z art. 28 ustawy o CPK, jeżeli inwestor uzyska zgodę i uzgodni warunki korzystania w nieruchomości zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o CPK, nie dochodzi do wszczęcia postępowania, zaś do relacji pomiędzy inwestorem, a właścicielem (użytkownikiem wieczystym) stosuje się tylko poszczególne instytucje procesowe. Jeżeli do uzyskania zgody i uzgodnienia warunków nie dojdzie, wówczas czynności inwestora przebiegają zgodnie z normami procesowymi ustanowionymi w ustawie o CPK, konstytuującymi rodzaj postępowania administracyjnego szczególnego rodzaju.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o CPK, inwestor może wystąpić z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Wojewoda wydaje decyzję o udostępnieniu nieruchomości, w terminie 30 dni od dnia wystąpienia inwestora z wnioskiem. Z uwagi na cele i funkcje przedmiotowej specustawy należy przyjąć, iż decyzja wojewody ma charakter związany, rozstrzygnięcie nie pozostaje w sferze uznania administracyjnego. Wojewoda ocenia zatem wyłącznie spełnienie przesłanek wynikających z art. 30 ust. 4. Zgodnie z tym przepisem, wniosek inwestora o powinien zawierać:

- 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem;
- 2) oznaczenie nieruchomości lub ich części, na które wejście jest konieczne w celu wykonania prac;
- 3) wskazanie pomiarów, badań lub innych prac, które mają być przeprowadzone przez inwestora;
- 4) oświadczenie inwestora o braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego, o której mowa w ust. 2.

Wojewoda w zasadzie nie ma podstaw do badania okoliczności faktycznych sprawy, jednak z pewnymi wyjątkami. Zgodnie z art. 85 ustawy o CPK nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie stanowi przeszkody do wydania decyzji oraz realizacji inwestycji. Ustawa o CPK kładzie silny nacisk na ograniczenie wpływu trudności związanych z określeniem statusu nieruchomości i jej właściciela (użytkownika wieczystego), na przebieg postępowania. Stąd, zgodnie z art. 86 ustawy o CPK, przypadki określone w art. 97 § 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (przesłanki zawieszenia postępowania) nie stanowią przesłanki zawieszenia postępowania. Nie stosuje się także przepisów art. 30 § 5 i art. 34 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256). W przypadkach określonych w cytowanych przepisach Kpa, organ wyznacza z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu, jeżeli jest to konieczne dla przeprowadzenia postępowania.

Tym niemniej, wojewoda powinien poczynić przynajmniej minimum ustaleń dotyczących prawidłowości danych wskazanych we wniosku inwestora. Wynika to stąd, że także do postępowania toczonego na mocy art. 30 ustawy o CPK ma zastosowanie przepis art. 87 tejże ustawy, zgodnie z którym prawa rzeczowe do nieruchomości ustala się na podstawie treści ksiąg wieczystych, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych. Dane dotyczące osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, w tym ich adresów, ustala się na podstawie katastru nieruchomości. Doręczenie na adres wskazany w katastrze jest skuteczne. Dane osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, mogą być ustalone również na podstawie innych okoliczności, jeśli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub braku danych w katastrze nieruchomości pozwalających na ustalenie danych osobowych, w szczególności adresu zamieszkania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości oraz nie uzyskania tych danych w trybie ust. 3, zawiadomienia dokonuje się w drodze obwieszczenia.

Treść art. 87 ustawy o CPK potwierdza tezę, iż wojewoda nie może zaniechać weryfikacji prawidłowości danych wskazanych we wniosku inwestora o udostępnienie nieruchomości. Poprawność ustaleń wojewody poczynionych na podstawie art. 87

ustawy o CPK rzutuje także na prawidłowość czynności określonych w art. 88 – 90 ustawy o CPK (doręczanie rozstrzygnięć i zawiadomień).

Wojewoda nie ma natomiast podstaw do weryfikacji zasadności realizacji pomiarów, badań lub innych prac, które mają być przeprowadzone przez inwestora, a wskazanych przez niego we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Wskazanie przez inwestora powyższych informacji służy jedynie określeniu granic działań, jakie może podjąć inwestor na podstawie decyzji wojewody. Przekroczenie tych granic, t.j. wykonanie czynności (prac) nie objętych decyzją, powinno skutkować przyjęciem niezgodności z prawem działań inwestora, odpowiednio do przekroczenia granic prac wskazanych w decyzji. Ustalenie takie może skutkować określeniem odpowiedzialności odszkodowawczej inwestora.

Należy dodać, iż uprawnienia strony postępowania o udostępnienie nieruchomości (właściciela, albo użytkownika wieczystego) doznają ograniczeń, w stosunku do standardu wynikającego z przepisów Kpa, także w zakresie wzruszenia decyzji wojewody o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Między innymi, zgodnie z art. 93 ustawy o CPK, w postępowaniu przed organem wyższego stopnia nie uchyla się decyzji wojewody w całości, gdy decyzja dotknięta jest wadą w odniesieniu do niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

Dalej, nie stwierdza się nieważności decyzji wojewody o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji został złożony po upływie 1 roku od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Nie uchyla się tej decyzji w wyniku przeprowadzenia postępowania o wznowienie (art. 149 § 2 Kpa), jeżeli wniosek o wznowienie postępowania został złożony po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 94 ustawy o CPK).

W postępowaniu przed sądem administracyjnym nie uchyla się decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości w całości oraz nie stwierdza się jej nieważności w całości, gdy decyzja dotknięta jest wadą tylko w odniesieniu do niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie z art. 30 ust. 7 ustawy o CPK, obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej, zgodnie

z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.).

Przepisy powyższe mają o tyle znacznie dla określenia konsekwencji wejścia inwestora na nieruchomością celem przeprowadzenia badań, iż ustalenie wadliwości decyzji wojewody o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości może być podstawą roszczeń odszkodowawczych właściciela (użytkownika wieczystego).

Jeżeli wejście inwestora na nieruchomością odbywałoby się zgodnie z normami ustawy o CPK, wówczas zastosowanie miałyby przepisy art. 30 ust 8 - 9 tej ustawy stanowiące, że udzielenie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości następuje za odszkodowaniem, zaś do ustalenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 7 ustawy o CPK (art. 72 – 75).

Jeżeli natomiast inwestor dokonując wejścia na teren nieruchomości bez zgody właściciela (użytkownika wieczystego) wyrządziłby szkodę w sytuacji, kiedy nieruchomością nie została wskazana w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK, powołane wyżej przepisy o ustalaniu odszkodowania nie będą miały zastosowania. Zastosowanie będą miały wówczas ogólne normy o odpowiedzialności deliktowej podmiotów ze sfery publicznej. Regulują ją przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740), a w szczególności jego art. 417:

„ § 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

§ 2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.”

Powołany przepis operuje kategorią osób prawnych wykonujących władzę publiczną z mocy prawa, a więc jest to ujęcie podmiotowo nawet szersze, niż definiowanie publicznych osób prawnych omówione w części II niniejszej ekspertyzy. Nie budzi zatem wątpliwości, iż wszystkie podmioty odpowiadające pojęciu inwestora

w rozumieniu ustawy o CPK, będą adresatami cytowanego przepisu Kc. Warunkiem przyjęcia ich odpowiedzialności jest jednak wyrządzenie szkody „przy wykonywaniu władzy publicznej”.

Znaczenie tego zwrotu ustawowego było szeroko dyskutowane w prawoznawstwie. Podniesiono, iż sformułowanie to dotyczy wyłącznie skutków funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze określanej mianem imperium, a więc działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, realizacji zadań władzy publicznej. Nie chodzi zatem o konsekwencje zachowań tych podmiotów w sferze gospodarczej, dominium. W przypadku szkód wyrządzonych przez organy państwowe lub jednostki samorządu terytorialnego poza sferą imperium, nie odpowiadają one na podstawie art. 417 k.c., lecz na ogólnych zasadach prawa cywilnego (por. art. 416, 427, 433–436 k.c.), co gwarantuje równą dla wszystkich podmiotów ochronę prawną, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.⁵

Problemem jest dokładne określenie kręgu desygnatów pojęcia imperium i dominium. Jak wskazano w nauce, „...podział zadań państwa i samorządu terytorialnego polega na tym, że z jednej strony organa państwowe i samorządowe wykonują działania władcze względem innych podmiotów prawa (jest to sfera imperium, która stanowi domenę prawa publicznego), z drugiej zaś strony podejmują także czynności należące do szeroko pojętego zarządu mieniem, występując na równej płaszczyźnie z innymi podmiotami (sfera dominium poddana regulacji prawa prywatnego). (...) Całkowita pewność, że dane działanie mieści się w zakresie imperium, dotyczy tylko tych sytuacji, gdy dany organ lub osoba prawna może na podstawie przepisów prawa jednostronnie kształtować sytuację prawną innego podmiotu, który wskutek tego zostaje poddany władztwu tego organu lub osoby. Poza tym obszarem władztwa w jego najbardziej dosłownym i bezpośrednim znaczeniu pozostaje jeszcze sfera, w której mieszczą się zadania o istotnym znaczeniu dla interesu publicznego, a które niekoniecznie są wykonywane za pomocą środków właściwych prawu administracyjnemu (...). Wydaje się zatem, że pojęcie władzy publicznej, obejmując przede wszystkim opisane działania

⁵ A. Olejniczak [w:] Kidyba Andrzej (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II LEX 2014, t. do art. 417 Kc.

władcze, zawiera w sobie również zadania o charakterze publicznym realizowane w innych formach niż bezpośrednio władcze kształtowanie sytuacji jednostki.”⁶

Pogląd powyższy nawiązuje do stanowiska G. Bieńka, który wywiódł, że podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie osoby prawnej nosi cechy wykonywania władzy publicznej, czyli obejmuje takie działania, które ze swej istoty, a więc ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wiążą się z reguły z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki bądź przejawiają się w innych formach aktywności publicznej. Jeżeli tak rozumiane działanie będące wykonywaniem władzy publicznej ma źródło w ustawie, to w rachubę wchodzi odpowiedzialność tej osoby prawnej na podstawie art. 417 § 1, jako samodzielna odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. „Inaczej rzecz ujmując, jeżeli powierzenie innej osobie prawnej wykonania określonego zadania z zakresu władzy publicznej wynika z mocy prawa, czyli bezpośrednio z ustawy, to wykonanie tego zadania oznacza realizację prerogatyw określonych ustawą. Ustawowe więc przyznanie innej osobie prawnej zadania z zakresu władzy publicznej oznacza przyznanie jej określonej kompetencji, a zarazem stosownych środków prawnych niezbędnych do realizacji tego zadania. (...) Ustawowe przekazanie wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej może być także przypisane osobom prawnym, które nie są państwowymi lub komunalnymi osobami prawnymi. Przykładem jest parafia, gdy proboszcz, asystując przy zawieraniu małżeństwa, ma obowiązek podjąć nakazane prawem czynności (złożenie w ciągu 5 dni od zawarcia małżeństwa wniosku o wpis w aktach stanu cywilnego). Niewykonanie tych czynności powoduje, że małżeństwo nie zostaje zawarte (...) Uogólniając, można stwierdzić, że gdy chodzi o inne - poza Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego - osoby prawne, które z mocy prawa wykonują zadania z zakresu władzy publicznej, to ocena prawna w tym względzie musi być dokonywana w okolicznościach konkretnej sprawy. Punktem odniesienia muszą być przepisy ustrojowe, określające zadania tej osoby prawnej, przy czym przy zaliczeniu określonego zadania do sfery władzy publicznej należy mieć na względzie to, czy ich wykonywanie łączy się z możliwością władczego

⁶ G. Karaszewski [w:] Ciszewski Jerzy (red.), Nazaruk Piotr (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Wyd. WoltersKluwer Polska 2019, t. do art. 417 Kc.

kształtowania sytuacji jednostki, a więc chodzi o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia praw i wolności tej jednostki.”⁷

W świetle powyższych poglądów należy przyjąć, iż uprawnienia inwestora określone w art. 30 ustawy o CPK należą do sfery imperium, gdyż ich wykonywanie łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki, a więc chodzi o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia praw i wolności tej jednostki. Należy zwrócić uwagę, iż inwestor, zwłaszcza będący Spółką Celową, z reguły korzysta z przewagi organizacyjnej i ekonomicznej nad właścicielem (użytkownikiem wieczystym) prywatnej nieruchomości, jest zdolny do projekcji siły wobec właściciela. Jak podniesiono w nauce, element zdolności do projekcji siły jest ważnym wyznacznikiem granic zastosowania omawianego przepisu. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie i nauce poglądem odpowiedzialność z art. 417 Kc obejmuje także działania funkcjonariuszy publicznych, które mają wprawdzie inny cel niż wykonywanie zadań publicznych, ale które zostały podjęte przy użyciu środków przymusu.⁸ Przewaga inwestora, wynikająca m.in. z publicznego charakteru realizowanych przez niego zadań, przemawia zatem na korzyść przyjęcia, iż podejmowane przez niego działania należą do sfery imperium, a nie dominium, gdyż inwestor nie występuje wobec właściciela (użytkownika nieruchomości), jako równorzędny podmiot stosunku prawnego.

Wyrządzenie szkody przez inwestora dokonującego wejścia na teren nieruchomości bez zgody właściciela (użytkownika wieczystego) w sytuacji, kiedy nieruchomość nie została wskazana w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK, objęta jest zatem reżimem odpowiedzialności z art. 417 Kc, a nie jest określana ogólnymi zasadami prawa cywilnego (por. art. 416, 427, 433–436 k.c.)

Przy określeniu odpowiedzialności inwestora podstawowe znaczenie ma treść art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej nie wymaga zawinienia sprawcy

⁷ G. Bieniek [w:] Gudowski Jacek (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Księga trzecia. Zobowiązania Wyd. LexisNexis/el. 2013, t. do art. 417 Kc.

⁸ G. Karaszewski [w:] Ciszewski Jerzy (red.), Nazaruk Piotr (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Wyd. WoltersKluwer Polska 2019, t. do art. 417 Kc.

szkody. „Tę regułę przejął przepis art. 417 k.c., który również uniezależnia od winy władz publicznych przypisanie im obowiązku naprawienia szkody. W piśmiennictwie przypisanie odpowiedzialności za sam skutek bezprawnego zachowania, a więc niezależnie od oceny strony podmiotowej, określane jest mianem odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (przez autorów szerzej definiujących tę zasadę odpowiedzialności) albo odpowiedzialności na zasadzie bezprawności.”⁹

Należy także zaznaczyć, iż określona w art. 417 k.c. konstrukcja odpowiedzialności za szkodę obejmuje nie tylko o działania organów osób prawnych, ale wszelkich innych jednostek organizacyjnych i pracowników przynależnych do tych struktur. Nie można zatem wykluczyć, że bezpośrednim sprawcą będzie osoba, która formalnie nie tworzy struktury osoby prawnej, ale to za jej pośrednictwem działała osoba prawna. „W doktrynie słusznie utrwała się stanowisko, że najistotniejsze znaczenie ma władczy charakter zachowania sprawcy, natomiast istnienie i rodzaj powiązań między osobą prawną wykonującą władzę publiczną a bezpośrednim sprawcą szkody pozwala ustalić osobę prawną, której zostanie przypisana odpowiedzialność odszkodowawcza...”¹⁰

IV. Wnioski

Co do zasady, zgodnie z art. 30 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o CPK, inwestor posiada uprawnienie do wejścia na teren prywatnej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań przyrodniczych, może to jednak uczynić tylko po uprzednim wyczerpaniu trybu postępowania określonego w art. 30 ust. 1 - 4.

Właściciel lub użytkownik wieczysty prywatnej nieruchomości nie ma obowiązku podporządkować się żądaniu inwestora domagającego się udostępnienia nieruchomości w celu dokonania badań przyrodniczych, jeżeli inwestor nie będzie w stanie legitymizować swojego żądania uzyskaniem decyzji wojewody o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości.

Uprawnienia inwestora określone w art. art. 29 i 30 ustawy o CPK, w tym uzyskanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, stają się dla niego dostępne dopiero od daty wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 28

⁹ A. Olejniczak [w:] Kidyba Andrzej (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II LEX 2014, t. do art. 417 Kc.

¹⁰ Ibidem.

ustawy o CPK, wskazującego dany teren jako objęty szczególnymi zasadami gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego.

W dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy, Rada Ministrów nie wydała jeszcze rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 ustawy o CPK, zatem w dacie sporządzenia niniejszej ekspertyzy brakuje podstaw prawnych, aby inwestor skorzystał z uprawnień określonych w art. 30 ustawy o CPK.

W stanie prawnym obowiązującym na datę sporządzenia niniejszej ekspertyzy, inwestor może wejść na teren prywatnej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań przyrodniczych, tylko na podstawie zgody udzielonej przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, na zasadach ogólnych.

Prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki

