



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, dnia 28 maja 2020 r.

IV.7000.95.2020.AGR

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	29. 05. 2020
Nr wg EZD	

dot. sprawy o sygn. akt SK 26/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 10 kwietnia 2020 r., którym na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) oraz na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 627) Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej p. B R i p. H R, niniejszym przedstawiam uzasadnienie stanowiska, iż art. 292 stosowany w zw. z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) w zakresie, w jakim umożliwia przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ Kodeksu cywilnego, tj. przed dniem 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia prawo własności konstytucyjnej ochrony oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo własności w drodze przyjęcia analogii na niekorzyść właściciela.

UZASADNIENIE

W podniesionej sprawie skarżący domagają się m.in. potwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 292 w zw. z art. 172 w zw. z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.) oraz art. XLI § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94), w zakresie w jakim przepisy te stanowią podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesylu przez Skarb Państwa z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem skarżących zakwestionowany sposób rozumienia przywołanych przepisów Kodeksu cywilnego, przyjęty i utrwalony w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, zgodnie z którym możliwe jest zasiedzenie przez przedsiębiorstwo energetyczne (Skarb Państwa) służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesylu (która została wprowadzona do systemu prawnego dopiero 3 sierpnia 2008 r. przez ustawę z dnia 30 maja 2008 r, o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 116, poz. 731), narusza wzorce konstytucyjne, bowiem takie prawo nie było przewidziane przez ustawę. Wykładnia ta narusza konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności, zasady proporcjonalności, zasadę równości wobec prawa oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego. Brak jest podstaw do przyjęcia możliwości zasiedzenia takiej „służebności”, bowiem w systemie prawnym nie istniał taki rodzaj służebności. Takie nabycie służebności, wbrew stanowisku Sądu Najwyższego, nie jest usprawiedliwione potrzebą ochrony porządku prawnego. Wszystkie wątpliwości w systemie prawnym na etapie wykładni winny być rozstrzygane na korzyść prawa własności.

W ocenie skarżących interpretacja prawa, która dopuszcza bieg zasiedzenia prawa służebności gruntowej przez podmiot, który nie spełnił przesłanek jednoznacznie wskazanych w ustawie, narusza regułę nienaruszalności prawa własności oraz zaufanie obywateli do Państwa i tworzonego przez nie prawa i wprowadza w błąd nawet najbardziej ostrożnie działające podmioty prawne, postępujące w zaufaniu do jednoznacznego brzmienia przepisów ustawowych. Efekt zabiegów interpretacyjnych tak bardzo odbiega od językowego brzmienia treści przepisów definiujących służebność gruntową (art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego), że uzasadnione pozostaje twierdzenie o prawotwórczym skutku zastosowanej wykładni. Drogą wykładni celowościowej i funkcjonalnej nie powinny być kreowane wyjątki od obowiązujących w systemie prawnym zasad, a właśnie w taki sposób doszło do obciążenia prawa własności nieruchomości w przypadku skarżących.

Sprawiedliwość społeczna wymaga, aby ingerencja w prawo własności w analogicznych przypadkach wiązała się z określonym ekwiwalentem na rzecz właścicieli. Sąd Najwyższy swoim orzecznictwem doprowadził do wprowadzenia ograniczenia prawa własności bez wyraźnej podstawy ustawowej. Nie jest dopuszczalne przyjęcie biegu zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu przed wykreowaniem tego rodzaju prawa przez Sąd Najwyższy. Ochrona właściciela przed wprowadzeniem do Kodeksu cywilnego regulacji dotyczącej służebności przesyłu pozostaje iluzoryczna. Istnieją nieuzasadnione różnice w zakresie jakości ochrony własności przed nabyciem ograniczonych praw rzeczowych wyznaczone datą 3 sierpnia 2008 r. Przyjmowana w orzecznictwie koncepcja, bez podstaw prawnych faworyzuje przedsiębiorstwa przesyłowe w sporach z właścicielami, ograniczając aktualne funkcje instytucji służebności przesyłu.

W sprawie stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej skarżący wystąpili przeciwko T S.A. z siedzibą w K (dalej: przedsiębiorstwo energetyczne) m.in. z wnioskiem o ustanowienie na ich nieruchomości, położonej w Z, stanowiącej działkę gruntu, dla której Sąd Rejonowy w T prowadzi księgę wieczystą na rzecz uczestnika, służebności przesyłu, której treścią jest znoszenie istnienia na nieruchomości obciążonej i w przestrzeni nad powierzchnią tej nieruchomości istniejących urządzeń przesyłowych,

oraz prawa korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie niezbędnym do dokonywania konserwacji, remontów, modernizacji urządzeń przesyłowych lub ich instalacji.

Postanowieniem z dnia października 2016 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w T oddalił wniosek, uznając, że roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu nie przysługuje zainteresowanym wobec tego, że poprzednik prawny przedsiębiorstwa energetycznego nabył w drodze zasiedzenia służebność gruntową odpowiadającą treścią służebności przesyłu, przy czym bieg terminu zasiedzenia służebności należy liczyć od dnia stycznia 1972 r. Wskazane rozstrzygnięcie Sądu I instancji zostało podtrzymane przez Sąd Okręgowy w G, który postanowieniem z dnia października 2017 r. (sygn. akt), oddalił apelację wnioskodawców, potwierdzając zasadność stanowiska Sądu Rejonowego, wprost wskazując, iż w realiach sprawy zasadnym pozostaje zapatrywanie, iż na objętej wnioskiem nieruchomości zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu nastąpiło po upływie 20 lat od dnia stycznia 1972 r..

Zaskarżony sposób rozumienia art. 292 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 172 § 1 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, w którym skarżący upatrują naruszenie swych konstytucyjnych praw, był podstawą oddalenia ich roszczenia

o ustanowienie służebności przesyłu w prawomocnie zakończonej sprawie cywilnej. Wskazane przepisy Kodeksu cywilnego stanowiły materialnoprawną podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sądu kończącego postępowanie w sprawie. Należy wskazać, iż złożona przez skarżących skarga kasacyjna nie została przyjęta do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia grudnia 2018 r., sygn. akt).

Postanowieniem z dnia 18 grudnia 2019 r. (sygn. akt Ts 12/18) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jedynie w zakresie podniesionej w niej niezgodności wskazanych przepisów Kodeksu cywilnego z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W pozostałym zakresie Trybunał nadał skardze konstytucyjnej p. B R i p. H R dalszy bieg, wskazując, iż spełnia ona przesłanki warunkujące przekazanie jej do merytorycznej oceny. Trybunał uznał m.in., iż skarżący wyczerpali przysługującą im drogę prawną, złożyli skargę z zachowaniem terminu ustawowego, prawidłowo określili przedmiot kontroli, wskazali sposób naruszenia przysługujących im konstytucyjnych praw, a także należycie uzasadnili sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty.

I. Przedmiot zaskarżenia

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich istota złożonej skargi konstytucyjnej dotyczy zgodności z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i w zdecydowanej większości honorowanej przez sądy powszechne wykładni art. 292 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego. Przedmiotowa wykładnia dopuszcza nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ Kodeksu cywilnego, w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu. Zdaniem Rzecznika kwestionowana norma prawna, dopuszczająca zasiedzenie służebności, ma oparcie w ugruntowanej i jednolitej praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż zdaniem Rzecznika wskazany w skardze jako przedmiot zaskarżenia przepis art. XLI § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94) nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sądowego zapadłego w podniesionej w skardze sprawie cywilnej. Zgodnie z tymże przepisem ustawy, jeżeli termin zasiedzenia według Kodeksu cywilnego jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg zasiedzenia rozpoczyna się z dniem wejścia Kodeksu w życie; jeżeli

jednak zasiedzenie rozpoczęte przed dniem wejścia w życie Kodeksu cywilnego nastąpiłoby przy uwzględnieniu terminu określonego w przepisach dotychczasowych wcześniej, zasiedzenie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu. Ponadto przepis ten nie stanowi także podstawy prawnej, zakwestionowanej wykładni dopuszczającej możliwość nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu.

Podejmując próbę prześledzenia powołanej w skardze linii orzeczniczej należy podkreślić, iż dopiero z dniem 3 sierpnia 2008 r. wprowadzono do Kodeksu cywilnego służebność przesyłu jako nowy rodzaj służebności. Do tej daty samo prawne usankcjonowanie służebności przesyłu było uzależnione od jurydycznej możliwości wpisania tejże służebności w rygory służebności gruntowych. Także sama możliwość nabycia w drodze zasiedzenia służebności przed dniem 3 sierpnia 2008 r. była uzależniona od uznania, iż nabywane prawo stanowi emanację służebności gruntowej.

W tym kontekście należy mieć na uwadze, iż Kodeks cywilny przewiduje ścisłe warunki pozwalające na uznanie, iż dane prawo jest służebnością gruntową. Zgodnie z treścią art. 285 Kodeksu cywilnego *nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (służebność gruntowa). Służebność gruntowa może mieć jedynie na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej lub jej oznaczonej części. Stosownie do treści art. 292 Kodeksu cywilnego służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie stosuje się odpowiednio do zasiedzenia służebności gruntowej. Służebność gruntowa może być więc ustanowiona jedynie na rzecz nieruchomości władnącej i w celu zwiększenia jej wartości (użyteczności). Tak ujęta konstrukcja służebności gruntowej ma swoje ustawowe cele i nie powinna być wykorzystywana dla ułatwienia działalności gospodarczej przedsiębiorcy z wykorzystaniem cudzych nieruchomości, pod pozorem zwiększenia użyteczności sztucznie wyszukanej w jego majątku nieruchomości władnącej.*

Wymaga podkreślenia, iż wobec obowiązywania zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, uczestnicy obrotu mogą posługiwać się tylko takimi konstrukcjami, które ustanowił prawodawca oraz nie mogą zmieniać ich treści, charakteru lub struktury. System prawny nie stoi na przeszkodzie temu, by przedsiębiorca zawarł z właścicielem

nieruchomości umowę, ustalającą określony sposób korzystania z jego nieruchomości na cele posadowienia na niej urządzeń przesyłowych oraz dostępu do nich w celu wykonania niezbędnej konserwacji. Taka umowa prowadzi jednak do ustanowienia na rzecz przedsiębiorcy prawa osobistego, względnego, które może uzyskać rozszerzoną skuteczność w związku z jego ujawnieniem w księdze wieczystej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2002 r., II CKN 1316/00; LEX nr 1211332).

Mimo tak ujętych zastrzeżeń, przed nowelizacją Kodeksu cywilnego, polegającą na dodaniu art. 305¹-305⁴ Kodeksu cywilnego (tj. przed dniem 3 sierpnia 2008 r.), w orzecznictwie wyraźnie dopuszczono możliwość umownego ustanowienia służebności gruntowej, która treścią odpowiada służebności przesyłu, a w dalszej kolejności także możliwość zasiedzenia tak ujętego prawa do gruntu. Takie stanowisko znalazło odzwierciedlenie w konsekwentnie prezentowanej linii orzeczniczej, zapoczątkowanej uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02, OSNC 2014/7-8/68). Sąd Najwyższy stwierdził wówczas, że okoliczność, iż nieruchomość władająca wchodzi w skład przedsiębiorstwa energetycznego sama przez się nie wyłącza możliwości zrealizowania przez strony umowy o ustanowienie służebności gruntowej w celu określonym w art. 285 § 2 Kodeksu cywilnego. W kolejnych orzeczeniach Sąd Najwyższy oceniał wnioski o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu (por. w szczególności postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08, LEX nr 461735). Jakkolwiek w orzecznictwie nie było jednoznaczności, jaką treść powinna mieć umowa zawarta przed dniem 1 sierpnia 2008 r., dotycząca obciążenia nieruchomości służebnością odpowiadającą służebności przesyłu (w szczególności, czy powinna określać nieruchomość władającą, czy tylko przedsiębiorcę przesyłowego), to jednak Sąd Najwyższy jednoznacznie stał na stanowisku, iż dopuszczalne jest nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Tak więc stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02) umożliwiło przyjęcie dalej idącej tezy, że skoro przed dniem 3 sierpnia 2008 r. możliwe było umowne nabycie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, to dopuszczalne było także jej nabycie w drodze zasiedzenia na podstawie art. 292 Kodeksu cywilnego.

Początkowo orzecznictwo dopuszczało możliwość zasiedzenia służebności, ale na rzecz każdego właściciela nieruchomości władającej, którą wnioskodawca musiał zidentyfikować. Za podmiot, na rzecz którego służebność mogła być nabyta przed dniem 1 lutego 1989 r. uznawano nie przedsiębiorcę przesyłowego, ale Skarb Państwa, a od dnia 1 lutego 1989 r. - przedsiębiorcę przesyłowego, jeżeli wykazał, że Skarb Państwa przeniósł na jego rzecz posiadanie nieruchomości władającej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt III CZP 70/09, OSNC 2010/5 /64; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 291/09, "Monitor Prawniczy"

2010, nr 2, s. 68; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt V CSK 502/10, "Rejent" 2012, nr 12, s. 159; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 672/12, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I CSK 11/05, "Biuletyn SN" 2006, nr 5, s. 11; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt III CSK 73/08, "Rejent" 2008, nr 7-8, s. 222). Za przesłankę nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej, tworzącej dla przedsiębiorcy przesyłowego tytuł do korzystania z urządzeń przesyłowych posadowionych na cudzym gruncie, Sąd Najwyższy uznawał polepszenie sytuacji przedsiębiorcy, w związku z zainstalowaniem i korzystaniem z urządzeń oraz zwiększenie użyteczności nieruchomości, na której znajdują się składniki przedsiębiorstwa, jeśli nieruchomość ta wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Zdaniem Sądu Najwyższego okoliczność, iż służebność gruntowa zwiększy użyteczność przedsiębiorstwa prowadzonego przez właściciela nieruchomości, nie może automatycznie wyłączać istnienia nieruchomości władnącej. W skład przedsiębiorstwa mogą wchodzić także nieruchomości, przez co samo ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstwa może, w okolicznościach konkretnej sprawy, stanowić jednocześnie zwiększenie użyteczności nieruchomości należącej do tego przedsiębiorstwa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2006 r., sygn. akt II CSK 112/06, "Monitor Prawniczy" 2006, nr 19, s. 1016; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt III CSK 73/08; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2009 r., sygn. akt I CSK 392/08, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt II CSK 119/06, "Monitor Prawniczy" 2006, nr 21, s. 1128).

W dalszej kolejności w orzecznictwie ukształtował się bardziej liberalny pogląd Sądu Najwyższego, że możliwe jest nabycie przez zasiedzenie przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, ustanawianej nie na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej, bo jej w ogóle nie należy identyfikować, ale do dnia 1 lutego 1989 r. bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa albo od dnia 1 lutego 1989 r. na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 89/08, "Biuletyn SN" 2008, nr 10, s. 8; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 31/13, OSNC 2014 /2/11, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13, OSNC 2013/12/139; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt II CSK 389/08, nie publ.; oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. akt I CSK 606/09, nie publ., z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II CSK 120/12 nie publ., z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt V CSK 129/12, LEX nr 1294483; z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. akt V CSK 321/12, LEX nr 1381040; z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II CSK 626/12, LEX nr 1341262; z dnia 30 października 2013, sygn. akt V CSK 497/12, LEX nr 1394097; z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt V CSK 190/13, LEX nr 1458640; z dnia

4 lipca 2014 r., sygn. akt III CSK 551/13 - nie publ.). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 stycznia 2013 r. (sygn. akt II CSK 289/12, nie publ.), stwierdził, że odstąpienie w drodze wykładni od konieczności określenia w czynności prawnej lub orzeczeniu nieruchomości władnącej, na rzecz której wystąpił *ex lege* skutek zasiedzenia, nastąpiło w rezultacie odwołania się do pojęcia przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym i przyjęcia domniemania, że składnikiem przedsiębiorstwa przesyłowego jest zawsze taka nieruchomość. Przy takiej koncepcji brak określenia nieruchomości władnącej jest tylko technicznym uproszczeniem służącym przyspieszeniu postępowania i nie świadczy o braku wystąpienia przesłanki merytorycznej w postaci nieruchomości władnącej. Sam funkcjonalny związek urządzeń przesyłowych z siecią przesyłową, wchodzącą w skład przedsiębiorstwa, a tym samym z nieruchomością wchodzącą również w skład przedsiębiorstwa, pozwala na stosowanie art. 285 i art. 292 Kodeksu cywilnego przez analogię, umożliwiającą zasiedzenie w stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie art. 305¹ Kodeksu cywilnego (przed 3 sierpnia 2008 r.) służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu, na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego (Skarbu Państwa) bez potrzeby wskazywania i określania w orzeczeniu nieruchomości władnącej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt V CSK 553/13, LEX nr 1616923).

Uchwałą składu 7 sędziów z dnia 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13, OSNC 2014/7- 8/68) Sąd Najwyższy jedynie częściowo zanegował możliwość nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej. Sąd Najwyższy przesądził wówczas, iż samo wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu. Wykonywanie przewidzianych ustawą i decyzją administracyjną uprawnień do utrzymywania urządzeń przesyłowych, posadowionych na cudzej nieruchomości na podstawie tytułu prawnego mającego źródło w decyzji o charakterze wywłaszczeniowym, ograniczającej prawo właściciela oraz uprawnień do dostępu do tych urządzeń w celu ich utrzymania we właściwym stanie technicznym, jest działaniem podejmowanym w tym zakresie, w którym właściciel nieruchomości został w swoim prawie trwale ograniczony i nie może być traktowane jako posiadanie samoistne prowadzące do zasiedzenia. Nie może być ono traktowane jako akt posiadania cudzej nieruchomości, skierowany przeciwko jej właścicielowi, mogący doprowadzić do zasiedzenia służebności gruntowej, obejmującej uprawnienia do wykonywania w stosunku do nieruchomości takich działań, na które przedsiębiorcy pozwalają ustawy wywłaszczeniowe. Niewątpliwe stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w tejże uchwale (kwestionujące możliwość zasiedzenia służebności) dotyczyło tylko sytuacji, gdy władanie

nieruchomością przez przedsiębiorstwo przesyłowe znajdowało swe źródło w decyzji administracyjnej. Wymaga zatem podkreślenia, iż pogląd ten nie mógł zmienić dotychczasowej, ugruntowanej linii orzeczniczej, dopuszczającej możliwość zasiedzenia przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji, gdy władanie nieruchomością w zakresie służebności nie wynikało z decyzji ograniczającej prawo właściciela do gruntu. Po wydaniu przedmiotowej uchwały Sąd Najwyższy nadal wskazywał na możliwość nabycia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji braku wydania decyzji administracyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt II CSK 471/13, LEX nr 1477475; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CSK 551/13, LEX nr 1504752; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 203/14, LEX nr 1656510; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 639/15, LEX nr 2075706; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt V CSK 553/13, LEX nr 1616923; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II CSK 822/15, LEX nr 2186057; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt I CSK 155/16, LEX nr 2269099; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt IV CSK 687/16, LEX nr 2401075; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt V CSK 33/17, LEX nr 2429630; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II CSK 711/17, LEX nr 2490622; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2018 r., sygn. akt IV CSK 136/17, LEX nr 2522996; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2018 r., sygn. akt I CSK 524/17, LEX nr 2518915).

Niewątpliwie zakwestionowane w skardze rozumienie przywołanych przepisów art. 285 i art. 292 Kodeksu cywilnego ma charakter stały, jednoznaczny i powszechny, przez co może stanowić przedmiot kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, OTK-A 2009/11/165). Należy mieć na uwadze, iż ocena konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisom prawa w drodze wykładni sądowej jest dopuszczalna wówczas, gdy określony sposób rozumienia przepisów utrwalił się w orzecznictwie w sposób oczywisty i gdy znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność normy prawnej, uwzględnia zatem jej interpretację nadaną przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w pełnym składzie z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008,

poz. 154; z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121). Tak więc możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjności uzależniona jest od stwierdzenia, czy jednolita i bezsporna praktyka stosowania prawa nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne rozumienie (treść normatywną), tak jakby uczynił to sam ustawodawca.

Trzeba też podkreślić, iż praktyka stosowania prawa (przepisów art. 292 i art. 285 Kodeksu cywilnego), w zakresie postawionych w skardze zagadnień prawnych, ma charakter jednolity. Pogląd prawny wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 kwietnia 2014 r., wskazujący, że wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, stanowiącej tytuł prawny do jej wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, nie ma znaczenia dla kwalifikacji zakwestionowanej w skardze normy prawnej. Analiza skargi konstytucyjnej pozwala na jednoznaczną rekonstrukcję treści normatywnej, której konstytucyjność podważa skarżący. Zdaniem Rzecznika istnieje jednak potrzeba zawężenia zakresu postawionego w sprawie zagadnienia prawnego, tak by nie pokrywał się on z zakresem uprzednio rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny spraw (P 28/13, P 47/13), gdzie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ponadto w sprawie cywilnej, stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej, sądy obu instancji uznały, iż nie doszło do wydania decyzji ograniczających prawa właścicieli nieruchomości. Tak więc prawidłowy zakres rozpoznania w przedmiotowej sprawie, korespondujący z podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia sądu powszechnego, dotyczy możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w sytuacji, gdy brak jest decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela do gruntu. W przeciwieństwie do uprzednio rozpoznanych przez Trybunał pytań prawnych, trudno więc o uzasadnione twierdzenie, iż uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13) przerywa dotychczasową ugruntowaną i jednolitą linię orzecniczą, dopuszczającą możliwość zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w tym węższym zakresie. Należy zatem raz jeszcze podkreślić, iż w zakresie przedstawionego zagadnienia prawnego (gdy posiadanie służebności nie wynika z decyzji administracyjnej) mamy do czynienia z jednolitą wykładnią sądową kwestionowanych przepisów, nadającą im stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie. W przedmiotowej sprawie konstytucyjnej ocenie podlega norma prawna, wynikająca z ugruntowanej sądowej praktyki stosowania art. 292 i art. 285 Kodeksu cywilnego. W skardze konstytucyjnej zakwestionowano treść normatywną przywołanych przepisów prawa, zrekonstruowaną na podstawie jednoznacznej i autorytatywnej, a także utrwalonej w sposób oczywisty w obrocie prawnym wykładni Sądu Najwyższego (por. wypowiedzi Sądu Najwyższego

przywołane wyżej w ramach niniejszego pkt.). Forsowana przez Sąd Najwyższy koncepcja dopuszczająca możliwość zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu jest nadal obecna w najnowszym orzecznictwie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt III CZP 110/18, LEX; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2018 r., sygn. akt IV CSK 142/17, LEX nr 2522996; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2018 r., IV CSK 136/17, LEX nr 2522994; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2018 r., sygn. akt I CSK 524/17, LEX nr 2518915).

II. Pozbawienie konstytucyjnej ochrony prawa własności (naruszenie art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP)

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich podstawowe znaczenie w sprawie posiada art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z mocy przywołanego przepisu Ustawy Zasadniczej prawo własności podlega ochronie, która ma być równa dla wszystkich (nie może być ona różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa). Wolność ustawodawcy w tworzeniu norm prawnych nie ma charakteru absolutnego. Spoczywający na nim obowiązek dostatecznej ochrony wartości konstytucyjnych obliguje go do ustanowienia odpowiednich uregulowań, przy czym ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, ażeby zapewnić chronionym dobrom prawnym dostateczną ochronę. W szczególności prawo własności, jako podstawowe prawo majątkowe, winno być należycie chronione na poziomie ustawy. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawu własności, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawo własności mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też przysługującą mu ochronę bezpodstawnie ograniczać. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kładzie się nacisk na realność ochrony zapewnianej majątkowym prawom podmiotowym a w szczególności prawu własności. Punktem odniesienia winna być zatem skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, OTK ZU 2001/1/5; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999/2/25; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07, OTK-A 2007/8/94; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05, OTK-A 2007/1/1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02, OTK-A 2004/9/89).

W tym kontekście należy podnieść, iż samo zasiedzenie służebności niewątpliwie stanowi ograniczenie ochrony prawa własności nieruchomości. Spełnienie przesłanek zasiedzenia służebności zobowiązuje właściciela nieruchomości do podporządkowania się skutkom prawnym, wynikającym z pierwotnie powstałego prawa rzeczowego, trwale ograniczającego uprawnienia właścicielskie. Innymi słowy w przypadku stwierdzenia zasiedzenia służebności właściciel jest zmuszony do tolerowania uprawnień podmiotu prawnego, który nabył w ten sposób ograniczone prawo rzeczowe, przez co sama ochrona prawa własności nieruchomości pozostaje w tym zakresie wyłączona. Zasiedzenie służebności, jako forma ustawowego pomniejszenia sfery uprawnień właściciela względem nieruchomości, jest konstytucyjnie dopuszczalne, o ile regulacje prawne instytucji zasiedzenia umożliwiają właścicielowi podjęcie realnych działań obronnych przeciwdziałających zaistnieniu skutków zasiedzenia. Sama instytucja zasiedzenia jest oparta na swoistej równowadze interesów posiadacza i właściciela, która zakłada realność podjęcia przez właściciela skutecznej ochrony zagrożonej przez posiadacza sfery prawnej. Skutek w postaci całkowitej bądź częściowej utraty prawa przez właściciela, wiąże się z brakiem jego reakcji na istnienie stanu faktycznego, niezgodnego ze stanem prawnym, ale jedynie wówczas, gdy zgodnie z obowiązującym prawem, powinien był on liczyć się z taką niekorzystną konsekwencją prawną. Tak brzmiąca teza uwzględnia szczególną ochronę prawa własności i ma ścisły związek z charakterem prawnym zasiedzenia, które prowadzi do uregulowania stanu prawnego rzeczy poprzez przyznanie ochrony prawnej posiadaczowi w sytuacji, gdy właścicielowi można postawić zarzut beczynności w wykonywaniu uprawnień względem rzeczy. Dla konstytucyjności normy prawnej, przewidującej zasiedzenie służebności, bezpośrednie znaczenie posiada zatem ocena w zakresie istnienia po stronie właściciela (racjonalnie działającego i należycie dbającego o swe sprawy) możliwości uchronienia się przed niekorzystnymi skutkami prawnorzeczowymi. Wyłom w ochronie prawa własności, wynikający z zaistnienia zasiedzenia, nie powinien budzić wątpliwości konstytucyjnych, o ile samo funkcjonowanie w systemie prawnym normy dopuszczającej zasiedzenie nie narusza innych wartości konstytucyjnych. W szczególności należy zwrócić uwagę na konieczność respektowania przez ustawodawcę wynikających z art. 2 Konstytucji zasad: zaufania do tworzonego przez państwo prawa (zasada bezpieczeństwa prawnego) oraz zakazu wstecznego działania ustawy (retroakcji).

Warto zwrócić uwagę, iż w przypadku zasiedzenia jest wymagane zapewnienie jednolitej kwalifikacji prawnej zdarzenia ciągłego, stanowiącego stan posiadania, jako zdolnego wywrzeć skutek w postaci zmiany w stosunkach prawnorzeczowych. Aby zasiedzenie było dopuszczalne, wynikające z niego skutki prawne (nabycie prawa własności lub służebności przez posiadacza), powinny być uznawane przez ustawę obowiązującą w ciągu biegu terminu zasiedzenia (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK-A 2003/8/82). Tak rozumiany

wymóg, legalizujący skutki zasiedzenia, z oczywistych względów nie jest spełniony w sytuacji, gdy norma dopuszczająca zasiedzenie konkretnego prawa rzeczowego zostaje wprowadzona do obrotu prawnego w wyniku twórczej, celowościowej wykładni sądowej, radykalnie zmieniającej dotychczas powszechnie honorowane zapatrywanie prawne, negujące możliwość zasiadywania takiego prawa, i która jednocześnie odnosi skutki zasiedzenia do stanu faktycznego (stanu posiadania) zamkniętego w przeszłości, tj. przed „wydobyciem” tejże normy prawnej na drodze interpretacji ustawy. Zdaniem Rzecznika ograniczenia, które wiążą ustawodawcę przy wprowadzaniu normy prawnej, dopuszczającej zasiedzenie, pozostają aktualne także w przypadku, gdy norma prawna, przypisująca skutki zasiedzenia określonym stanom faktycznym, wykreowana w procesie sądowej interpretacji ustawy, zmienia radykalnie dotychczasowe, ustalone w obrocie znaczenie normatywne, sprzeciwiające się dopuszczalności zasiedzenia. Ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 2 Ustawy Zasadniczej podlega więc także zaufanie uczestników obrotu do uzasadnionego sposobu interpretacji prawa, przyjmowanego w procesie stosowania prawa przez sądy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00, OTK 2001/7/211; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06, OTK-A 2007/3/23). Także w przypadku twórczej interpretacji przepisów w procesie sądowego stosowania prawa zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa wymaga, by skutki nowej normy prawnej nie stanowiły całkowitego zaskoczenia dla właściciela. Zdaniem Rzecznika szczególna ochrona prawa własności implikuje stan, by właściciel mógł dowiedzieć się o prawnej możliwości zasiedzenia w momencie, gdy termin zasiedzenia jeszcze nie upłynął.

Tymczasem zakwestionowana wykładnia prawa dopuszcza możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w przypadku, gdy sam bieg zasiedzenia zakończył się przed „wprowadzeniem” ocenianej normy prawnej do obrotu w wyniku dokonania przez Sąd Najwyższy interpretacji art. 292 w zw. z art. 285 Kodeksu cywilnego w nowy, dotychczas nie funkcjonujący w systemie prawnym sposób. Istotne pozostaje przy tym, iż w czasie samego biegu okresu posiadania w zakresie służebności system prawny honorował takie brzmienie ustawy, które nie dopuszczało możliwości odjęcia praw właścicielowi na drodze właściwej zasiedzeniu. W efekcie dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni, skutkującej nieprzewidywalną dla uczestników obrotu radykalną zmianą stanu prawnego, właściciele nieruchomości zostali postawieni w sytuacji, w której nie mogli podjąć stosownych działań obronnych przed zaistnieniem skutków zasiedzenia. Tymczasem należyta ochrona prawa własności winna gwarantować możliwość podjęcia stosownej obrony względem działań mogących prowadzić do trwałego umniejszenia władztwa właściciela.

Wymaga podkreślenia, iż przed powstaniem kwestionowanej wykładni w systemie prawnym nie było mowy o możliwości nabycia w drodze zasiedzenia wykreowanej przez

Sąd Najwyższy służebności. Prawotwórcza wykładnia Sądu Najwyższego (wbrew ograniczeniom wynikającym z obowiązywania zasady *numerus clausus* praw rzeczowych) w istocie doprowadziła do wprowadzenia do systemu prawa rzeczowego trzeciego rodzaju służebności. Dopuszczone przez Sąd Najwyższy odstępstwa od ustawowych wymogów służebności gruntowych są tak znaczące, iż uzasadnionym staje się twierdzenie, iż „zasiadywane” prawo stanowi nowe prawo rzeczowe. Trudno zatem o uzasadnione twierdzenie, iż należycie dbający o swoje sprawy właściciel gruntu, zajętego przez urządzenia przesyłowe, mógł spodziewać się utraty znacznej części swych uprawnień względem nieruchomości skutkiem powstania z mocy prawa służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w okresie, gdy system prawny nie przewidywał takiego prawa rzeczowego. W ocenie Rzecznika właściciel nieruchomości mógł nie podejmować działań obronnych, bo działając w zaufaniu do utrwalonego stanu prawnego, nie spodziewał się niekorzystnych dla siebie skutków prawnych w obszarze prawa rzeczowego. Skoro system prawny (ustalone brzmienie ustawy) w trakcie biegu terminu zasiedzenia nie przewidywał dopuszczalności powołania do życia takiego ograniczonego prawa rzeczowego, to właściciel nie mógł przewidzieć, iż dalsze tolerowanie usytuowania urządzeń przesyłowych na nieruchomości może prowadzić do jej obciążenia wskutek zasiedzenia służebności. Racjonalnie działający uczestnik obrotu, by móc skorzystać z ochrony prawnej, wprawdzie musi mieć świadomość zagrożenia (możliwość utraty uprawnień wskutek zasiedzenia).

Radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana skutkiem działania interpretacyjnego Sądu Najwyższego, w istocie doprowadziła do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, która eliminuje możliwość podjęcia obrony przez właściciela. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w sprawie cywilnej, stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej.

Wymaga dodatkowo podkreślenia, iż doszło w niej do potwierdzenia możliwości stosowania nowej wykładni prawnej (zupełnie nie znanej przed 2003 r.), sukcesywnie zmieniającej ocenę prawną w zakresie dopuszczalności zasiedzenia służebności, w odniesieniu do stanu posiadania z przeszłości. W ten sposób została zmieniona kwalifikacja prawna już zaistniałych zdarzeń prawnych (stanów posiadania). W tym zakresie skutki działania Sądu Najwyższego (efekty zaaprobowania) są analogiczne jak w przypadku, gdy ustawodawca dopuszcza się działania prowadzącego do zaistnienia tzw. właściwej retroaktywności.

W świetle przedstawionych okoliczności zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich norma prawna, zakwestionowana w złożonej skardze konstytucyjnej, z uwagi na sposób wprowadzenia jej do systemu prawnego, w wyniku wykładni prawnej odnoszącej się do zamkniętych stanów faktycznych, w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób – tj.

z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa i zakazu retroakcji – wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości. Stąd też zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy prawa, pozostają niezgodne z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności w drodze przyjęcia analogii na niekorzyść właściciela (naruszenie art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)

Spośród wzorców konstytucyjnych przywołanych w skardze konstytucyjnej, zdaniem Rzecznika istotne znaczenie należy przypisać dyspozycji art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Adekwatna kontrola konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej wymaga przede wszystkim oceny dopuszczalności wprowadzonego przez nią ograniczenia w konstytucyjnie chronionym prawie własności. Stąd też wzorzec kontroli konstytucyjnej winien zdaniem Rzecznika zostać wyznaczony również poprzez zasadę proporcjonalności. Skoro istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona praw i wolności, przywołany art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako wzorzec kontroli konstytucyjności, winien stać się podstawą prawną orzeczenia Trybunału w sprawie właśnie ze względu na swój szczególny charakter wyznacznika warunków konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Sam przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Objęcie wymienionych praw ochroną konstytucyjną wynika z treści art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, kładącego nacisk na równość tej ochrony. Z kolei ust. 3 tegoż artykułu, wskazany w skardze jako wzorzec zbadania konstytucyjności, dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia własności, nie naruszającego wszakże istoty tego prawa.

Wymaga podkreślenia, iż art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Jednakże należy pamiętać, iż sam art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie wyczerpuje wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę prawa własności. Niezmiernie istotna pozostaje regulacja zawarta w ramach art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującego zasadę proporcjonalności.

Zgodnie z tymże przepisem Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Art. 31 ust. 3 Konstytucji generalnie przewiduje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności.

Samo odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności w ramach art. 64 ust. 3 Konstytucji nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tegoż prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasady proporcjonalności). Przesądza o tym rola tegoż przepisu Konstytucji RP. Sprowadza się ona do zakresienia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Tak więc art. 64 ust. 3 Konstytucji ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje dodatkowo wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Nie jest zatem dopuszczalne potraktowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną ochronę konstytucyjną, zawartą w ramach art. 31 ust. 3. Prowadziłoby to do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej przez Ustawę Zasadniczą prawu własności, które jest przecież najsilniejszym prawem majątkowym, zapewniającym najszerszą formę korzystania z rzeczy. Tak więc dopiero analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw pozwala na rekonstrukcję bariery ochronnej przewidzianej przez Konstytucję w przypadku prawa własności. To właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji przy ocenie dopuszczalności ograniczeń prawa własności pełni rolę podstawową, zaś art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi jedynie konstytucyjne potwierdzenie generalnej możliwości wprowadzania ograniczeń w sferze prawa własności (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999/2; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK 1999/4/78; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK-A 2003/8/82). Zdaniem Rzecznika podstawowym zagadnieniem w przedmiotowej sprawie pozostaje zatem ustalenie, czy ograniczenie prawa własności, wynikające z treści kwestionowanej wykładni prawnej, spełnia kryteria wymienione nie tylko w art. 64 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, ale także w ramach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika sama instytucja zasiedzenia służebności winna być rozpatrywana w płaszczyźnie dopuszczalności wprowadzonego ustawą ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. Dopuszczenie zasiedzenia służebności nie

pozbawia właściciela prawa do gruntu, lecz skutkuje jedynie umniejszeniem możliwości korzystania przez niego z nieruchomości. Ze swej natury zasiedzenie służebności nie może być więc traktowane jako naruszenie istoty prawa własności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK 1999/4/78). Jednak jako istotne ograniczenie uprawnień właścicielskich winno ono spełniać pozostałe wymogi zasady proporcjonalności. Konstytucyjnie chronione prawo własności nie jest absolutne, lecz podobnie jak inne prawa konstytucyjne podlega ograniczeniom. Wszelkie ograniczenia podlegają jednak ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wyznacza granice swobody regulacyjnej państwa. Ograniczając ochronę konstytucyjną, ustawodawca winien uwzględniać znaczenie prawa własności w naszym systemie prawnym, który w szczególny sposób zabezpiecza byt tego prawa podmiotowego. Stąd też przesłanki zasiedzenia, jako instytucji prawnej skutkującej daleko idącymi odstępstwami od zasady nienaruszalności prawa własności, nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający. Innymi słowy wszelkie wątpliwości w procesie stosowania ustaw winny być rozstrzygane na korzyść prawa własności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK-A 2003/8/82).

Zgodnie zaś z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Godząc się na limitowanie konstytucyjnych praw, w tym także prawa własności, Konstytucja RP precyzuje warunki dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń. Art. 31 ust. 3 Konstytucji precyzyjnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z prawa własności. Należą do nich: ustawowa forma ograniczeń, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi (zakaz nadmiernej ingerencji), zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa (por. m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 22/05, OTK-A 2005/11/135; a także poglądy zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00, OTK ZU 2001/5/124, wyroku z dnia 12 stycznia 2000, sygn. akt P 11/98, OTK ZU nr 2000/1/3; wyroku z dnia z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08, OTK ZU-A 2009/10/150; wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, OTK-A 2012/9/106).

Zakwestionowana w sprawie norma prawna w chwili obecnej pozwala na ograniczenie uprawnień właściciela względem nieruchomości poprzez sądowe

potwierdzenie nabycia przez posiadacza, przed dniem 3 sierpnia 2008 r. ograniczonego prawa rzeczowego (służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu), które to prawo nie zostało wprost przewidziane przez ustawodawcę. Samo dopuszczenie możliwości zasiedzenia tak ujętego prawa stanowi niewątpliwie ingerencję w konstytucyjnie ugruntowane prawo własności nieruchomości. Skutkiem sądowego potwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu jest bowiem umniejszenie sfery uprawnień właścicielskich. Przy ocenie konstytucyjności zaskarżonej wykładni (analizie poszczególnych wymogów zasady proporcjonalności) należy zatem mieć na uwadze szczególną funkcję, jaką spełnia w systemie prawnym prawo własności, która implikuje zakres ochrony tego prawa.

Analizując na podstawie art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej (także na gruncie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) konstytucyjną dopuszczalność wprowadzonej zakwestionowaną normą ingerencji w prawo własności nieruchomości, należy w pierwszej kolejności zbadać, czy kwestionowane ograniczenie ma swe źródło w ustawie. Istotne pozostaje zatem, czy norma prawna ukształtowana w ramach ujednocionej i utrwalonej wykładni Sądu Najwyższego znajduje wystarczające oparcie w wypowiedzi ustawodawcy. W tym kontekście zdaniem Rzecznika należy podkreślić, iż ukształtowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego i podzielona w sprawie skarżącego przez Sądy powszechne a zakwestionowana w skardze konstytucyjnej wykładnia stanowi przejaw wykorzystania w procesie sądowego stosowania prawa analogii na niekorzyść prawa własności (uprawnień właścicielskich). Sam fakt posłużenia się przez Sąd Najwyższy analogią przy dopuszczeniu możliwości zasiedzenia przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności o treści odpowiadającej treścią służebności przesyłu nie budzi wątpliwości. Przyznaje to sam Sąd Najwyższy w orzeczeniach kształtujących i utrwalających zakwestionowane rozumienie art. 292 w zw. z art. 285 Kodeksu cywilnego (por. w szczególności postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt V CSK 553/13, LEX nr 1616923, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. akt V CSK 321/12, LEX nr 1381040).

W ocenie Rzecznika samo posługiwanie się analogią przy rekonstrukcji przesłanek zasiedzenia służebności musi budzić poważne wątpliwości konstytucyjne. Wiąże się ono bezpośrednio z ograniczeniem uprawnień właścicielskich w następstwie nieuprawnionego odniesienia skutków prawnych zasiedzenia do stanów faktycznych nieobjętych zakresem działania ustawy. Posłużenie się w procesie stosowania prawa narzędziem analogii oznacza, iż przedmiotowa norma prawna została zrekonstruowana przez Sąd Najwyższy bez należytego oparcia w materii ustawowej. Zaskarżona norma prawna, dopuszczająca zasiedzenie przed dniem 3 sierpnia 2008 r. służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, nie czerpie więc swego wymaganego konstytucyjnie uzasadnienia wprost z ustawy. Sąd Najwyższy rozszerzył przewidziany przez ustawodawcę zakres możliwego zasiedzenia służebności, umożliwiając nabycie w drodze zasiedzenia prawa wykazującego

istotne jurydyczne różnice względem służebności gruntowych. Wprowadzone, wykreowaną przez Sąd Najwyższy normą prawną, ograniczenie w konstytucyjnie chronionym prawie własności nie spełnia zatem rygorystycznie pojmowanego wymogu legalności. Stąd też uprawnionym staje się zarzut, iż przedmiotowy uszczerbek w prawie własności został dokonany w drodze sądowego stosowania prawa, bez możliwości odwołania się do wyraźnego brzmienia ustawy. Zdaniem Rzecznika zakwestionowana norma prawna pozostaje niezgodna z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, bowiem dokonana nią ingerencja w prawo własności została przeprowadzona mimo braku wyraźnego i jednoznacznego przyzwolenia ustawodawcy.

Ponadto zdaniem Rzecznika w aktualnym stanie prawnym zakwestionowana norma prawna nie spełnia warunku proporcjonalności. Dokonana na drodze sądowej interpretacji prawa ingerencja w prawo własności aktualnie nie jest już konstytucyjnie konieczna. W szczególności w obecnych realiach kwestionowana wykładnia nie spełnia wynikającego z konstytucyjnej zasady proporcjonalności wymogu niezbędności wprowadzanego ograniczenia w konstytucyjnie chronionym prawie własności. Zdaniem Rzecznika, dalsze akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, przed dniem wprowadzenia przez ustawodawcę do porządku prawnego wprost takiego ograniczonego prawa rzeczowego, jest konstytucyjnie nieuzasadnione, bowiem istotne społecznie cele (uzasadnione potrzeby gospodarcze użytkowników sieci przesyłowych), których realizacja przyświecała Sądowi Najwyższemu przy tworzeniu konstrukcji służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, OSNC 2003/11/142), mogą być osiągnięte na innej, mniej dolegliwej dla właścicieli drodze prawnej. W aktualnym stanie prawnym istnieją niewątpliwie wystarczające instrumenty prawne należycie chroniące interesy przedsiębiorców przesyłowych, wyrażające się w uzyskaniu dostępu do nieruchomości, wymaganego potrzebą należytej eksploatacji sieci przesyłowych. Warto wskazać w tym zakresie na możliwość przymusowego ustanowienia służebności przesyłu na podstawie art. 305² § 1 Kodeksu cywilnego. Sądowy tryb domagania się przez przedsiębiorcę przesyłowego ustanowienia służebności przesyłu (przy ewentualnym wykorzystaniu procesowej instytucji zabezpieczenia) w pełni realizuje interes użytkownika sieci przesyłowych. Istnieje też prawna możliwość nabycia służebności przesyłu w drodze zasiedzenia, przy skorzystaniu z dobrodziejstwa doliczeniu okresu faktycznego posiadania nieruchomości w sposób odpowiadający służebności przed dniem 3 sierpnia 2008 r., tj. przed dniem wejścia w życie przepisów normujących służebność przesyłu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13, OSNC 2013/12/139). Nie wydaje się przy tym, iż dalsze honorowanie wykładni stworzonej przez Sąd Najwyższy może znajdować usprawiedliwienie w samym zwolnieniu uprawnionego z tytułu służebności z powinności

uiszczenia odszkodowania za ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, tak jak w istocie miało to miejsce w sprawie cywilnej, stanowiącej podstawę rozpatrywanej aktualnie skargi konstytucyjnej. Trudno bowiem o aksjologiczną akceptację takiego samoistnego finansowego uprzywilejowania z natury rzeczy ekonomicznie silniejszych uczestników obrotu cywilnoprawnego.

Warto jednocześnie zaznaczyć, iż samo podzielenie zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją zakwestionowanej normy prawnej i wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego nie stwarza ryzyka wznawiania spraw już prawomocnie zakończonych. Zgodnie z ustaloną wykładnią art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego podstawy wznowienia nie stanowią „interpretacyjne” orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jak i orzeczenia „zakresowe” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2003 r., sygn. akt III CO 9/03, OSNC 2004/4/68, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. akt I PZ 36/10 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, OSNC 2010/7-8/97; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., sygn. akt III CZP 45/03, OSNC 2004/9/136 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. akt I CO 17/09, LEX nr 2811201). Tak więc pozytywne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wydane w przedmiotowej sprawie będzie miało znaczenie w innych sprawach cywilnych jedynie na przyszłość, tj. w przypadku spraw będących w toku lub wszczętych po dacie wejścia w życie wyroku Trybunału.

W tym kontekście wymaga podkreślenia, iż sama możliwość zasiedzenia takiej służebności została wprowadzona w drodze wykładni sądowej, dokonanej pod rządami Konstytucji RP (pierwsze orzeczenie Sądu Najwyższego kreujące nowy rodzaj służebności pochodzi z 2003 r.). Nie ulega wątpliwości, iż przedmiotowa wykładnia prawa w istotny sposób odbiega od brzmienia ustawy. Kodeks cywilny przed dniem 3 sierpnia 2008 r. nie dopuszczał możliwości istnienia trzeciego rodzaju służebności (służebności nie odpowiadającej wymogom służebności osobistych i gruntowych). Zdaniem Rzecznika nie można pomijać faktu, iż stworzony przez Sąd Najwyższy wyłom w ustalonych przez doktrynę prawa i samego ustawodawcę regułach prawa rzeczowego funkcjonował w obrocie prawnym przez znaczny okres czasu. Wydaje się, iż był on wystarczający, by zainteresowane podmioty uregulowały stan prawny gruntów pod urządzeniami przesyłowymi. Potrzeba ochrony interesów przedsiębiorców przesyłowych uległa swoistej konsumpcji tak wskutek upływu czasu, jak i w następstwie dokonanej zmiany normatywnej „legalizującej” służebność przesyłu. Trudno zatem o dalsze uprzywilejowywanie przedsiębiorców przesyłowych w sytuacji, gdy dysponują oni adekwatnymi środkami prawnymi, z których skorzystanie daje im gwarancje uzyskania należytego dostępu do gruntów, niezbędnych do prawidłowego wykorzystania urządzeń przesyłowych.

Tak więc bezwzględna potrzeba przyjęcia przez Sąd Najwyższy konstrukcji prawnej, chroniącej interesy podmiotów przesyłowych, w chwili obecnej nie jest już aktualna. W bieżącym stanie prawnym dalsze umożliwienie stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w datach poprzedzających legalne wprowadzenie do porządku prawnego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu, w żadnym razie nie jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych.

W ocenie Rzecznika dalsze utrzymywanie w obrocie sztucznej i odbiegającej od wymogów gwarancyjnych konstrukcji prawnej, umożliwiającej zasiedzenie prawa rzeczowego nie wykreowanego przez ustawodawcę, wydaje się być nieuzasadnione koniecznością ochrony (realizacji) żadnej z wartości wyszczególnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tak więc wobec istotnego uszczerbku w zakresie konstytucyjnie chronionego prawa własności, przy jednoczesnym braku wyraźnego umocowania w ustawie jak i braku realizacji wymogu niezbędności, wynikającego z zasady proporcjonalności, zakwestionowana w skardze norma prawna, stanowiąca podstawę nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji wyłączeniowej, pozostaje niezgodna z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IV. Podstawy do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego przez Trybunał Konstytucyjny, mimo umorzenia postępowania w sprawie: P 7/17

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie istnieje konieczność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny mimo tego, że Trybunał w dniu 17 października 2018 r. umorzył postępowanie w sprawie: P 7/17, w której przedmiotem analizy ze strony Sądu Konstytucyjnego były analogiczne problemy konstytucyjne.

W pierwszej kolejności należy mieć na uwadze, iż samo umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczyło sprawy, w której inaczej kształtował się zakres kognicji Trybunału. Zdecydowana większość okoliczności podniesionych w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym sądu powszechnego, mających dezaktualizować potrzebę wydania przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia merytorycznego, nie ma bezpośredniego znaczenia dla samej oceny podstaw do orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, wszczętej wskutek złożenia przez uprawniony podmiot skargi konstytucyjnej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy w tym zakresie uwzględnić odmienny charakter sprawy inicjowanej wskutek prawidłowego, zgodnego z procedurą złożenia skargi konstytucyjnej. W szczególności warto odwołać się do funkcji

kontroli konstytucyjności prawa, która jest uruchamiana w następstwie skorzystania przez uprawnionego uczestnika obrotu prawnego ze szczególnego środka w postaci skargi konstytucyjnej. Zdecydowanie na pierwszym planie winna być zatem rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny potrzeba zapewnienia realnej ochrony prawom i wolnościom konstytucyjnym. Jednoznacznie wskazuje to, iż Trybunał Konstytucyjny nie powinien uchylać się od merytorycznego rozpoznania sprawy w sytuacji, gdy samo wydanie przez Sąd Konstytucyjny wyroku w sprawie pozostaje jedyną możliwością zanegowania jednolicie utrwalonej praktyki orzeczniczej, skutkującej istotnym naruszeniem w sferze konstytucyjnie chronionych praw i wolności.

Z punktu widzenia potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności podstawowe znaczenie posiada fakt, iż wobec jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego właściciele nieruchomości powszechnie pozostają w pozycji stron przegranych w analogicznych sporach z przedsiębiorstwami przesyłowymi, przy czym jedyną przyczyną odmowy udzielenia im sądowej ochrony na gruncie materialnego prawa cywilnego pozostaje dopuszczalność potwierdzenia zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. Z punktu widzenia potwierdzenia faktu naruszenia konstytucyjnego prawa własności w wyniku wydania w tego rodzaju sprawach ostatecznych rozstrzygnięć sądowych, bez znaczenia pozostają zatem istniejące w doktrynie spory i wątpliwości odnośnie samej formalnej kwalifikacji na gruncie teorii prawa zabiegów interpretacyjnych Sądu Najwyższego, w wyniku których doszło do wprowadzenia do obrotu prawnego z mocą wsteczną jurydycznej konstrukcji służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Stanowiska sądów powszechnych, które przyjmując prymat Konstytucji RP w procesie stosowania prawa, negują samą możliwość zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, z punktu widzenia ostatecznego wyniku sporów sądowych nie mają znaczenia. Należy podkreślić, iż w tego rodzaju sprawach „ostateczne słowo” należy i tak do Sądu Najwyższego. Sprawy takie jak ta, stanowiąca podstawę przedmiotowej skargi konstytucyjnej (sprawy dotyczące ustanowienia służebności), w świetle dyspozycji art. 519¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego są objęte zakresem kontroli kasacyjnej. Przy utrwalonym stanowisku Sądu Najwyższego w omawianej materii, samo więc skuteczne złożenie stosownej skargi kasacyjnej przez przedsiębiorcę przesyłowego skutkuje eliminacją z obrotu tych rozstrzygnięć sądów powszechnych, które kwestionują konstytucyjną dopuszczalność przyjęcia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Tak więc zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przy ocenie, czy w sprawie istnieją podstawy do merytorycznego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny miarodajny pozostaje jedynie sam fakt dalszego występowania w obrocie utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, która w sposób bezpośredni negatywnie oddziałuje na urzeczywistnienie się konstytucyjnej ochrony prawa własności nieruchomości.

Niezależnie od tego, czy uznamy, iż Sąd Najwyższy wykreował nowe prawo rzeczowe, czy też przyjmiemy, iż doszło do rozszerzającej wykładni ustawowego pojęcia nieruchomości władnącej, i tak negatywne dla właścicieli skutki w sferze konstytucyjnej pozostają tożsame. W obu przypadkach mamy do czynienia z ugruntowaniem się praktyki orzeczniczej skutkującej istotnym wylomem w sferze konstytucyjnie chronionego prawa własności, bez należytego oparcia w ustawie w kontekście wymogów wynikających z dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy podkreślić, iż służebność przesyłu jako trzeci rodzaj służebności była znana doktrynie prawa i jako taka występowała w dyskursie prawniczym już przed dniem 3 sierpnia 2008 r. W tym kontekście nieuprawnione wykreowanie konstrukcji prawnej służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu przez Sąd Najwyższy nie jest więc wynikiem odniesienia aktualnie obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego, dotyczących służebności przesyłu, do stanów prawnych istniejących przed dniem 3 sierpnia 2008 r.

Należy przypomnieć, iż dostrzeżone przez Trybunał w sprawie: P 7/17 problemy konstytucyjne zaowocowały wydaniem także w dniu 17 października 2018 r. postanowienia sygnalizacyjnego (sygn. akt S 5/18), w którym w odniesieniu do ujawnionych tamże zagadnień jednoznacznie wskazano, iż dalsza bezczynność władzy ustawodawczej w rozwiązaniu kwestii statusu prawnego terenów zajętych przez przedsiębiorstwa w związku z korzystaniem bez podstawy prawnej z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie, może skutkować wydaniem w przyszłości przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia merytorycznie rozstrzygającego analogiczne sprawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich organy inicjujące postępowanie legislacyjne miały wystarczająco dużo czasu, by wdrożyć odpowiednie procedury prawne. W chwili obecnej trudno o dalsze racjonalne oczekiwanie, iż problem unaoczniony w niniejszej sprawie zostanie pozytywnie rozwiązany przez ustawodawcę. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich tylko wyrok Trybunału Konstytucyjnego może - przynajmniej w części, na przyszłość - przywrócić konstytucyjną ochronę prawu własności nieruchomości, zajętych bez podstawy prawnej przez przedsiębiorstwa przesyłowe.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sama zasada równości nie może stanowić zapory przed urzeczywistnieniem konstytucyjnej ochrony naruszonego prawa własności. Sam fakt, iż skutki pozytywnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie miałyby ograniczony zakres odniesienia (nie objęłyby spraw już prawomocnie zakończonych), nie powinien stanowić negatywnej przesłanki orzeczniczej w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Powołanie się na zasadę równości w analogicznych sprawach, jako na negatywną przesłankę orzeczniczą, jest bowiem równoznaczne z akceptacją stanu naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności i jednoznacznie kłóci się z samą systemową funkcją skargi konstytucyjnej, gdzie z punktu widzenia wartości

chronionych konstytucją ocenie Trybunału podlega sytuacja podmiotu prawnego, skonkretyzowana prawomocnym rozstrzygnięciem sądowym.

W świetle całokształtu przytoczonych okoliczności, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnionym pozostaje zapatrywanie, iż art. 292 stosowany w zw. z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) w zakresie, w jakim umożliwia przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ Kodeksu cywilnego, tj. przed dniem 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna, ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia prawo własności konstytucyjnej ochrony oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo własności w drodze przyjęcia analogii na niekorzyść właściciela.

Adam Bodnar

Załączniki

6 odpisów pisma