

Michał Brudziński*

INTERTEMPORALNY WYMIAR OBOWIĄZYWANIA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH NA PRZYKŁADZIE DECYZJI USTANAWIAJĄCEJ TZW. PUBLICZNĄ SŁUŻEBNOŚĆ PRZESYŁU W KONTEKŚCIE PROBLEMATYKI ZASIEDZENIA SŁUŻEBNOŚCI GRUNTOWEJ O TREŚCI ODPOWIADAJĄCEJ SŁUŻEBNOŚCI PRZESYŁU

1. Zarys problemu

W kontekście szerszego problemu prawnego, z jakim w ostatnich latach mierzy się polska judykatura, a mianowicie w kontekście problemu zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, głębszej analizy wymaga niezwykle istotne zagadnienie, jakim jest kwestia wykonywania uprawnień „przesyłowych” na podstawie decyzji administracyjnej. Zagadnienie to było wielokrotnie, przy zastrzeżeniu różnicy w ocenie relewancji jego poszczególnych aspektów z punktu widzenia wspomnianego problemu głównego, przedmiotem analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego¹, jednakże przyczynek do jego

* Mgr Michał Brudziński – Doktorant, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Postanowienie SN z 18.5.2007 r., sygn. akt I CSK 64/07, LEX nr 286763; uchwała SN z 20.1.2010 r., sygn. akt III CZP 116/09, LEX nr 537076.

ujęcia w formie zaprezentowanej w ramach niniejszego artykułu stanowi Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8.4.2014 r.². A zatem, głównym przedmiotem dalszych konsyderacji będzie istota tytułu prawnego (którym to tytułem była i jest, w świetle prawa wyłączeniowego, decyzja administracyjna) dla realizacji uprawnień w zakresie odpowiadającym treści, uregulowanej na gruncie ustawy z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny³ (dalej: k.c.), instytucji służebności przesyłu, z tym jednakowoż zastrzeżeniem, iż szczególny akcent zostanie położony na, ocenionym w przekonaniu autora przez Sąd Najwyższy błędnie, aspekcie materialno-formalnego obowiązywania w czasie takiego tytułu w przypadku zmian legislacyjnych w granicach jego podstawy prawnej. W celu wyeksponowania skali komplikacji, jakie mogą powstawać *in praxis* w związku z jurydycznym ocenianiem zarysowanego powyżej problemu, a także kierując się potrzebą emfazy istotności jego rozwiązania dla analizy niezwykle spornego zagadnienia zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, które jednak *in se* pozostaje poza ramami niniejszego opracowania, należy przede wszystkim poddać szczegółowemu badaniu stan normatywny stanowiący podstawę prawną wskazanej uprzednio decyzji, przy uwzględnieniu jego zmian na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat.

Trzeba na początku skonstatować, iż uprawnienie organów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych do wykonywania uprawnień charakterystycznych dla podmiotu służebności przesyłu wynikało z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z 12.3.1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości (dalej: u.z.t.w.n.)⁴. Warunkiem koniecznym do rozpoczęcia realizacji tegoż uprawnienia było wydanie aktu administracyjnego – zezwolenia. Co warte podkreślenia, zgodnie z utrwalonym na gruncie polskiego orzecznictwa⁵ poglądem: charakteru prawnego aktu administracyjnego nie konstytuuje jego nazwa użyta przez ustawodawcę w akcie prawnym stanowiącym podstawę jego wydania, lecz jego treść wskazująca na to, iż jest to akt rozstrzygający merytorycznie sprawę co do jej istoty. Z uwagi na to, a także przy uwzględnieniu wypowiedzi doktryny⁶ wskazującej jednoznacznie na charakter prawny tego konkretnego zezwolenia, należy zakwalifikować ten akt administracyjny jako akt administracyjny kwalifikowany – tj. decyzję administracyjną. Kierując się dyrektywą chronologiczności trzeba odnotować, iż stanowiący podstawę wydanych decyzji administracyjnych art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. został uchylony wraz z wejściem w życie ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (dalej: u.g.g.w.n.)⁷ zgodnie z jej art. 89 pkt. 3. Na gruncie u.g.g.w.n. problematykę aktu administracyjnego stanowiącego tytuł prawny do

² Sygn. akt III CZP 87/13, Biul. SN 2014/4/9.

³ Dz.U. Nr 16, poz. 93.

⁴ Dz.U. Nr 17, poz. 70.

⁵ Wyrok SN z 18.10.1985 r., sygn. akt II CR 320/85, OSNC 1986/10/158.

⁶ W. Ramus, *Prawo wyłączeniowe*, Warszawa 1975, s. 213-214.

⁷ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127.

wykonywania uprawnień odpowiadających w swej istocie cywilnoprawnej instytucji służebności przesyłu reguluje w sposób *prima facie* analogiczny w stosunku do art. 35 u.z.t.w.n. – art. 70 u.g.g.w.n. Również i w tym wypadku ustawodawca posłużył się na oznaczenie uprawniającego aktu administracyjnego wyrażeniem „zezwolenie”, co przy uwzględnieniu charakteru prawnego tegoż aktu oraz przy zastosowaniu *mutatis mutandis* poczynionych powyżej uwag dotyczących zezwolenia na gruncie art. 35 u.z.t.w.n., czyni zasadnym zakwalifikowanie zezwolenia z art. 70 u.g.g.w.n. jako decyzji administracyjnej – ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Jednakże u.g.g.w.n. (i pozostający w zakresie analizy niniejszego opracowania art. 70 tejże ustawy) również, podobnie jak swoja normatywna poprzedniczka, została uchylona i substytuowana po dwunastu latach obowiązywania przez ustawę z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸ (dalej: u.g.n.) w myśl jej art. 241 pkt 1. Analogicznie jak na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw u.g.n. w art. 124 zawiera uregulowanie kwestii administracyjnoprawnego zezwolenia na korzystanie z nieruchomości w sposób, wydałoby się, iż odpowiadający wykonywaniu uprawnień w zakresie wyznaczonym na gruncie prawa cywilnego przez instytucję służebności przesyłu. Jednakże, co warto podkreślić, u.g.n. w przeciwieństwie do u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n. *expressis verbis* określa administracyjny akt uprawniający mianem decyzji administracyjnej, nadając tym samym, odpowiadające charakterowi prawnemu tego aktu, właściwe oznaczenie i rozstrzygając w ten sposób mogące powstać spory. Uzasadniona w myśl powyżej poczynionych uwag na temat stanu prawnego i jego temporalnych modyfikacji jest zatem konstatacja, iż wykonywanie uprawnień wynikających z decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., przy założeniu permanencji w ich wykonywaniu obejmującej okres przekraczający czasowe granice obowiązywania kolejnych ustaw, tj. u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n., będzie lub nie będzie (w zależności od przyjętego sposobu rozwiązania problemu) podlegało w zasadzie trzem podobnym co do istoty, ale różniącym się co do szczegółów uregulowaniom. *Clue* problemu stanowi więc odpowiedź na pytanie: jaki wpływ na zakres i wykonywanie uprawnień przyznanych na podstawie decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. ma zmiana normatywna podstawy prawnej tejże decyzji w okresie realizacji jej treści polegająca na uchyleniu u.z.t.w.n. i zastąpieniu tej ustawy u.g.g.w.n., a następnie uchyleniu u.g.g.w.n. i zastąpieniu jej obecnie obowiązującą u.g.n.

⁸ Dz.U. Nr 115, poz. 741.

2. Intertemporalny wymiar obowiązywania decyzji administracyjnych – ogólne zagadnienia teoretycznoprawne

2.1. Międzyczasowe obowiązywanie norm generalno-abstrakcyjnych

Przechodząc do właściwej części rozważań, należy zacząć od bezspornego stwierdzenia, iż kwestię tzw. międzyczasowego stosowania aktów prawnych, w tym oczywiście ustaw, regulują przepisy intertemporalne zamieszczone zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej w rozdziałach o przepisach przejściowych i końcowych. Jednym z zasadniczych celów tychże przepisów jest rozstrzygnięcie konfliktu wynikającego ze zmiany wzorca normatywnego spowodowanej uchyceniem jednego aktu prawnego i wprowadzeniem do porządku prawnego innego zastępującego go aktu, a dotyczącego prawnej kwalifikacji stanów faktycznych zaistniałych w okresie obowiązywania poprzedniego aktu prawnego i istniejących ze względu na swój permanentny charakter w okresie obowiązywania następnego z punktu widzenia normatywnej chronologii aktu. To przepisy intertemporalne wskazują bowiem na odpowiedni wzorzec normatywny z ewentualnymi jego modyfikacjami, który będzie aplikowany do kwalifikacji stanów faktycznych, których czasowy wymiar istnienia przekracza granice obowiązywania jednego aktu prawnego i stają się przez to prawnie relewantne z punktu widzenia kolejnego, zastępującego poprzednią regulację, aktu prawnego. Oczywiście ustawodawca może posłużyć się zdyferencjalizowanymi metodami kwalifikacji prawnej takich stanów faktycznych. Na jednym biegunie rozwiązań istnieje metoda, która za właściwy wzorzec normatywny uznaje wzorzec aktu prawnego poprzednio obowiązującego, co w praktyce oznacza, iż do stanów faktycznych zaistniałych w obiektywnej rzeczywistości pod rządami wcześniej obowiązującego aktu prawnego stosuje się jego przepisy pomimo jego wyeliminowania z obrotu prawnego. Na drugim biegunie natomiast mamy do czynienia z metodą, u której podstaw leży założenie, iż do relewantnych z punktu widzenia poprzednio obowiązującego unormowania stanów faktycznych będą miały zastosowanie przepisy nowowprowadzonego do porządku prawnego aktu, przy uwzględnieniu momentu wejścia w życie tegoż aktu. Pomędzy tymi krańcowymi rozwiązaniami istnieje całe spektrum możliwości doboru metod stanowiących w swej istocie modyfikacje tych wyżej wymienionych – poprzez metodę poddania tego rodzaju ciągłych stanów faktycznych ocenie podług wzorca normatywnego wynikającego z nowego uregulowania z uwzględnieniem wzorca obowiązującego na gruncie wcześniejszego po poddaniu go odpowiednim, dostosującym go do zmian społeczno-gospodarczych uwarunkowań, modyfikacjom a kończąc na metodzie ustalającej za prawnie relewantny wzorzec normatywny wynikający z poprzedniego uregulowania współwyznaczony jednak poprzez pewne elementy, stanowiącego implikację obecnie obowiązującego uregulowania, wzorca.

2.2. Międzyczasowe obowiązywanie norm konkretno-indywidualnych. Modyfikacja formalnoprawnej i materialnoprawnej mocy obowiązującej decyzji administracyjnych

Zagadnienie intertemporalności przepisów prawnych i wynikającego stąd wyżej zarysowanego konfliktu dotyczy jednakże nie tylko takich sytuacji, w których generalno-abstrakcyjne normy dla wywołania skutków prawnych z nich wynikających nie wymagają procesów konkretyzacji, to znaczy obowiązują ich adresatów w sposób bezpośredni. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że generalno-abstrakcyjne normy prawne mogą dla swej konkretyzacji wymagać dokonania konwencjonalnej czynności w postaci wydania aktu administracyjnego, który to akt stanowi bezpośrednią podstawę do rozpoczęcia realizacji uprawnień lub obowiązków dla swojego adresata z uwagi na proces transformacji normy generalno-abstrakcyjnej w normę pochodną, którego skutkiem nie jest jednak atrofia bezwzględnie obowiązującego charakteru takiej normy, lecz jego afirmacja⁹. Wzorzec powinienego lub uprawnionego zachowania wynika już nie z skonstruowanej na podstawie powszechnie obowiązującego aktu prawnego normy generalno-abstrakcyjnej, lecz z uwagi na pośrednio wiążący charakter tych materialnoprawnych norm¹⁰ normy pochodnej. Ta swoista derywacja norm powoduje, iż korzystanie z uprawnień lub też podporządkowanie się obowiązkom następuje w sposób odpowiadający w swej istocie treści decyzji administracyjnej niejako niezależnie od stanowiącego podstawę prawną tej decyzji i mieszczącego się w katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa aktu normatywnego. Opisana modyfikacja w zakresie doboru kryterium oceny zgodności z prawem zachowań adresatów norm prawnych implikuje problem oceny wpływu zmian normatywnych na istniejącą w obrocie prawnym decyzję administracyjną i skonkretyzowany na jej podstawie materialnoprawny węzeł uprawnień i obowiązków. Powstaje bowiem pytanie w jaki sposób zmiana podstawy prawnej decyzji administracyjnej, przy zastrzeżeniu wynikającej z powyższych uwag autonomiczności normy pochodnej z niej wynikającej i dokonując uzasadnionego przez wzgląd na zakres opracowania ograniczenia rozważań wyłącznie do decyzji mających przymiot ostateczności, a zatem przy uwzględnieniu powyższego powstaje pytanie: w jaki sposób zmiana ta ma wpływ na normatywny byt tego aktu administracyjnego i jego formalnoprawne obowiązywanie w obrocie prawnym, a także na wywoływane przez niego materialnoprawne następstwa w zakresie praw i obowiązków adresatów? Tak ujęty problem doktryna prawa administracyjnego¹¹ poddaje teoretycznoprawnej analizie formułując klasyfikację skutków wynikłych ze zmiany normatywnej podstawy prawnej decyzji

⁹ *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 304.

¹⁰ *Ibidem*, s. 41.

¹¹ *Ibidem*, s. 496-503.

administracyjnej. I tak, gdy skutki te obejmują wyłącznie formalnoprawny aspekt obowiązywania aktu administracyjnego, to znaczy gdy przedmiotem modyfikacji wynikającej ze zmian w zakresie podstawy prawnej jest wyłącznie decyzja administracyjna ujęta jako rezultat konwencjonalnej czynności organu administracyjnego konkretyzującej prawa i obowiązki jej adresata, to w takim przypadku możemy mówić o modyfikacji formalnoprawnej mocy obowiązującej takiej decyzji. Natomiast w zakresie, w jakim zmiany normatywne w obrębie podstawy prawnej aktu administracyjnego jakim jest decyzja administracyjna wpływają jedynie na kształt skonkretyzowanego taką decyzją stosunku administracyjnoprawnego, a więc dokonują przekształceń w, stanowiących treść tej decyzji, wzorcach powinnego lub uprawniającego zachowania jednakże bez jakiegokolwiek ingerencji w formalnoprawny aspekt obowiązywania tejże decyzji, to tego typu przypadki możemy zakwalifikować jako przypadki modyfikacji materialnoprawnej mocy obowiązującej decyzji administracyjnej. Oczywistym jest fakt, iż pomiędzy dwoma wyżej wymienionymi rozwiązaniami możemy mieć do czynienia z konstruktem pośrednim, a więc instytucją formalno-materialnej modyfikacji mocy obowiązującej decyzji administracyjnej, która polega na całkowitej, tj. obejmującej aspekt materialny oraz formalny obowiązywania, dekonstrukcji istniejącej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej. Dokonana powyżej klasyfikacja stanowi teoretycznoprawny miernik stanowiący pomoc przy ocenie wprowadzanych przez ustawodawcę przepisów intertemporalnego prawa administracyjnego. To bowiem ustawodawca, decydując się na derogację z systemu prawnego aktu normatywnego i substytuując go innym, ustanawia bezwzględnie wiążące mechanizmy normatywnej modyfikacji aktów administracyjnych będących wyrazem autorytatywnej konkretyzacji uprawnień i obowiązków w oparciu o uchylony i zastąpiony przez inny akt normatywny. Analiza ustawodawstwa w zakresie przepisów intertemporalnych prowadzi do mającej przymiot truizmu konstatacji, iż rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę odznaczają się silną dyferencją. Niezależnie jednak od wyboru mechanizmu formalno-materialnej modyfikacji decyzji wydanych na podstawie zmienionych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, to o kształcie, zakresie i losach stanowiących przedmiot tej modyfikacji decyzji w sposób imperatywny wypowiada się zawsze sam ustawodawca.

3. Problem braku istnienia intertemporalnych mechanizmów modyfikacji formalno- i materialnoprawnej mocy obowiązującej decyzji administracyjnych. Propozycje rozwiązania

Jednakże w stanowiącym przedmiot niniejszego opracowania przypadku, dla oceny kwestii wpływu na istotę i zakres obowiązywania decyzji stacjonarnej uprawnia „przesyłowe” zmian normatywnych w postaci uchylenia

pierwotnie obowiązującej u.z.t.w.n. i zastąpienie jej u.g.g.w.n., także następnie uchylonej i zastąpionej przez u.g.n., wykładnia przepisów intertemporalnych zawartych w wymienionych ustawach może okazać się niewystarczająca. Przepisy przejściowe i końcowe zamieszczone w u.z.t.w.n., u.g.g.w.n. oraz u.g.n. nie zawierają bowiem żadnej normatywnej wypowiedzi ustawodawcy co do formalno-materialnego obowiązywania wydanych na ich podstawie decyzji administracyjnych, których temporalny wymiar funkcjonowania w obrocie prawnym przekracza granice czasowe obowiązywania następujących po sobie ustaw.

W tym miejscu wyłania się więc kolejne, istotne z punktu widzenia dalszych rozważań pytanie: Jaki wpływ na istotę i zakres obowiązywania decyzji administracyjnej, której podstawa prawna skutek dokonanych przez ustawodawcę zmian normatywnych uległa przekształceniu, ma brak wypowiedzi ustawodawcy co do intertemporalnych mechanizmów formalno-materialnej modyfikacji obowiązywania takiej decyzji? Rozpatrując zarysowany problem w ujęciu idealistycznym należałoby na tak postawione pytanie odpowiedzieć, iż możliwe są trzy niezależne od siebie rozwiązania.

Pierwsze z nich nakazywałoby w przedstawionej powyżej sytuacji uchYLENIE całkowite, tj. obejmujące aspekt formalny i materialny obowiązywania decyzji administracyjnej wydanej na podstawie poprzednio obowiązujących i uchylonych przez ustawodawcę przepisów prawa. Nieistotne z punktu widzenia przedmiotowych rozważań jest tu kwestia formy tegoż uchylecia, tj. możliwy jest wariant wyrugowania decyzji z obrotu prawnego z mocy samego prawa czy też uchylecia jej obowiązywania poprzez odpowiednią czynność konwencjonalną prawa administracyjnego.

Drugie rozwiązanie zakłada, iż pomimo normatywnego uchylecia podstawy prawnej decyzji, obowiązuje ona na płaszczyźnie formalno-materialnej bez zmian, to znaczy, iż wzorzec powinienego czy uprawniającego zachowania wywodzony z normy pochodnej stanowiącej podstawę decyzji jest wzorcem aktualnym bez względu na ewentualną sprzeczność tej normy z normą abstrakcyjno-generalną rekonstruowaną na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Trzecim i ostatnim z możliwych rozwiązań jest zdyferencjalizowanie skutków w zakresie obowiązywania decyzji w zależności od płaszczyzny jej obowiązywania. Oznacza to, iż decyzja administracyjna pomimo modyfikacji jej podstawy prawnej, w sensie formalnoprawnym będzie obowiązywać bez zmian, natomiast na płaszczyźnie materialnoprawnej dojdzie do jej *sui generis* uchylecia, a więc skonkretyzowane nią autorytatywnie obowiązki i uprawnienia zostaną w momencie wejścia w życie przepisów prawnych, zastępujących te stanowiące dotychczasową podstawę prawną decyzji, poddane procesowi transformacji mającej na celu adaptację wynikających z poprzednio obowiązującej regulacji warunków realizacji uprawnień lub obowiązków do aktualnie obowiązujących odpowiedników tych warunków.

3.1. Uchylenie całkowite decyzji administracyjnej

Przechodząc w tym miejscu rozważań do analizy pierwszego z zaproponowanych przez autora rozwiązań należy wyjść od konstatacji, iż brak normatywnej wypowiedzi ustawodawcy co do intertemporalnego wymiaru obowiązywania decyzji wydanych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów prawa stanowi *eo ipso* konkludentną wypowiedź, której treść wskazuje, iż ustawodawca nie miał zamiaru w żaden sposób ingerować w istotę czy też zakres obowiązywania takich decyzji. Brak więc określenia w przepisach końcowych i przejściowych odpowiednich mechanizmów dotyczących międzyczasowego bytu normatywnego decyzji administracyjnych oznacza tyle, że zamiarem ustawodawcy nie było na pewno wyeliminowanie z obrotu prawnego takich decyzji poprzez ich uchylenie. Przyjętą przez autora opcję interpretacyjną potwierdzają wypowiedzi doktryny¹² oraz judykatura sądów administracyjnych¹³, jednakże wychodząc od koncepcji stosunku administracyjnoprawnego w kontekście bezprzedmiotowości decyzji administracyjnej. *In brevi*, skonkretyzowany w drodze kwalifikowanego aktu administracyjnego stosunek administracyjnoprawny jest współwyznaczony przez cztery konstytutywne elementy – tj. podmioty tego stosunku, przedmiot tego stosunku, a więc węzeł uprawnień i obowiązków, podstawę faktyczną oraz podstawę prawną. Istotna modyfikacja któregoś z elementów tego stosunku implikuje jego bezprzedmiotowość z uwagi na powstanie istotowo nowego materialnego stosunku administracyjnoprawnego, który dla swej prawnej relewancji wymaga dokonania kolejnego procesu autorytatywnej konkretyzacji poprzez wydanie nowej decyzji administracyjnej. Jednakże w myśl przytoczonych wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa zmiana w zakresie podstawy prawnej pierwotnie skonkretyzowanego stosunku sprowadza jego bezprzedmiotowość pociągającą za sobą potrzebę uchylenia stanowiącej wyraz tej konkretyzacji decyzji wyłącznie wówczas, jeśli konsekwencja taka przewidziana jest *expressis verbis* w przepisach prawa składających się na nową podstawę prawną potencjalnej decyzji lub jeżeli wniosek taki daje się wywieść z całokształtu nowej regulacji. Zważywszy na powyższe uzasadnionym wydaje się być stwierdzenie, iż uchylenie u.z.t.w.n. i zastąpienie tego aktu normatywnego nową u.g.g.w.n. nie powoduje *ipso iure* wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n.. *Mutatis mutandis*, substytuowanie u.g.g.w.n. nową u.g.n. nie będzie stanowić podstawy do zakończenia bytu prawnego decyzji wydanych na podstawie art. 70 u.g.g.w.n. Mechanizm jest bowiem ten sam we wszystkich możliwych przypadkach intertemporalności z uwagi na brak w wymienionych ustawach

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 662.

¹³ Wyrok NSA z 18.6.2008 r., sygn. akt I OSK 953/07, LEX nr 489773; wyrok NSA z 19.12.2008 r., sygn. akt II OSK 1691/07, LEX 516054; wyrok WSA w Lublinie z 23.9.2010 r., sygn. akt III SA/Lu 132/10, LEX 757032.

uregulowania kwestii międzyczasowego obowiązywania wydanych na ich podstawie decyzji.

3.2. Brak ingerencji w formalnoprawną i materialnoprawną moc obowiązywania decyzji administracyjnych

Kierując się dyrektywą sekwencyjności należy poddać analizie drugie z zaproponowanych przez autora rozwiązań, które zasada się na założeniu, iż zmiany w zakresie podstawy prawnej decyzji polegające na uchyleniu konstytuujących materialnoprawny stosunek administracyjny przepisów prawa i zastąpieniu przez ustawodawcę owych przepisów nowymi nie stanowią *causae* dla wyrugowania z obrotu prawnego konkretyzującej ten stosunek prawny decyzji administracyjnej. Innymi słowy, prawnie relewantna jest pierwotna autorytatywna konkretyzacja stosunku administracyjnoprawnego zgodna z wymogami normatywnymi aktualnymi w momencie jej dokonywania, a wszelkie legislacyjne modyfikacje tych wymogów są, z punktu widzenia międzyczasowego wiązania rezultatów tej konkretyzacji, indyferentne. Oznacza to, iż adresat normy pochodnej wynikającej z decyzji administracyjnej realizuje przyznane mu uprawnienia bądź wypełnia nałożone na niego obowiązki w sposób odpowiadający treści dyspozycji tej normy bez względu jednakże na fakt, iż ta norma pochodna wskutek wejścia w życie aktu normatywnego uchylającego przepisy składające się na podstawę prawną decyzji, z której jest wywodzona, może być w całości lub w części niezgodna z zrekonstruowanymi na podstawie postanowień tego nowego aktu normatywnego normami abstrakcyjno-generalnymi. Rozwiązanie to *prima facie* wydaje się harmonijnie współgrać z wysnutym na podstawie wyżej poczynionych rozważań wnioskiem, iż brak wypowiedzi ustawodawcy odnośnie intertemporalności obowiązywania decyzji administracyjnej pozwala przyjąć z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że jego zamiarem nie było wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej regulacji. Jednakże zdaniem autora nieuprawnioną jest konstatacja jakoby z faktu pominięcia w nowej regulacji przepisów międzyczasowych można w sposób uzasadniony wnioskować, że ustawodawca miał zamiar pozostawić w obrocie prawnym w niezmiennym kształcie wszystkie akty administracyjne wydane na podstawie nieobowiązującego już stanu normatywnego. Przyjęcie takiej opcji interpretacyjnej prowadziłoby, zdaniem autora, do podważenia sensu zmian normatywnych w systemie prawa, oczywiście przy zastrzeżeniu racjonalności ustawodawcy. Otóż niekonwenująca z założeniami leżącymi u podstaw, mającej przymiot koniecznej, modyfikacji legislacyjnej jest sytuacja, w której uczestnicy obrotu prawnego realizują swoje uprawnienia bądź wykonują ciążące na nich obowiązki w sposób odpowiadający dyrektywalnemu wzorcowi uprawniającego lub powinnego zachowania wynikającemu z decyzji administracyjnej, a który to wzorzec, w wyniku zmian normatywnych uwzględniających dynamikę rozwoju uwarunkowań społeczno-gospodarczych,

zdezaktualizował się. Pojęcie dezaktualizacji należy w tym przypadku rozumieć *in sensu largissimo*, co oznacza, iż w jego zakres wchodzi zdywersyfikowane formy modyfikacji wzorca zachowań ukonstytuowanego na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego i transformowanego do treści wydanych na podstawie tego stanu prawnego decyzji, które implikują niezgodność jakościową w całości lub w części ze wzorcem rekonstruowanym na podstawie obecnie obowiązującego stanu prawnego. Bezspornym jest fakt, iż ocena ewentualnej dezaktualizacji wzorca może być dokonana wyłącznie *in concreto*, w odniesieniu do konkretnych aktów normatywnych pozostających w uporządkowanym chronologicznie ciągu, gdzie jeden z nich zastępuje w systemie prawa drugi. W związku z tym, aby móc przyjąć jako punkt wyjścia do dalszych rozważań drugie z zaproponowanych rozwiązań istnieje potrzeba analizy i wykładni przepisów u.z.t.w.n., u.g.g.w.n. oraz u.g.n. w zakresie, w jakim stanowią podstawę do wydania decyzji administracyjnych, których istotę stanowi rekonstrukcja adekwatnego wzorców zachowań oraz uwzględniając różnice pomiędzy nimi wpływające na ewentualną zmianę lub jej brak treści takiego wzorca. Aby ten wycinek rozważań uczynić bardziej klarownym, będą one prowadzone według następującego schematu: w pierwszej części analizie zostanie poddany art. 35 u.z.t.w.n. i stanowiący odpowiednik tego przepisu art. 70 u.g.g.w.n., natomiast w drugiej części art. 70 u.g.g.w.n. w zestawieniu z art. 124 u.g.n. Schemat powyższy opiera się na założeniu, iż modyfikacje w zakresie wzorca normatywnego mogą być oceniane wyłącznie przy uwzględnieniu chronologiczności obowiązywania stanowiących podstawę do jego wyinterpretowania ustaw, *ergo* porównywanie uregulowania w stanowiącym przedmiot oceny zakresie u.z.t.w.n. oraz u.g.n. jest bezzasadne z uwagi na fakt, iż ewolucja treści wzorca jest uadekwatniona do sekwencyjności procesu zmiany ustawodawstwa w wymiarze temporalnym, z czego wynika, iż przedmiotem komparatystycznej oceny unormowania z 1985 i 1997 roku będzie wzorzec współwyznaczony poprzez uregulowania z 1958 i 1985 r. łącznie.

3.2.1. Analiza komparatystyczna treści wzorca normatywnego rekonstruowanego na podstawie u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n.

Przechodząc do porównawczej analizy tekstu u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n. należy wyjść od niebudzącego wątpliwości stwierdzenia, iż art. 35 u.z.t.w.n. oraz art. 70 u.g.g.w.n. *prima facie* zdają się być identyczne. Jednakże to pozorne podobieństwo nie obejmuje kluczowych z punktu widzenia istoty regulacji instytucji tzw. służebności publicznej szczegółów. W tym miejscu zostaną pominięte rozbieżności na płaszczyźnie formalnoprawnej między analizowanymi przepisami – tj. kwestia dyferencjalizacji prejudycjalnych aktów administracyjnych (tzw. lokalizacji szczegółowej oraz decyzji o lokalizacji inwestycji) oraz wprowadzenie wymogu uprzedniego przeprowadzenia negocjacji z właścicielem nieruchomości,

które, abstrahując od ich istotnego, w kontekście aspektu proceduralnego, znaczenia dla decyzji wydawanych na gruncie u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n., nie wpływają jednak na materialnoprawną istotę uprawnień i obowiązków przyznawanych bądź nakładanych na adresatów tych decyzji, natomiast ocenie poddane zostaną tylko te różnice, które implikują modyfikację kształtu tych uprawnień i obowiązków. Wykładnia tekstualna art. 35 u.z.t.w.n. w związku z art. 70 u.g.g.w.n. wskazuje, iż zakres uprawnień, które mogą zostać potencjalnie przyznane w drodze decyzji administracyjnej na podstawie u.g.g.w.n. został rozszerzony w stosunku do tego wynikającego z uchylonej u.z.t.w.n. niejako w dwóch kierunkach – tj. przedmiotowym i funkcjonalnym. Przedmiotowo, gdyż podmiot uprawniony w drodze decyzji może, oprócz ciągów drenażowych i przewodów służących do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności, zakładać na nieruchomości obciążonej także urządzenia służące do przesyłania wymienionych wyżej nośników energii. Natomiast funkcjonalnie, ponieważ uprawnionemu z decyzji przysługuje prawnie sankcjonowana możliwość dostępu do wyżej wymienionych ciągów, przewodów oraz urządzeń zainstalowanych na nieruchomości obciążonej nie tylko w celu ich konserwacji, co przewidywał uchylony art. 35 u.z.t.w.n., ale także, o czym *expressis verbis* stanowi art. 70 u.g.g.w.n., ich eksploatacji. Analiza, wynikających z dwóch, obowiązujących po sobie w wymiarze temporalnym aktów prawnych, różnic dotyczących zakresu wzorca normatywnego, którego treść wyznacza powinny i uprawnione zachowania adresatów, sprowadza się więc w zasadzie do próby sformułowania odpowiedzi na następujące pytanie: Czy zabieg ustawodawcy polegający na wprowadzeniu do u.g.g.w.n. dodatkowych, w stosunku do odpowiadającej jej treści u.z.t.w.n., pojęć, tj. urządzeń oraz eksploatacji był zabiegiem *par excellance* celowym, a więc czy wymienione pojęcia stanowią nowe kategorie normatywne, których przydanie tym samym powoduje rozszerzenie pierwotnej sfery uprawnień i obowiązków? Próbując wyartykułować odpowiedź na postawione powyżej pytanie należy, zdaniem autora, wyjść od stwierdzenia, iż przy założeniu racjonalności ustawodawcy uzasadnionym jest przyjęcie, iż wprowadzenie do tekstu u.g.g.w.n. pojęć prawnych, które nie znalazły się w tekście poprzednio obowiązującej u.z.t.w.n. musi mieć swoje uzasadnienie. Ponadto nieuprawnionym jest posądzenie racjonalnie działającego ustawodawcy o tworzenie pleonazmów językowych, a więc pojęcie urządzenia musi być rozumiane autonomicznie w stosunku do pojęć ciągów i przewodów, natomiast eksploatacja to kategoria niezależna od konserwacji. Niezależnie od wyżej poczynionych założeń i przy zastrzeżeniu, iż sam ustawodawca w u.g.g.w.n. nie wskazał jak należy rozumieć pojęcia urządzenia oraz eksploatacji, uzasadnionym wydaje się być odwołanie zarówno do obowiązującego ówczesnie ustawodawstwa jak i do wypowiedzi doktryny i orzecznictwa w celu jednoznacznego określenia zakresu semantycznego tych kategorii i ustalenia ich normatywnej autonomiczności.

3.2.1.1. Ustalenie znaczenia pojęcia urządzenie

Otóż, jeśli chodzi o znaczenie pojęcia urządzenie, to zdaniem autora, z uwagi na podyktowany jego charakterem obszar zastosowania – tj. przesyłanie różnych nośników energii, należy odwołać się do aktu normatywnego regulującego tę problematykę, a którego okres obowiązywania pokrywa się z u.g.g.w.n., a więc do ustawy z 6.4.1984 r. o gospodarce energetycznej¹⁴ (dalej: u.g.e.). Art. 15 pkt. 3 u.g.e. wskazuje, iż urządzeniem energetycznym jest urządzenie techniczne służące do przetwarzania paliw lub energii na paliwa lub energię innego rodzaju albo o zmienionych parametrach, przesyłania paliw lub energii albo zużywające paliwa lub energię. Jako oczywisty jawi się fakt, iż urządzenie energetyczne jest kategorią o szerszym zakresie pojęciowym aniżeli urządzenie służące do przesyłania energii, bowiem oprócz takiego urządzenia przesyłowego obejmuje urządzenia do zużywania oraz urządzenia do przetwarzania energii, jednakże skoro ustawodawca dla zdefiniowania pojęcia urządzenia energetycznego w celu poszerzenia jego zakresu semantycznego posługuje się kategoriami abstrakcyjnymi – eg. urządzenie do przesyłania energii albo urządzenie do przetwarzania energii, to z tego samego wypływa następujący wniosek – kategoria urządzenia energetycznego do przesyłania energii jest na tyle ogólna, że mieści w sobie zarówno ciągi drenażowe jak i przewody, ale jej zakres pojęciowy nie wyczerpuje się na tym. Potwierdza to jednoznacznie orzecznictwo Sądu Najwyższego, którego przedmiotem oceny wielokrotnie była kwestia interpretacji pojęcia urządzenia energetycznego do przesyłania energii. I tak, Sąd Najwyższy zakwalifikował do tej kategorii *inter alia* linię napowietrzną, stację trafo-słupową, transformator i przyłącznie napowietrzne¹⁵. Powyższa opcja interpretacyjna jest komplementarna z potocznym rozumieniem na gruncie języka polskiego urządzenia jako „rodzaju mechanizmu lub zespołu elementów, przyrządów służących do wykonywania określonych czynności, ułatwiający pracę”¹⁶. Ergo każdy zespół konstytutywnych dla jego funkcjonowania technicznych elementów, którego wyłącznym albo głównym celem jest przesyłanie energii może zostać uznany na gruncie art. 70 u.g.g.w.n. jako urządzenie służące do przesyłania energii. Na tym odcinku rozważań możemy więc uznać, iż u.g.g.w.n. rozszerza zgodnie z przyjętą konwencją w kierunku przedmiotowym zakres wzorca normatywnego uprawniających zachowań w stosunku do u.z.t.w.n.

3.2.1.2. Ustalenie znaczenia pojęcia eksploatacja

Przechodząc teraz do analizy pojęcia eksploatacji należy zastosować analogiczny mechanizm jak przy ocenie znaczenia pojęcia urządzenia polegający

¹⁴ Dz.U. Nr 21, poz. 96.

¹⁵ Wyrok SN z 27.5.1987 r., sygn. akt III AZP 3/87, OSNC 1988/9/113.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1989, s. 619.

na odwołaniu się do regulującego problematykę przesyłania energii aktu normatywnego obowiązującego w tym samym okresie co u.g.g.w.n. oraz do wypowiedzi doktryny czy też orzecznictwa. Mianowicie, art. 15 pkt. 4 u.g.e definiuje to pojęcie *explicite* stanowiąc, iż przez eksploatację urządzeń energetycznych rozumie się eksploatację urządzeń energetycznych, z wyjątkiem urządzeń energetycznych powszechnego użytku, przeznaczonych na potrzeby ludności lub używanych w gospodarstwach domowych. Z uwagi na zdefiniowanie w art. 15 pkt. 4 u.g.e pojęcia eksploatacji w sposób *idem per idem* i przy uwzględnieniu faktu, iż zastosowana w tym art. formuła ograniczająca zakres pojęciowy nie dotyczy istoty uprawnień przyznawanych w drodze decyzji na podstawie art. 70 u.g.g.w.n., należy uznać, iż definicja zawarta w u.g.e jest z punktu widzenia naszych rozważań nieprzydatna, a zatem istnieje potrzeba poszukania innych źródeł, które okażą się pomocne przy ustaleniu rozumienia tegoż pojęcia. Źródłem takim, zdaniem autora, może być wydane na podstawie u.g.e i obowiązujące w paralelnym okresie w stosunku do u.g.g.w.n., Zarządzenie Ministrów Górnictwa i Energetyki oraz Gospodarki Materiałowej i Paliwowej z 18.7.1986 r. w sprawie ogólnych zasad eksploatacji urządzeń i instalacji energetycznych¹⁷ (Zarządzenie z 1986 r.), które w § 3 ust. 1 pkt. 2 definiuje pojęcie eksploatacji urządzeń energetycznych jako prowadzenie ruchu tych urządzeń oraz utrzymanie ich w należyтым stanie technicznym. Warto w tym miejscu zauważyć, iż drugi człon *definiens* podanej wyżej definicji, tj. utrzymanie urządzeń energetycznych w należyтым stanie technicznym, wyczerpuje istotę pojęcia konserwacja. Mianowicie, zgodnie z przyjętym na gruncie potocznego języka polskiego rozumieniem tego wyrażenia, konserwacja jest niczym innym jak „utrzymaniem czegoś w dobrym stanie, dbaniem o coś, pielęgnowaniem czegoś w celu zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się, zniszczeniem lub zepsuciem”¹⁸. Ergo zakres semantyczny pojęcia eksploatacja obejmuje konserwację, ale na niej się nie kończy, zawiera się w nim bowiem kategoria czynności określanych jako prowadzenie ruchu urządzeń energetycznych. Analiza tekstualna przepisów przytoczonego powyżej Zarządzenia z 1986 r. prowadzi więc do wniosku, iż eksploatacja urządzeń energetycznych stanowi autonomiczną kategorię normatywną w stosunku do konserwacji tych urządzeń. Na potwierdzenie powyższego można przywołać uregulowany w drodze Zarządzenia z 1986 r. katalog czynności składających się na eksploatację urządzenia energetycznego, który winien być zamieszczony w instrukcji eksploatacji takiego urządzenia zgodnie z § 3 ust. 1. Oprócz określenia działań w zakresie konserwacji i napraw, owa instrukcja zawiera *inter alia* wskazanie czynności związanych z uruchomieniem, obsługą czy zatrzymaniem urządzenia a także oględziny, przeglądy itp. Podsumowując więc ten wycinek rozważań należy skonstatować, iż art. 70 u.g.g.w.n. rozszerza sferę uprawnień również w kierunku funkcjonalnym w stosunku do wzorca normatywnego wynikającego

¹⁷ M.P z 1986 r. Nr 25, poz. 174.

¹⁸ Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 2005, s. 355.

z uchylonego przez u.g.g.w.n. art. 35 u.z.t.w.n., który to art. mógł stanowić podstawę do wydania decyzji administracyjnej przyznającej w wyznaczonym przez niego zakresie uprawnień.

3.2.1.3. Wnioski

W tym miejscu należy przejść do rekapitulacji poczynionej powyżej komparatystycznej analizy tekstów dwóch, obowiązujących po sobie ustaw – tj. u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n. i zrelacjonować wynikające stąd wnioski do założeń drugiego z zaproponowanych przez autora rozwiązań problemu intertemporalnego wymiaru obowiązywania decyzji wynikającego z braku wiążącej wypowiedzi ustawodawcy odnośnie bytu aktów administracyjnych wydanych na podstawie zmodyfikowanego stanu prawnego. I tak, co zostało już wyżej wyraźnie skonstatowane, na podstawie art. 70 u.g.g.w.n. możliwym jest skonstruowanie wzorca normatywnego o zakresie szerszym aniżeli wynika z poprzednio obowiązującej regulacji – tj. u.z.t.w.n. W tym sensie więc wzorzec ten uległ dezaktualizacji polegającej na poszerzeniu wiązki uprawnień, które potencjalnie mogą zostać przydane danemu podmiotowi w drodze decyzji administracyjnej. Rozwiązanie polegające na utrzymaniu formalnomaterialnej mocy obowiązującej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. pomimo uchylenia tegoż przepisu na mocy u.g.g.w.n. i zastąpienia go zmodyfikowanym w stosunku do niego co do szczegółów art. 70 u.g.g.w.n. jest akceptowalne więc wyłącznie pod warunkiem, że norma pochodna będąca derywatem normy generalno-abstrakcyjnej wynikającej z uchylonego przepisu i stanowiąca istotę decyzji administracyjnej będzie jedyną podstawą do rekonstrukcji imperatywnego wzorca zachowań dla adresata tej decyzji. Innymi słowy, podług tego rozwiązania decyzja administracyjna pomimo zmiany jej podstawy prawnej polegającej na poszerzeniu zakresu uprawnień w kierunku funkcjonalnym oraz przedmiotowym, które mogą zostać potencjalnie przyznane danym podmiotom, będzie obowiązywać w sensie formalnoprawnym oraz materialnoprawnym bez zmian, w pierwotnym brzmieniu, a adresat decyzji jest uprawniony wyłącznie w takim zakresie, w jakim stanowi treść decyzji. Natomiast kwestia rozszerzonych na gruncie art. 70 u.g.g.w.n. uprawnień w stosunku do wyrugowanego z systemu prawa art. 35 u.z.t.w.n. i możliwości korzystania z tych uprawnień przez adresatów wydanych przed wejściem w życie u.g.g.w.n. decyzji, należy już do problematyki przekształceń na płaszczyźnie materialnoprawnego obowiązywania i jako taka zostanie poddana ocenie przy analizie trzeciego i ostatniego z zaproponowanych przez autora rozwiązań.

3.2.2. Analiza komparatystyczna treści wzorca normatywnego rekonstruowanego na podstawie u.g.g.w.n. oraz u.g.n.

Zanim jednak dojdzie do zbadania istoty tego rozwiązania, pozostaje jeszcze do rozważenia, zgodnie z przyjętym schematem, zagadnienie wzajemnych relacji między art. 70 u.g.g.w.n. oraz stanowiącego jego odpowiednik, obecnie obowiązującego art. 124 u.g.n.. Co warte odnotowania, decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. może wywoływać skutki w obrocie prawnym pomimo uchylenia u.z.t.w.n. przez u.g.g.w.n., a następnie wyrugowania z systemu prawa u.g.g.w.n. przez u.g.n. i *per analogiam* decyzja wydana w oparciu o art. 70 u.g.g.w.n. będzie stanowić podstawę do realizacji uprawnień bądź wypełniania obowiązków przez jej adresata bez względu na uchylenie u.g.g.w.n. przez u.g.n. Przechodząc do prawnoporównawczej analizy art. 70 u.g.g.w.n. oraz art. 124 u.g.n. należy wyjść od konstatacji, iż teksty obu przepisów różnią się, pomimo pozornego podobieństwa, w detalach. Przedmiotem oceny nie będą jednak, podobnie jak w poprzedniej części rozważań, różnice na płaszczyźnie formalnoprawnej, lecz wyłącznie te rozbieżności, które są przejawem modyfikacji materialnoprawnej treści uprawnień i obowiązków.

3.2.2.1. Ustalenie znaczenia pojęcia d y s t r y b u c j a

Zatem po pierwsze należy odnieść się do wprowadzonego do tekstu art. 124 u.g.n. sformułowania dystrybucja. Na mocy art. 70 u.g.g.w.n. statuującego podstawę do wydania decyzji administracyjnej, podmiot uprawniony z tej decyzji ma możliwość założenia na nieruchomości obciążonej ciągów drenażowych, przewodów oraz urządzeń służących do przesyłania różnych, wymienionych w tym przepisie, nośników energii. Natomiast u.g.n. uchylająca u.g.g.w.n. w swym art. 124 zawiera niejako rozszerzenie tego samego uprawnienia poprzez przydanie dodatkowej funkcji, którą mogą spełniać wymienione powyżej ciągi drenażowe, przewody oraz urządzenia, tj. funkcji dystrybucyjnej. Jednakże zdaniem autora, to rozszerzenie ma charakter pozorny. Przemawia za tym fakt, iż na gruncie polskiego porządku prawnego nie funkcjonowała wyodrębniona kategoria dystrybucji energii. Została ona wprowadzona na mocy ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (dalej: u.p.e.)¹⁹ i następnie zmodyfikowana na podstawie ustawy z 4.3.2005 r. o zmianie Ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska²⁰ celem dostosowania krajowego systemu prawnego do treści regulacji unijnych²¹. W kon-

¹⁹ Dz.U. Nr 54, poz. 348.

²⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 552.

²¹ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz.Urz. UE 2003 Nr L 176/37; Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r.

tekście przeprowadzonych zmian legislacyjnych konieczną stała się modyfikacja treści art. 124 u.g.n.. Na mocy ustawy z 6.8.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² do pierwotnej treści tego art. wprowadzono wyrażenie określające dodatkową funkcję wymienionych powyżej ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń – tj. dystrybucję energii. Jednakże zmiana ta nie stanowi czynnika modyfikującego zakres wzorca normatywnego wynikającego z poprzednio obowiązującej u.g.g.w.n.. Istotą uprawnienia wynikającego z tego wzorca jest prawnie usankcjonowana możliwość zakładania urządzeń służących do przesyłania energii. Przesyłanie to, ujmując zagadnienie z punktu widzenia technicznego, charakteryzuje się fazowością implikującą potrzebę dyferencjalizacji instrumentarium i metod służących do przekazywania energii. Kryterium delimitacyjnym poszczególnych, następujących po sobie faz, do których należy przesyłanie i właśnie dystrybucja energii jest, posługując się atehniczną konwencją terminologiczną, odległość jednostki energii znajdującej się w sieci w stosunku do odbiorcy końcowego. Poszczególne fazy, co zostało zaznaczone powyżej, charakteryzują się właściwymi dla nich metodami i instrumentami służącymi do przekazywania energii, przede wszystkim różnią się parametrami odpowiadającym im sieci²³. Niezależnie od tego, zarówno dystrybucja jak i przesyłanie energii stanowią różne przejawy tego samego zjawiska – tj. przekazywania energii, adekwatne do sekwencyjnego charakteru jego występowania. Ustawodawca używając na gruncie u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n. pojęcia przesyłania różnych nośników energii, odnosił się tym samym, zdaniem autora, do istoty procesu przekazywania energii, a nie do fazy tego procesu. Oznacza to, iż decyzja wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. czy też art. 70 u.g.g.w.n. uprawniająca do zakładania na nieruchomości obciążonej urządzeniami służącymi do przesyłania energii, stanowiła podstawę do instalacji zarówno urządzeń sieci przesyłowej jak i dystrybucyjnej. Z tego wynika wniosek, iż wzorzec normatywny rekonstruowany na podstawie art. 124 u.g.n. nie jest w swej istocie poszerzony w stosunku do odpowiadającego mu wzorca wynikającego z u.g.g.w.n. czy u.z.t.w.n., a dokonana zmiana w tym zakresie ma jedynie charakter techniczny z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej i była odpowiedzią na wskazane powyżej zmiany normatywne polskiego ustawodawstwa.

dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz.Urz.UE 2003 Nr L 176/57; Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, Dz.Urz.UE 2003 Nr L 176/1.

²² Dz.U. Nr 155, poz. 1043.

²³ Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX 2010, s. 136-138.

3.2.2.2. Ustalenie znaczenia pojęć naziemny oraz obiekt

Kolejną różnicą wynikającą z porównania tekstu art. 124 u.g.n. oraz art. 70 u.g.g.w.n. i wymagającą komentarza jest modyfikacja w stosunku do treści art. 70 u.g.g.w.n. frazy „innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń niezbędnych do korzystania z przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii” polegająca na dodaniu w art. 124 ust. 1 *in medio* przymiotnika naziemny oraz wprowadzeniu nowej kategorii – tj. obiektów. Ta, wydawałoby się, błaha modyfikacja pociąga za sobą daleko idące skutki w kontekście zmiany zakresu wzorca normatywnego, jaki możemy wyprowadzić z art. 124 ust. 1 u.g.n. w stosunku do tego wynikającego z art. 70 u.g.g.w.n. Zanim jednak zostanie omówiona istota tego przekształcenia, należy zwrócić uwagę na to, iż ustawodawca wyraźnie odróżnia od siebie niejako dwie kategorie normatywne. Do pierwszej z nich należą przewody, ciągi drenażowe oraz urządzenia służące do przesyłania (lub dystrybucji – uwzględniając analizowaną powyżej zmianę normatywną w tym zakresie) energii, natomiast do drugiej urządzenia niezbędne do korzystania z tych zakwalifikowanych do pierwszej kategorii, a więc konieczne do prawidłowego funkcjonowania ciągów, przewodów i urządzeń przesyłowych. Instrumentarium techniczne z drugiej grupy pełni więc służebną funkcję w stosunku do urządzeń przesyłowych „głównych”. Nanosząc w tym punkcie konsyderacji na tak zarysowany podział zmiany wynikające z treści art. 124 ust. 1 u.g.n. trzeba stwierdzić, iż obejmują one wyłącznie urządzenia zakwalifikowane powyżej do kategorii drugiej. *Primo*, uprawnienie przyznawane w drodze decyzji administracyjnej do zakładania na nieruchomości obciążonej na podstawie tej decyzji urządzeń niezbędnych do korzystania z urządzeń przesyłowych zostało poszerzone przez ustawodawcę o możliwość instalacji na takich nieruchomościach również obiektów. *Secundo*, te urządzenia i obiekty mogą mieć charakter, nie tylko jak to pierwotnie zostało ujęte w treści art. 70 u.g.g.w.n. nadziemny i podziemny, ale także, co wynika *expressis verbis* z treści art. 124 ust. 1 u.g.n. – naziemny.

Ad primum, należy zauważyć, iż ustawodawca w u.g.n. nie wskazał w jaki sposób należy rozumieć pojęcie obiektu. Jednakże przy założeniu racjonalności ustawodawcy, a więc zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego takim ustawodawcy, który „stworzył przepisy w sposób sensowny, racjonalny, celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie same znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań”²⁴, uzasadnionym jest przyjęcie stanowiska, iż wyrażenie obiekt musi stanowić odrębną kategorię nie tylko językową, ale także i normatywną w stosunku do pojęcia urządzenie. Pomocnym natomiast przy ustaleniu jego dokładnego znaczenia oraz zakresu semantycznego może się okazać odwołanie do aktów prawa regulujących problematykę szeroko rozumianego przesyłania energii. I tak, *exempli gratia* ustawa

²⁴ Orzeczenie TK z 25.2.1992 r., sygn. akt K 3/91, OTK 1992/1/34.

z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁵ w art. 3 pkt. 2 lit. a do infrastruktury krytycznej obejmującej system przesyłu energii zalicza powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane. Natomiast Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15.1.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych²⁶ w § 2 pkt 13 zawiera legalną definicję pojęcia obiekt określając go jako budowlę lub budynek wraz z instalacjami odbiorczymi. To normatywne rozumienie obiektu zdaje się być kompatybilne ze znaczeniem tego pojęcia przyjętym na gruncie języka potocznego, bowiem za obiekt powszechnie uważa się „budynek, zespół budynków i urządzeń”²⁷. Jak więc wynika z powyższego płaszczyzna semantyczna analizowanego pojęcia wykazuje konotacje przede wszystkim ze sferą szeroko pojmowanego budownictwa, co zdaniem autora, pozwala na przyjęcie stanowiska, iż kategoria normatywna obiektu obejmuje uregulowany na podstawie ustawy z 7.7.1994 r. Prawo budowlane (dalej: u.p.b.)²⁸ obiekt budowlany, przy czym ze względu na brak wyznaczenia w treści art. 124 u.g.n. znamion dookreślających na nim się nie wyczerpuje. Toteż uwzględniając treść art. 3 pkt. 1 u.p.b. obiektem może być *inter alia* budynek albo budowla. Jak się wydaje kategoria ta jest znaczeniowo bardzo pojemna, jednakże nie może umknąć uwagi interpretatora, iż obiekt taki pełni na gruncie art. 124 u.g.n. funkcję służebną wobec urządzeń przesyłowych. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje jak należy rozumieć właśnie tę funkcjonalną korelację między obiektami a urządzeniami przesyłowymi²⁹. Otóż zdaniem wskazanej judykatury należy brać pod uwagę dwa czynniki – przedmiot (cel) danego obiektu oraz znaczenie jakie można mu przypisać. Przepis ten jednakże nie stanowi podstawy do przyjęcia opcji interpretacyjnej, w myśl której możliwe jest przyznanie uprawnienia do zakładania na nieruchomości obciążonej na mocy stosownej decyzji administracyjnej budynków czy też budowli, których związek z urządzeniami przesyłowymi, ciągami drenażowymi czy też przewodami jest wyłącznie pośredni.

Przechodząc teraz *ad secundum*, należy wyjść od niebudzącego wątpliwości stwierdzenia, iż dodana w treści art. 124 ust. 1 u.g.n. kategoria naziemny jest autonomiczna w stosunku do dwóch pozostałych – naziemny oraz podziemny. Ta modyfikacja treściowa ma przymiot komplementarności w stosunku do tej rozważanej powyżej, a dotyczącej uwzględnienia na gruncie art. 124 ust. 1 u.g.n. nowego typu – obiektu, choć oczywistym jest, iż znamię dookreślające naziemny odnosi się również do kategorii innych urządzeń niezbędnych do korzystania z urządzeń przesyłowych. Samo pojęcie naziemny co do swojego zakresu znaczeniowego nie budzi poważniejszych wątpliwości, jest to bowiem antonim wyrażenia podziemny³⁰.

²⁵ Dz.U. Nr 89, poz. 590.

²⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 92.

²⁷ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989, s. 360.

²⁸ Dz.U. Nr 89, poz. 414.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1917/04, LEX nr 214341.

³⁰ S.B. Linde, *Słownik języka polskiego. Tom 2, część 1: M-O*, Warszawa 1809, s. 286.

Oczywistym jest również, iż jest to wyrażenie autonomiczne w stosunku do pojęcia nadziemny. Zdaniem autora wszystkie wskazane wyrażenia są na gruncie języka potocznego zrozumiałe i oczywiste, określają, na co wskazuje ich przedrostek, usytuowanie danego obiektu lub urządzenia względem powierzchni ziemi, natomiast sam ustawodawca nie nadaje im odrębnego, normatywnego znaczenia, gdyż nie zamieścił ich definicji legalnych w tekście u.g.n.. W tym miejscu należy jedynie zauważyć, iż przez tę pozornie błahą zmianę jaką jest dodanie nowego przymiotnika do treści art. 124 ust. 1 u.g.n. w stosunku do art. 70 u.g.g.w.n. doszło do znaczącej modyfikacji zakresu wzorca normatywnego, o czym niżej.

3.2.2.3. Wnioski

Dokonując rekapitulacji tego wycinka rozważań należy stwierdzić, iż zmiana normatywna obejmująca uchylenie art. 70 u.g.g.w.n. i zastąpienie go zmodyfikowanym w odniesieniu do jego treści art. 124 u.g.n., która to modyfikacja polega na wprowadzeniu dodatkowych sformułowań, a więc obiekt oraz naziemny, implikuje zmianę jakościowo-ilościową w zakresie uprawnień i obowiązków wyznaczających istotę wzorca normatywnego. Na treść ujmowanego abstrakcyjnie stosunku materialnoprawnego, którego podstawą nawiązania był art. 70 u.g.g.w.n., składa się prawo strony tego stosunku, będącej podmiotem zewnętrznym w relacji do administracji publicznej, do wystąpienia o wydanie przez organ tej administracji decyzji uprawniającej do założenia na nieruchomości obciążonej mocą tej decyzji urządzeń służących do przesyłania energii, ciągów drenażowych i przewodów oraz innych naziemnych lub podziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Prawo to, a mówiąc ściślej, uprawnienie o charakterze materialnoprawnym wraz ze skorelowanymi z nim uprawnieniami o charakterze formalnoprawnym oraz odpowiadającym im obowiązkom współwyznacza zakres wzorca normatywnego, który stanowi dla organu administracji publicznej pewne maksimum przy wyznaczaniu sfery uprawnień i obowiązków w drodze autorytatywnej konkretyzacji. Natomiast wzorzec normatywny, który daje się zrekonstruować na podstawie art. 124 u.g.n. zdaje się przesuwac to maksimum poprzez rozszerzenie ilościowo-jakościowe na płaszczyźnie uprawnień. Przemawia za tym fakt, iż ustawodawca w u.g.n. dodał nową kategorię normatywną – obiekt, pojemną w swym zakresie semantycznym, bo obejmującą również obiekty budowlane, a który to obiekt może zostać założony przez podmiot uprawniony mocą decyzji na nieruchomości osoby trzeciej. Porównując treść art. 124 u.g.n. z art. 70 u.g.g.w.n. co do możliwości zakładania różnego autoramentu instalacji przesyłowych, wyraźnie widać, iż uprawnienie do zakładania tego typu instalacji uległo znacznemu poszerzeniu, bowiem oprócz urządzeń przesyłowych „głównych” i urządzeń technicznych funkcjonalnie je wspomagających (art. 70 u.g.g.w.n.), strona uprawniona uzyskała możliwość wybudowania na obciążonej nieruchomości również budynków czy budowli, o ile oczywiście będą pozostawały

w niezbędnym, mającym przymiot instrumentalności, związku z urządzeniami przesyłowymi (art. 124 u.g.n.). Do tego wszystkiego dochodzi i to, że wszelkie urządzenia i o b i e k t y służebne wobec urządzeń przesyłowych mogą zostać zainstalowane nie tylko pod powierzchnią czy też nad powierzchnią obciążonej nieruchomości, ale także na przedmiotowym gruncie, na co jednoznacznie wskazuje zawarte w art. 124 ust. 1 u.g.n. wyrażenie naziemny. Mając więc powyższe na uwadze należy jednoznacznie skonstatować, iż modyfikacja art. 124 ust. 1 na analizowanym odcinku w stosunku do art. 70 u.g.g.w.n. stanowi *causae* dla rozszerzenia zakresu wzorca normatywnego. Przenosząc owo stwierdzenie na grunt założeń drugiego z zaproponowanych powyżej rozwiązań akceptowalnym wydaje się być wariant, który zakłada, iż decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 70 u.g.g.w.n. stanowiąca podstawę przyznanych uprawnień, z których strona stosunku administracyjnoprawnego korzysta w sposób ciągły, obowiązuje na płaszczyźnie formalnoprawnej oraz materialnoprawnej w swej pierwotnej treści bez względu na uchylene ug.g.w.n przez u.g.n. Natomiast kwestia dodatkowych, mogących zostać przyznanych uprawnień, których istotę stanowi możliwość zakładania naziemnych urządzeń oraz nadziemnych, podziemnych i naziemnych obiektów jest przejawem zjawiska przekształcenia materialnego stosunku administracyjnoprawnego i jako taka zostanie poddana analizie przy okazji rozważań nad trzecim z zaproponowanych powyżej rozwiązań.

3.2.2.4. Ustalenie znaczenia pojęcia usuwanie awarii

Ostatnią z różnic wynikającą z porównania tekstu art. 124 u.g.n. i jego normatywnego poprzednika art. 70 u.g.g.w.n. jest zastąpienie zwrotu eksploatacja (art. 70 u.g.g.w.n.) wyrażeniem usuwanie awarii ciągów, przewodów i urządzeń. Jaki wpływ na zakres uprawnień strony stosunku administracyjnoprawnego, którego podstawę nawiązania stanowi art. 70 u.g.g.w.n., ma ta tekstualna zmiana? Zanim zostanie udzielona odpowiedź na tak postawione pytanie, należy przypomnieć, iż pojęcie eksploatacji zostało już w niniejszym opracowaniu poddane wykładni i ustalono tym samym w sposób niebudzący wątpliwości jego znaczenie przyjęte na gruncie stanu prawnego obowiązującego w okresie tożsamym z okresem obowiązywania u.g.g.w.n. Natomiast w celu wykazania, iż rozumienie normatywne tegoż pojęcia nie ewoluowało wskutek upływu czasu w kierunku zmieniającym jego istotę, a także w zamiarze określenia wzajemnych zależności między zbiorami semantycznymi pojęć eksploatacja oraz usuwanie awarii ciągów, przewodów i urządzeń należy odwołać się do definicji legalnych obu z nich, przy zastrzeżeniu, iż żadnego z nich ustawodawca nie zdefiniował na gruncie u.g.n. I tak, zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 28.3.2013 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy urządzeniach energetycznych³¹ przez prace

³¹ Dz.U. poz. 492.

eksploatacyjne rozumie się prace wykonywane przy urządzeniach energetycznych w zakresie ich obsługi, konserwacji, remontów, montażu i kontrolno-pomiarowym, a podług § 4 ust. 1 prace eksploatacyjne powinno się prowadzić zgodnie z instrukcją eksploatacji, która to instrukcja zawiera katalog czynności pozwalających na zakwalifikowanie eksploatacji danego urządzenia jako prawidłowej. Pkt 5 § 4 ust. 1 wskazuje natomiast, iż między innymi do takich czynności należy określone postępowanie w razie awarii oraz zakłóceń w pracy urządzenia. Z tego wynika jednoznacznie, iż pojęcie eksploatacji jest szersze, jeśli chodzi o zakres znaczeniowy, aniżeli pojęcie usuwania awarii, natomiast to drugie mieści się w obszarze semantycznym pierwszego. Jeśli chodzi natomiast o ustalenie samego znaczenia usuwania awarii to w pierwszej kolejności należy odwołać się tu do rozumienia normatywnego jak i potocznego pojęcia awarii. Na gruncie języka potocznego jako awarię określa się „uszkodzenie maszyny, aparatu, urządzenia”³². Jeśli zaś chodzi o normatywne znaczenie awarii, to celem zezemplifikowania, warto przywołać definicję legalną zawartą w ustawie z 18.4.2002 r. o stanie klęski żywiołowej³³, która w *definiens* wyznacza zakres pojęciowy awarii technicznej wskazując, iż jest to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Na tej podstawie można więc w sposób uzasadniony skonstatować, iż usuwaniem awarii będą wszelkie działania podjęte w celu wyeliminowania przyczyn powstałej awarii (w znaczeniu przyjętym powyżej) oraz złagodzenie zaistniałych w obiektywnej rzeczywistości jej skutków. Ustaliwszy znaczenie językowo-normatywne kategorii pojęciowej – usuwanie awarii oraz uwzględnivszy relacje między nią a pojęciem eksploatacja, usprawiedliwioną wydaje się być teza opierająca się na dwóch następujących założeniach. Pierwsze z nich dotyczy uznania usuwania awarii jako odrębnej od eksploatacji kategorii normatywnej. Drugie z nich natomiast wskazuje, że relacja zachodząca między oboma pojęciami opiera się o zasadę inkluzji, to znaczy, iż usuwanie awarii jest podzbiorem zbioru pojęciowego jakim jest eksploatacja, a więc zakres znaczeniowy tego ostatniego pojęcia jest oczywiście szerszy. Powyższą tezę należy odnieść do zakresu wzorca normatywnego wynikającego z art. 70 u.g.g.w.n. oraz z art. 124 u.g.n. Otóż logiczną konsekwencją wynikającą z zastąpienia na gruncie art. 124 u.g.n. pojęcia eksploatacja pojęciem usuwanie awarii jest ograniczenie sfery uprawnień jakie mogą zostać przyznane w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 124 u.g.n. w porównaniu z jego poprzednikiem – art. 70 u.g.g.w.n. Decyzja administracyjna wydana bowiem zgodnie z treścią art. 70 u.g.g.w.n. uprawniała do eksploatacji założonych na obciążonej nieruchomości urządzeń przesyłowych, natomiast przedmiotowa decyzja z art. 124 u.g.n. stanowi wyłącznie podstawę do ewentualnego usuwania awarii tych urządzeń. Uwzględnivjąc więc powyższe

³² W. Kopaliński, *op.cit.*, s. 54.

³³ Dz.U. Nr 62, poz. 558.

ustalenia dotyczące znaczenia obu pojęć na gruncie polskiego ustawodawstwa, należy jednoznacznie stwierdzić, iż w tym zakresie wzorzec normatywny uległ dezaktualizacji. Jednakże owa dezaktualizacja różni się co do skutków w porównaniu z poprzednio analizowanymi, bowiem w tym wypadku, wzorzec normatywny uległ ograniczeniu. Ze sfery uprawnień podmiotu uprawnionego mocą decyzji administracyjnej została wyłączona kategoria takich dozwolonych czynności, które mieściły się w zakresie pojęcia eksploatacji urządzeń przesyłowych, a które nie polegały na usuwaniu związanych z tą eksploatacją awarii. Jednakże ta mająca przymiot materialnej redukcyjności modyfikacja wzorca normatywnego nie będzie stanowić *causae* dla ingerencji w obowiązywanie decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 70 u.g.g.w.n. na dwóch ich płaszczyznach – materialnej i formalnej. Podstawą dla przyjęcia powyższego stanowiska jest zasada ochrony praw słusznie nabytych³⁴, która jako, iż wiąże się nierozzerwalnie z problemem, wynikającego ze zmian normatywnych, przekształcenia materialnego, skonkretyzowanego w drodze decyzji, stosunku administracyjnoprawnego, zostanie jednak poddana analizie w następnej części rozważań. Na tym etapie należy zakończyć więc tę część opracowania, która odnosi się do założeń drugiego z wyżej zaprezentowanych rozwiązań.

3.3. Modyfikacja materialnoprawnej mocy obowiązywania decyzji administracyjnych przy zachowaniu formalnoprawnej mocy ich obowiązywania

Trzecie i ostatnie z zaproponowanych w ramach niniejszego artykułu rozwiązań zasadza się na założeniu, iż zmiana podstawy prawnej decyzji administracyjnej w braku wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy nie powoduje uchylecia takiej decyzji na płaszczyźnie formalnoprawnej, natomiast powoduje modyfikację materialnoprawnej sfery jej obowiązywania, polegającą na adaptacji wzorca normatywnego wynikającego z poprzednio obowiązującej regulacji i stanowiącego podstawę dla wydania decyzji do tego wzorca, który daje się zrekonstruować na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego. Ten fragment rozważań należy podzielić na dwie części. W pierwszej przedmiotem analizy będzie ta kategoria zmian normatywnych, których rezultatem jest rozszerzenie sfery potencjalnie przyznawanych uprawnień, w drugiej natomiast autor skupi się na tym przypadku, w którym zakres tych uprawnień ulegnie przedmiotowej redukcji. Poniższa analiza będzie bazowała na konstatacjach wywiedzionych na gruncie wcześniejszych konsyderacji dotyczących istoty i zakresu zmian normatywnych w obrębie trzech, kolejno po sobie obowiązujących, aktów prawnych – u.z.t.w.n., u.g.g.w.n. oraz u.g.n.

³⁴ M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 95; T. Kiełkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 346 i n.

3.3.1. Rozszerzenie katalogu potencjalnych uprawnień w wyniku zmian normatywnych w obrębie podstawy prawnej obowiązującej decyzji administracyjnej

Przechodząc więc zgodnie z zaproponowanym schematem do oceny pierwszej kategorii zmian normatywnych należy wyjść od ogólnej konstatacji, iż materialny stosunek administracyjnoprawny może być rozpatrywany na niejako dwóch płaszczyznach – abstrakcyjnej i konkretnej. Stosunek administracyjnoprawny abstrakcyjny to stosunek łączący podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej i organ tej administracji, a wynikający z generalno-abstrakcyjnych norm prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże, aby każda ze stron tego stosunku mogła rozpocząć realizację uprawnień, które korelują z obowiązkami drugiej strony stosunku i tym samym wymagają podjęcia przez nią zachowań je wykonujących, przepisy prawa statuujące takie stosunki mogą wymagać ich autorytatywnej konkretyzacji w drodze kwalifikowanych aktów administracyjnych. Rezultatem tej konkretyzacji jest transformacja abstrakcyjnie ujmowanego stosunku administracyjnoprawnego w konkretny stosunek pomiędzy dwoma konkretnymi stronami, którego treść obejmuje konkretne uprawnienia i obowiązki, oczywiście w takim zakresie, jaki wynika z przepisów prawa. I tutaj rodzi się pytanie: Jak w takim razie wpływa na ten skonkretyzowany w drodze decyzji stosunek administracyjnoprawny zmiana przepisów polegająca na rozszerzeniu sfery możliwych do przyznania uprawnień, a które to przepisy były źródłem abstrakcyjnego wzorca dla tego stosunku i stanowiły tym samym podstawę dla jego konkretyzacji poprzez wydanie takiej decyzji? Odpowiedź na to pytanie wymaga odwołania się do konstrukcji norm w systemie prawa. O istocie norm decyduje ich część hipotetyczna i dyspozycyjna³⁵. Jest to niejako jądro normy prawa. Przedmiotem dalszego wywodu należy jednak uczynić wyłącznie dyspozycję normy prawa, gdyż to ona statuuje treść повинного bądź uprawnionego zachowania. I tak, skoro ustawodawca dokonuje zmian normatywnych polegających na rozszerzeniu sfery uprawnień, to tym samym ingeruje w istotę norm prawnych. Taka ingerencja nie może pozostać więc obojętna dla treści materialnego stosunku administracyjnoprawnego wywodzonego z podlegających zmianie norm prawnych. *Ergo* zmiana normatywna polegająca na przydaniu uprawnień, a więc wkraczająca w samą istotę norm prawa, pociąga za sobą przekształcenie stosunku administracyjnoprawnego wynikającego z tych norm na płaszczyźnie materialnej³⁶. Przekształcenie to ma przymiot istotności, co oznacza, iż mamy do czynienia z zupełnie nowym materialnym stosunkiem administracyjnoprawnym wymagającym dla swej konkretyzacji wydania nowej decyzji administracyjnej w stosunku do tej, funkcjonującej w obrocie prawnym, a wydanej na podstawie zmienionych (tu uchylonych) przepisów

³⁵ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001, s. 55 i n.

³⁶ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 430 i n.

prawa. Biorąc powyższe pod uwagę oraz posiłkując się rozważaniami dotyczącymi drugiego z zaproponowanych rozwiązań, należy stwierdzić co następuje. Decyzja administracyjna konkretyzująca stosunek administracyjnoprawny wydana na podstawie przepisów prawa uchylonych i następnie zmienionych w ten sposób, iż do poprzedniego katalogu uprawnień dołączono nowe, bez względu na to czy bezpośrednio czy też pośrednio, obowiązuje w swej pierwotnej niezmienionej treści, na dwóch jej płaszczyznach – materialnej i formalnej niezależnie od zaistniałych w zakresie jej podstawy prawnej wskazanych wyżej zmian. Natomiast modyfikacja treściowa stosunku administracyjnoprawnego w ujęciu abstrakcyjnym implikująca rozbieżność co do wzorca normatywnego między obecnie obowiązującymi przepisami a stanowiącymi podstawę wydania decyzji przepisami uchylonymi ma dla przedmiotowych rozważań taki mianowicie skutek, iż podmiot uprawniony na mocy takiej decyzji może skorzystać z poszerzonego katalogu uprawnień wyłącznie na podstawie decyzji wydanej w oparciu o nowe, uwzględniające zmieniony wzorzec normatywny, przepisy. *In brevi*, podmiot uprawniony z mocy decyzji może wykonywać swe uprawnienia na warunkach i w sposób określony treścią tej decyzji, natomiast w celu skorzystania z nowowprowadzonych do systemu prawa uprawnień, musi wystąpić o wydanie w tym zakresie nowej decyzji administracyjnej.

W celu zegzemplifikowania powyższego warto odnieść się do konkretnych, stanowiących przedmiot niniejszych rozważań, zmian normatywnych polegających na rozszerzeniu sfery prawnych możliwości podmiotów uprawnionych na mocy decyzji, które zostały wydane w oparciu o u.z.t.w.n., u.g.g.w.n. oraz u.g.n. I tak, decyzja administracyjna, dla której normatywną podstawą był art. 35 u.z.t.w.n., mogła być źródłem uprawnienia dla strony stosunku administracyjnoprawnego nią skonkretyzowanego do zakładania na przedmiotowej nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów służących do przesyłania wskazanych w tym art. nośników energii oraz nadziemnych lub podziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Uchylenie art. 35 u.z.t.w.n. nie wpływa na formalno-materialne obowiązywanie takiej decyzji, więc wskazany powyżej podmiot może nadal korzystać z tych, przyznanych mu mocą decyzji, uprawnień. Jednakże w razie gdyby podmiot ten oprócz wskazanych ciągów drenażowych i przewodów służących do przesyłania energii zamierzałby zainstalować na tej nieruchomości inne urządzenia przesyłowe, do czego *expressis verbis* uprawnia art. 70 u.g.g.w.n. stanowiący następnik normatywny uchylonego art. 35 u.z.t.w.n., byłby zobligowany do wystąpienia na drogę postępowania administracyjnego celem wydania w tym zakresie stosownej decyzji. Organ administracji publicznej dokonując konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego, stosuje jednak przepisy prawa w brzmieniu obowiązującym w momencie zakończenia procesu tej konkretyzacji, tj. na dzień wydawania decyzji administracyjnej, co oznacza, iż zobowiązany jest do uwzględnienia nie tylko materialnoprawnej modyfikacji wzorca normatywnego zrekonstruowanego na gruncie u.g.g.w.n., ale także jego obowiązkiem jest respektowanie wymogów formalnoprawnych wprowadzonych na mocy tej nowej

ustawy. *Per analogiam*, podmiot objęty decyzją wydaną w oparciu o art. 35 u.z.t.w.n., może nadal korzystać z uprawnień przyznanych na jej mocy pomimo uchylecia u.z.t.w.n. przez u.g.g.w.n., a tej ustawy z kolei przez u.g.n., a decyzja administracyjna wydana w oparciu art. 70 u.g.g.w.n. stanowi podstawę do realizacji uprawnień i wykonywania obowiązków bez względu na uchYLECIE u.g.g.w.n. przez u.g.n. Jednakże podmiot-strona stosunku administracyjnoprawnego skonkretyzowanego taką decyzją, jeśli zamierza skorzystać dodatkowo z uprawnień wynikających z treści art. 124 ust. 1 u.g.n., to znaczy, jeśli na obciążonej nieruchomości chce założyć także naziemne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z przewodów czy też urządzeń przesyłowych musi skierować żądanie do właściwego organu administracji publicznej o wydanie stosownej decyzji w tym zakresie. Podobnie jak w poprzednim wypadku, organ ten stosuje przepisy prawa obowiązujące na dzień ostatecznego ustalenia treści skonkretyzowanego stosunku administracyjnoprawnego, uwzględnia więc wszystkie materialne jak i formalne wymogi zawarte w obowiązujących w momencie wydania decyzji regulacjach.

Analogiczny mechanizm jak w przypadku opisanych powyżej zmian normatywnych mających na celu rozszerzenie uprawnień w kierunku przedmiotowym, występuje w odniesieniu do modyfikacji legislacyjnej skutkującej w przydaniu uprawnień o charakterze funkcjonalnym. Otóż, decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. uprawnia podmiot objęty tą decyzją do konserwacji wszystkich założonych na obciążonej nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów służących do przesyłania energii czy podziemnych bądź nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i ciągów. UchYLECIE art. 35 u.z.t.w.n. i zastąpienie go w systemie prawa art. 70 u.g.g.w.n. nie stanowi podstawy dla wyrugowania z obrotu prawnego takich decyzji, obowiązują więc one w swoim pierwotnym brzmieniu na dwóch płaszczyznach – formalnej i materialnej. Natomiast jeśli podmiot objęty taką decyzją pragnie skorzystać z prawnej możliwości eksploatacji wskazanych powyżej urządzeń, które to uprawnienie *explicite* wynika z art. 70 u.g.g.w.n., zobowiązany jest w tym zakresie podobnie jak w opisanych powyżej sytuacjach, do wystąpienia o wydanie decyzji administracyjnej obejmującej w swej istocie takie uprawnienie. Wszystkie przypadki opisane w tej części rozważań dotyczącej zmian normatywnych skutkujących rozszerzeniem sfery uprawnień zasadzają się więc na tym samym mechanizmie – dekonstrukcja materialna stosunku administracyjnoprawnego w ujęciu abstrakcyjnym implikuje wymóg parcjtalnej, odpowiadającej poszerzonemu fragmentowi pierwotnego obszaru uprawnień, konkretyzacji autorytatywnej tego stosunku.

3.3.2. Zwężenie katalogu potencjalnych uprawnień w wyniku zmian normatywnych w obrębie podstawy prawnej obowiązującej decyzji administracyjnej. Zasada praw słuszenie nabytych i zasada trwałości decyzji administracyjnych

Kierując się dyrektywą sekwencyjności należy przejść do analizy drugiej, jakościowo odrębnej, kategorii zmian normatywnych. Należy przypomnieć, iż kryterium delimitacyjnym pomiędzy obiema, stanowiącymi przedmiot oceny niniejszego opracowania, kategoriami jest wpływ tych zmian na zakres wzorca normatywnego. Jako, że skutkiem rozważanych powyżej modyfikacji legislacyjnych należących do pierwszej grupy jest rozszerzenie zakresu tego wzorca, tak druga grupa obejmuje te modyfikacje, które wywołują skutki antytetyczne. Mianowicie, istnieje bowiem taka kategoria zmian normatywnych, która opiera się na mechanizmie redukcyjnym sfery uprawnień i obowiązków, to znaczy, iż wprowadzone przez ustawodawcę zmiany powodują, iż rekonstruowany na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów prawa wzorzec normatywny powinno i uprawnionego zachowania, wskutek wprowadzenia do systemu prawa przepisów je uchylających i jednocześnie zastępujących, uległ dezaktualizacji polegającej na wyeliminowaniu z jego zakresu pewnych uprawnień bądź obowiązków. Taka modyfikacja legislacyjna, podobnie jak w poddanej analizie kategorii pierwszej, wkracza w samą istotę norm prawa, narusza bowiem należącą do ich struktury część dyspozycyjną, co prowadzi do uzasadnionej konstatacji, iż stosunek administracyjnoprawny w swym materialnym aspekcie uległ, mającemu przymiot istotności, przekształceniu, które pociąga za sobą potrzebę jego autorytatywnej konkretyzacji. Ergo podmiot uprawniony z decyzji administracyjnej, która została wydana na gruncie uchylonych przepisów prawnych i zmienionych w ten sposób, iż sfera potencjalnie przyznawanych uprawnień uległa pomniejszeniu, zobowiązany jest do wystąpienia o wydanie odpowiadającej obecnie obowiązującym wymogom i uwzględniającej aktualny wzorzec normatywny decyzji. Jednakże przyjęcie bezwarunkowe takiego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której dany podmiot nabył zgodnie z obowiązującym na dzień ostatecznej konkretyzacji stosunku administracyjnego stanem prawnym uprawnienie, a następnie zmiana w zakresie tego stanu prawnego wkraczająca w sposób redukcyjny w sferę uprawnień i obowiązków obligowałaby go do tego, aby wystąpił o ponowną konkretyzację stosunku administracyjnoprawnego, która będzie uwzględniała zmiany wzorca, a która w praktyce będzie pozbawiała go nabytych w sposób legalny wiązki uprawnień. Takim właśnie konsekwencjom ma zapobiegać ugruntowana w polskim orzecznictwie oraz wyartykułowana przez doktrynę zasada praw słuszenie nabytych i korelująca z nią, ustanowiona *expressis verbis* w art. 16 ustawy z 14.6.1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego³⁷, zasada trwałości decyzji administracyjnej³⁸. Nie zagłębiając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania dotyczące istoty obu tych zasad oraz dopuszczalnych od nich wyjątków, należy jedynie stwierdzić, iż podmiot uprawniony mocą decyzji administracyjnej ma prawo oczekiwać, iż derogacja z systemu prawa uprawnień, które zostały przyznane mu legalnie w drodze takiej decyzji, nie powinna co do zasady uniemożliwiać mu dalszego korzystania z tych uprawnień. Na *clue* zagadnienia wskazał Sąd Najwyższy stwierdzając, iż „w praworządym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować. Powinien zatem również dysponować pewnością, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”³⁹. Dodatkową afirmację dla powyższego stanowi również istota obowiązywania decyzji administracyjnej. Leżąca bowiem u jej podstaw norma pochodna derywuje od normy generalno-abstrakcyjnej wywodzonej z przepisów prawa, co nie powoduje jednak atrofii charakteru tych norm – tj. powszechnego ich obowiązywania. Tym samym norma pochodna wywołuje skutki w odniesieniu do mocy tego obowiązywania identyczne ze wskazaną normą generalno-abstrakcyjną i jednocześnie funkcjonuje niezależnie od tej normy, co oznacza, że derogacja przepisów prawa stanowiących podstawę rekonstrukcji normy generalno-abstrakcyjnej nie wpływa na byt normy pochodnej i co najistotniejsze, opartej na niej decyzji administracyjnej.

Podsumowując ten wycinek rozważań warto posłużyć się jedynym, w analizowanym zakresie, przykładem modyfikacji legislacyjnej należącej do opisywanej kategorii zmian normatywnych. A zatem, decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 70 u.g.g.w.n. uprawniała podmiot nią objęty do eksploatacji oraz konserwacji wskazanych w tym art. urządzeń przesyłowych. Art. 70 u.g.g.w.n. został uchylony i zastąpiony w systemie prawa art. 124 u.g.n., który to z kolei art. zawężył, co zostało w toku poczynionych wyżej rozważań wykazane, uprawnienia wyłącznie do usuwania awarii i konserwacji takich urządzeń. Wyeliminowanie z porządku prawnego stanowiącego oparcie dla decyzji administracyjnych art. 70 u.g.g.w.n. i wprowadzenie do tego porządku art. 124 u.g.n. ograniczającego zakres możliwości podmiotów uprawnionych nie będzie wpływało na obowiązywanie takich decyzji zarówno na płaszczyźnie formalnej jak i materialnej z uwagi na fakt, iż zmiana normatywna nie powinna co do zasady wpływać negatywnie na legalnie nabyte, pod rządami poprzednio obowiązujących regulacji, uprawnienia.

³⁷ Dz.U. Nr 30, poz. 168.

³⁸ T. Woś (red.), op.cit., s. 129.

³⁹ Wyrok SN z 26.7.1991 r., sygn. akt I PRN 34/91, LEX nr 10905.

3.3.3. Wnioski końcowe

Resumując więc uwagi dotyczące trzeciego i ostatniego z zaproponowanych przez autora rozwiązań należy stwierdzić jednoznacznie, iż skutek przyjętych założeń jest w obu analizowanych grupach identyczny – tj. decyzja administracyjna mimo uchylenia jej podstawy prawnej będzie nadal funkcjonować i wywoływać skutki w obrocie prawnym, z tym jednak zastrzeżeniem, iż jego uzasadnienie jest zdyferencjalizowane w zależności od grupy przypadków. I tak, w pierwszej kategorii decyzja nie ulega wyeliminowaniu z obrotu prawnego z uwagi na charakter zmiany normatywnej w zakresie jej podstawy prawnej, bowiem zmiana ta ingeruje co prawda w istotę sfery uprawnień i obowiązków, ale w kierunku ekstensywnym, co pociąga za sobą wymóg autorytatywnej konkretyzacji jedynie co do poszerzonego fragmentu tej sfery przy zachowaniu wiążącej mocy pierwotnej konkretyzacji, natomiast w drugiej analizowanej kategorii zmiany normatywne ingerują w sferę uprawnień w kierunku redukcyjnym, co zgodnie z założeniami stosunku administracyjnoprawnego *eo ipso* wywoływałoby potrzebę re-konkretyzacji uwzględniającej te zmiany, gdyby nie, zakorzenione w założeniach koncepcji państwa prawnego⁴⁰, uznanie prymatu nabytych słusznie uprawnień w ich pierwotnym kształcie nad sposobem, zgodnego ze zmieniającymi się w sposób nieprzewidziany dla adresatów przepisami prawa, ich wykonywania.

4. Podsumowanie

Na zakończenie niniejszego opracowania należy uznać za usprawiedliwioną na podstawie przeprowadzonej analizy konstatację, iż stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w przytoczonym na początku orzeczeniu z 8.04.2014 r., a wyrażone w następującym fragmencie tego orzeczenia: „Porównanie brzmienia art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g.w.n. i art. 124 u.g.n. wskazuje na tożsamość unormowanych nimi instytucji, a to usprawiedliwia wnioskowanie, że do stosunku prawnego skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., po jego uchyleniu, znajdują zastosowanie przepisy, którymi ustawodawca zastąpił go w systemie prawnym.” jest zbyt ogólne, a przez to błędne. Owszem instytucje uregulowane na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g.w.n. oraz 124 u.g.n. są instytucjami tożsamymi, ale w znaczeniu tożsamości przedmiotu, który zakresem swego zastosowania i normowania obejmują. Natomiast z faktu, iż ta sama instytucja została uregulowana w podobny sposób w kolejno obowiązujących po sobie aktach prawnych, nie można wywodzić wniosku, iż wzorzec normatywny stanowiący kryterium oceny legalności zachowań podmiotów objętych działaniem tych aktów ma dokładnie taki sam zakres na gruncie wszystkich wskazanych ustaw.

⁴⁰ M. Jackowski, op.cit., s. 65; T. Kiełkowski, op.cit., s. 346.

Opracowanie niniejsze, zdaniem autora, wykazało jednoznacznie, iż zmiany normatywne zachodzące w obrębie tej samej instytucji, a więc dotyczące uprawnień odpowiadających w swej istocie uprawnieniom wynikającym z uregulowanej na gruncie k.c służebności przesyłu, implikowały takie przekształcenie treści tych uprawnień, które wkraczało w samo jądro, istotę norm prawa statuujących model uprawnionego zachowania, co *eo ipso* upoważnia do przyjęcia tezy o istotnej dyferencjalizacji uregulowania tejże instytucji na gruncie u.z.t.w.n., u.g.g.w.n. oraz u.g.n. Również druga część wypowiedzi Sądu Najwyższego w przytoczonym powyżej fragmencie jest zdaniem autora wysoce kontrowersyjna. Rekapitułując zawarte w niniejszym opracowaniu rozważania dotyczące intertemporalności obowiązywania przepisów wskazanych ustaw i wydanych na ich podstawie decyzji administracyjnych, należy przyjąć, iż do stosunku administracyjnoprawnego skonkretyzowanego na podstawie decyzji opartej o przepisy jednej z wymienionych ustaw, która następnie została uchylona przez kolejno obowiązującą, nie stosuje się przepisów tej nowej ustawy, bowiem, co zostało powyżej wykazane, autorytatywna konkretyzacja ma moc wiążącą w czasie odpowiadającą mocy wiążącej aktów prawa powszechnie obowiązującego z uwagi na pochodność norm będących wynikiem tej konkretyzacji od norm generalno-abstrakcyjnych rekonstruowanych na gruncie uchylonych przepisów prawa. Materialny stosunek administracyjnoprawny w ujęciu abstrakcyjnym podlega wszystkim wynikającym z wprowadzenia przepisów nowej ustawy zmianom, natomiast ten w ujęciu konkretnym, skonkretyzowany w drodze decyzji administracyjnej, funkcjonuje w obrocie prawnym własnym bytem normatywnym. Przepisy kolejno obowiązujących po sobie aktów prawnych stosuje się więc w takim zakresie, w jakim podmiot uprawniony na mocy decyzji wydanych w oparciu o te poprzednio obowiązujące zamierza skorzystać z dodatkowych uprawnień, z tym, że w tym wypadku nie można już mówić o stosowaniu przepisów nowych do skonkretyzowanych stosunków administracyjnoprawnych, a raczej o autonomicznej konkretyzacji dokonywanej w oparciu o nowe przepisy.

5. Cywilnoprawne implikacje problemu intertemporalnego obowiązywania decyzji administracyjnych ustanawiających tzw. publiczną służebność przesyłu w kontekście zagadnienia zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu

Krótkiego komentarza wymaga również problem skutków w sferze prawa cywilnego przyjętych na gruncie niniejszego opracowania założeń. Analizę tychże skutków należy, zdaniem autora, przeprowadzić w dwojnasób. Pierwszy z nich przyjmuje za podstawę pogląd, abstrahując od jego zasadności, o możliwości

zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu co do zasady, natomiast z wyłączeniem możliwości takiego zasiedzenia w przypadku wykonywania uprawnień na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o art. 35 u.z.t.w.n. bądź art. 70 u.g.g.w.n. albo art. 124 u.g.n. Drugi z kolei opiera się na opcji interpretacyjnej wskazującej na brak możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu bez wyjątków.

Ad primum, należy ustalić początek biegu terminu zasiedzenia tej służebności przy zastrzeżeniu, iż wykonywanie uprawnień mające przymiot trwałości w oparciu o decyzje administracyjne, dla których prawną podstawę stanowią przepisy art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g.w.n. oraz art. 124 u.g.n., implikuje niemożliwość rozpoczęcia w okresie tego wykonywania biegu terminu zasiedzenia. Niemożliwość rozpoczęcia biegu tego terminu jest konsekwencją założenia, iż realizacja uprawnień nie może przebiegać niejako wielotorowo, a więc w oparciu o dwa lub więcej tytułów prawnych, bowiem ani podmiot uprawniony ani inni równorzędni pod względem statusu uczestnicy obrotu prawnego nie mają możliwości autorytatywnego stwierdzenia, który tytuł jest właściwym, a w związku z tym jakiemu reżimowi prawnemu podlega wykonywanie uprawnień – prywatnemu czy publicznemu. Przy przyjęciu tego zastrzeżenia należy stwierdzić, iż do rozpoczęcia biegu terminu zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu dojdzie w sytuacji, gdy uprawnienia przesyłowe odseparują się od administracyjnoprawnego tytułu i wynikającego stąd reżimu publicznoprawnego i ich wykonywanie, zależnie bądź niezależnie od podmiotu tych uprawnień, oprze się o tytuł cywilnoprawny. Taki kazus będzie miał miejsce w tych wszystkich, opisanych w niniejszym opracowaniu przypadkach, gdy decyzja administracyjna została oparta o przepisy prawa uchylone, a następnie zmienione w ten sposób, iż do pierwotnej sfery uprawnień ustawodawca dodał wiązkę nowych, a adresat tej decyzji zaczął realizację tych nowowprowadzonych uprawnień bez wystąpienia o wydanie kolejnej, wydanej na podstawie obecnie obowiązujących przepisów i obejmującej w swej istocie te dodatkowe uprawnienia, decyzji. Dla lepszego zobrazowania należy dokonać następującej egzemplifikacji. Podmiot uzyskał uprawnienie do założenia na obciążonej nieruchomości przewodów służących do przesyłania energii. Podstawą dla tego uprawnienia była decyzja wydana w oparciu o art. 35 u.z.t.w.n. Następnie w okresie realizacji tego uprawnienia – eg. w okresie instalacji przewodów, art. 35 u.z.t.w.n. został uchylony i zastąpiony art. 70 u.g.g.w.n., który to art. stanowi podstawę do zakładania nie tylko przewodów, ale również urządzeń przesyłowych (w znaczeniu przyjętym powyżej). Ów podmiot postanowił więc skorzystać z rozszerzenia sfery jego uprawnień i rozpoczyna realizację dodatkowego uprawnienia – instaluje na nieruchomości jakiegokolwiek urządzenie przesyłowe. W świetle powyższych rozważań, w celu takiej instalacji zobligowany jest do wystąpienia o wydanie nowej decyzji, tym razem w oparciu o art. 70 u.g.g.w.n. Jaki skutek wywołuje brak wniosku o wydanie takiej decyzji? Otóż realizacja tego dodatkowego, wymagającego odrębnej autorytatywnej

konkretyzacji uprawnienia, w tym wypadku instalacja urządzenia przesyłowego, odrywa się od tytułu administracyjnoprawnego i zaczyna podlegać reżimowi cywilnoprawnemu. Oznacza to ni mniej, ni więcej tylko spełnienie przesłanek do zastosowania w tym wypadku instytucji zasiedzenia służebności, *ergo* moment ten stanowi temporalną cezurę dla rozpoczęcia biegu terminu tego zasiedzenia.

Ad secundum, należy odnieść wszystkie poczynione *ad primum* uwagi z tym wyraźnym zastrzeżeniem, iż moment wyznaczony na początek biegu terminu zasiedzenia będzie przy przyjęciu tego wariantu interpretacyjnego kwalifikowany jako moment rozpoczęcia bezumownego korzystania z nieruchomości w takim zakresie, jaki wynika z istoty realizowanych uprawnień i ze wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, których analiza wykracza jednakże poza zakres niniejszego artykułu.

Intertemporal dimension of the validity of administrative decisions on the example of the decision establishing the so-called public transmission easement in the context of the issue of usucaption of an appurtenant easement which corresponds to transmission easement

The main object of this study is an attempt to reconstruct the limits of entitlements which set the essence of the institution known as public transmission easement and the administrative law effects of modifications of these limits due to normative changes in the range of the legal basis of their defining, with the proviso of permanence in the exercise of these entitlements and taking into account the indirect way of binding of norms making up this legal basis that implies the necessity of authoritative concretization of these norms by administrative decision to trigger legal consequences provided for therein. Delimitation of the abovementioned limits and their contextualisation within the framework of issue of doctrinally worked out construct of appurtenant easement which corresponds to transmission easement, a construct which, apart from its dogmatic correctness, in assuming of its theoreticians is intended as a kind of juridical substitute of, sanctioned in 2008 under Polish civil law, institution of transmission easement, so all this will be a justified, according to the author, basis of inference about the possibility and scope of usucaption of appurtenant easement which corresponds to transmission easement in all those, distinguished qualitatively, cases in which an entity authorised under the administrative decision to establish the so-called public transmission easement for its benefit, exercises all entitlements in a manner commensurate with changing generally applicable law, but notwithstanding, going beyond the catalogue of initially granted to him, by that decision, legal capabilities.

Scheme of description of above marked out issue area is as follows. In the first part of this paper the author will try to expose the nub of the problem of intertemporality of law provisions in genere and intertemporal validity of the

aggravated administrative acts in the case of legislative changes within their legal basis. Then, making use of analysis of provisions of the expropriation law, the author will propose three possible means for resolving the specific issue of the lack of binding statement of the legislator as to the legal existence of administrative acts issued on the basis of provisions derogated from the legal system, i.e. primo their repealing, secundo unconditional petrification of their binding force and tertio making their adequate in terms of content, to finally highlight this one among them, which may be described as praxeologically justified. Lastly, in the latter portion of considerations, the author will make a complementary juxtaposition all of above inferred ascertainments with, falling within the civil law and having been in recent years the subject of numerous controversies, issue of usucaption of an appurtenant easement which corresponds to transmission easement, so that the solution to this complex problem, at least in the analyzed under this study section, is, in his view, closer.