

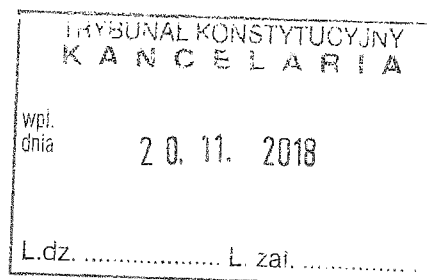


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 19 listopada 2018 r.

PK VIII TK 54.2018

SK 18/18



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H. M. i K. M. o stwierdzenie niezgodności art. 292 w związku z art. 172 § 1 w związku z art. 285 § 1 i 2 w związku z art. 352 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwiają nabycie przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu w okresie przed dniem 3 sierpnia 2008 r., w przypadku braku decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), a także w zakresie, w jakim umożliwiają doliczenie posiadania przez Skarb Państwa (przedsiębiorstwa państwowe) wykonywanego przed dniem 1 lutego 1989 r. do okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r., potrzebnego do nabycia służebności przez zasiedzenie, z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2

i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący H. M. i K. M. (dalej także: „Skarżący”) wnieśli przeciwko E. S.A. z siedzibą w G. (przedsiębiorstwu przesyłowemu) pozew o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, na której znajdują się urządzenia przesyłowe.

W toku procesu pozwana spółka podniosła zarzut zasiedzenia z dniem lutego 1987 r., przez jej poprzednika prawnego – Skarb Państwa, służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu. Pozwany wskazał, że nie legitymuje się decyzją wydaną w trybie art. 35 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: „u.w.n.”).

W dniu stycznia 2017 r. Sąd Rejonowy w K. oddalił powództwo i ustalił, że E. S.A., jako następcą prawny Skarbu Państwa, korzysta z trwałego i widocznego urządzenia znajdującego się nad nieruchomością Skarżących, zaś

ich poprzednicy prawni w żaden sposób nie zakłócali posiadania przez przedsiębiorstwo energetyczne i jego poprzedników prawnych infrastruktury elektroenergetycznej. Okres posiadania służebności w złej wierze Sąd określił od dnia lutego 1967 r., co wynika z protokołu oddania do eksploatacji

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia kwietnia 2017 r. oddalił wniesioną przez Skarżących apelację, oceniając ją jako polemikę z jednoznacznym stanowiskiem Sądu Najwyższego w przedmiocie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Skarżący, kwestionując zgodność z powołanymi wzorcami kontroli wskazanej w *petitum* skargi konstytucyjnej normy prawnej, dekodowanej z art. 292 w związku z art. 172 § 1 w związku z art. 285 § 1 i 2 w związku z art. 352 § 1 k.c., podkreślili, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest takie rozumienie tych przepisów, jakie przyjęto w stałej, powszechnej i jednoznacznej wykładni Sądu Najwyższego, prezentowej konsekwentnie również w orzecznictwie sądów powszechnych. Zgodnie z tą wykładnią możliwe jest zasiedzenie – przed dniem 3 sierpnia 2008 r., w którym w polskim systemie prawnym pojawiło się nowe, ograniczone prawo rzeczowe: służebność przesyłu – służebności gruntowej, odpowiadającej treścią służebności przesyłu, jak również dopuszczalne jest doliczenie posiadania przez Skarb Państwa, wykonywanego przed dniem 1 lutego 1989 r., do okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu potrzebnego do nabycia przez zasiedzenie służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu.

Skarżący zwrócili uwagę, iż jednolita linia orzecznicza Sądu Najwyższego, zapoczątkowana – jak wskazano w skardze konstytucyjnej – uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02 (OSNC nr

11/2003, poz. 142), nie została przerwana uchwałą z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13 (OSNC nr 7-8/2014, poz. 68), wykluczającą możliwość nabycia przez zasiedzenie – przed dniem 3 sierpnia 2008 r. – służebności gruntowej, odpowiadającej treści służebności przesyłu, gdyż judykat ten dotyczył wyłącznie sytuacji, w której przedsiębiorstwo przesyłowe legitymuje się „decyzją wywłaszczeniową”, wydaną na podstawie art. 35 u.w.n. i stanowiącą tytuł prawny do wykonywania przez to przedsiębiorstwo uprawnień o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Skarżący przypomnieli, że służebność przesyłu znana była w polskim porządku prawnym w okresie od dnia 1 stycznia 1947 r. do dnia 31 grudnia 1964 r., gdy obowiązywał dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. nr 57, poz. 319 ze zm.), który instytucję tę regulował w art. 175. Z kolei w art. 35 u.w.n. ustawodawca przewidział możliwość ograniczenia właściciela nieruchomości w jego prawie własności aktem administracyjnym o charakterze wywłaszczeniowym, w celu umożliwienia przedsiębiorcom korzystającym z urządzeń przesyłowych rozwinięcia ich infrastruktury technicznej, dzięki której zaspokajają potrzeby społeczne w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię albo umożliwienia im świadczenia usług telekomunikacyjnych. Ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 94 ze zm.) uchylono dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, zaś Kodeks cywilny, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1965 r., nie przewidywał – w katalogu ograniczonych praw rzeczowych – służebności przesyłu bądź innej instytucji, która istotowo odpowiadałaby służebności, o której była mowa w art. 175 dekretu. Jednocześnie, w kolejnych ustawach regulujących kwestie gospodarki nieruchomościami oraz wywłaszczeń nieruchomości, podtrzymywano instytucję tożsamą z przewidzianą w art. 35 u.w.n. [art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: „u.g.g.w.n.”) oraz

art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.: dalej: „u.g.n.”)].

Nowelizacją z 2008 r. [ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731; dalej: „nowela z 2008 r.”)], która weszła w życie z dniem 3 sierpnia 2008 r., wprowadzono do polskiego systemu prawa instytucję służebności przesyłu, unormowaną w art. 305¹ – 305⁴ k.c.

Skarżący podkreślili, że w okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 2 sierpnia 2008 r. w prawie cywilnym nie istniała instytucja służebności przesyłu. Tym niemniej, w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, Sąd Najwyższy wyraził pogląd o możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu na rzecz każdego właściciela nieruchomości władnącej, którą należy zidentyfikować. Pogląd ten – jak wskazali Skarżący – Sąd Najwyższy podtrzymywał i rozwijał w kolejnych orzeczeniach, dopuszczając m.in. możliwość zasiedzenia – przed dniem 3 sierpnia 2008 r. – służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, ustanawianej nie na rzecz każdego właściciela nieruchomości władnącej, ale bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa albo przedsiębiorcy przesyłowego, bez konieczności zindywidualizowania nieruchomości władnącej.

W skardze konstytucyjnej stwierdzono, iż przyjęta w judykaturze wykładnia zaskarżonych przepisów:

- narusza istniejącą w prawie cywilnym zasadę *numerus clausus* praw rzeczowych,
- ignoruje fakt, iż służebność gruntowa może być ustanawiana wyłącznie na rzecz właściciela innej nieruchomości (władnącej) i tylko w celu

zwiększenia użyteczności nieruchomości władnącej kosztem zmniejszenia użyteczności nieruchomości obciążonej,

- pomija okoliczność, że o istnieniu służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu nie mieli świadomości zarówno właściciele nieruchomości obciążonych, jak i same przedsiębiorstwa przesyłowe.

Zdaniem Skarżących, przyjęty w orzecznictwie sposób rozumienia zaskarżonych przepisów jest w istocie wykładnią o charakterze prawotwórczym z ukrytą analogią, dopuszczalną jednak wyłącznie w przypadku istnienia luki konstrukcyjnej w systemie prawnym. Brak przepisu umożliwiającego ustanawianie służebności przesyłu, po wyeliminowaniu z systemu prawa regulacji przewidzianej w art. 175 dekretu – Prawo rzeczowe, nie oznaczał jednak, że tego rodzaju luka rzeczywiście istniała. Ustawodawca świadomie bowiem – jak podkreślili Skarżący – nie uregulował tego zagadnienia w Kodeksie cywilnym (w okresie od 1965 r. do 2008 r.). Brak unormowania instytucji służebności przesyłu mógł być zatem traktowany co najwyżej jako luka ocenna.

Skarżący wskazali, że od zasady ochrony własności ustawodawca może odstąpić – respektując zasadę proporcjonalności – jedynie na mocy ustawy oraz za słusznym odszkodowaniem. Instytucja zasiedzenia może być uznana za przykład takiego odstępstwa, jeżeli przyjmie się, że jest „ekspektatywą uwłaszczenia posiadacza na skutek niewykonywania prawa własności przez uprawnionego” (skarga konstytucyjna, s. 11). Jakkolwiek Skarżący zwracają uwagę, że – zdaniem części doktryny – sytuacja prawna posiadacza *in statu usucapiendi* może być opisywana za pomocą konstrukcji ekspektatywy, tj. „prawa podmiotowego tymczasowego, którego treścią jest oczekiwanie prawne nabycia własności” (*ibidem*), to jednak sytuacja ta nie spełnia wymagań tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Kwestionowana regulacja, a ściślej rzecz biorąc – wykładnia zaskarżonych przepisów, przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego, pozbawia natomiast właścicieli nieruchomości, na których położone są urządzenia przesyłowe, możliwości częściowego korzystania z tych nieruchomości i pobierania z nich pożytków, bez odszkodowania i na podstawie prawotwórczej wykładni, a nie na warunkach przewidzianych w ustawie. Przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładnia kwestionowanych unormowań jest w istocie zmianą prawa o charakterze retroakcyjnym, nieznajdującą uzasadnienia ani w wartościach wynikających z Konstytucji, ani w okolicznościach wskazanych w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 177 ze zm.). Zdaniem Skarżących, wykładnia ta uprzywilejowuje przy tym przedsiębiorców przesyłowych, skoro oparta jest na uznaniu, że należy się im, oraz prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, większa ochrona niż właścicielom nieruchomości, na których posadowiono urządzenia przesyłowe. Narusza ona także inne zasady, wynikające z klauzuli demokratycznego państwa prawnego: zasadę pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych a także zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, a nawet prawa do sądu.

Przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych wykładnia zaskarżonych przepisów Kodeksu cywilnego ignoruje – zdaniem Skarżących – brak świadomości obywateli co do możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu i związany z tym brak możliwości podjęcia przez właścicieli nieruchomości obrony prawa własności. Skarżący zauważyli bowiem, że skoro urządzenia przesyłowe oddano do użytku – jak w sprawie, na tle której wywiedziono skargę konstytucyjną – np. w latach 60. XX wieku, to w większości przypadków termin zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu upłynął

zanim podjęta została przez Sąd Najwyższy uchwała z dnia 17 stycznia 2003 r., która zapoczątkowała kwestionowaną w skardze konstytucyjnej wykładnię zaskarżonych przepisów Kodeksu cywilnego. Uprawniony właściciel nieruchomości, na której posadowiono urządzenia przesyłowe, mógł zatem, przy dołożeniu należytej staranności i dbałości o swoje interesy majątkowe, podjąć obronę prawa własności dopiero z chwilą ogłoszenia powołanej uchwały Sądu Najwyższego, bowiem dopiero wówczas właściciele ci mogli mieć świadomość istnienia możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu.

W sprawach dotyczących możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów Kodeksu cywilnego stała się – jak wskazali Skarżący – swoistą „pułapką” dla obywateli, których pozbawiono szans na obronę swego prawa własności.

Pismem z dnia 8 sierpnia 2018 r., uzupełnionym pismem z dnia 6 września 2018 r., udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „Rzecznik” lub „RPO”), który przedstawił stanowisko, że art. 292 stosowany w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim umożliwia, przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c., 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 związku z art. 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia prawo własności konstytucyjnej ochrony, oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo własności w drodze przyjęcia analogii na niekorzyść właściciela.

RPO podkreślił, że prawne usankcjonowanie służebności przesyłu przed wprowadzeniem do Kodeksu cywilnego art. 305¹ – 305⁴ było uzależnione od

jurydycznej możliwości wpisania tejże służebności w rygory służebności gruntowych. Dotyczy to również możliwości nabycia w drodze zasiedzenia takiej służebności przed dniem 3 sierpnia 2008 r. Zdaniem Rzecznika, ujęta w art. 285 k.c. służebność gruntowa może być ustanowiona jedynie na rzecz nieruchomości władnącej i w celu zwiększenia jej wartości (użyteczności) 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. Rzecznik podkreślił też, że, 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 natomiast na przeszkodzie temu, by przedsiębiorca ustalił z właścicielem nieruchomości określony sposób korzystania z jego nieruchomości za pomocą stosunku o charakterze obligacyjnym. Mimo tych zastrzeżeń orzecznictwo Sądu Najwyższego konsekwentnie dopuszczało możliwość ustanawiania – przed dniem 3 sierpnia 2008 r. – służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, a co za tym idzie – możliwość zasiedzenia takiej służebności, również przed wskazaną wyżej datą. Rzecznik podzielił stanowisko Skarżących, iż uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13, choć wyklucza możliwość zasiedzenia służebności w sytuacji, gdy wydana została decyzja administracyjna, o której mowa w art. 35 ust. 1 u.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., nie zmienia dotychczasowej linii orzeczniczej w odniesieniu do możliwości zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji, gdy decyzji takich nie wydano, a urządzenia przesyłowe zostały usytuowane na cudzym gruncie bez tytułu prawnego. Z tego względu Rzecznik zgodził się ze Skarżącymi również co do twierdzenia, iż treść normatywna przepisu art. 292 w związku z art. 285 k.c., w kwestionowanym

w skardze konstytucyjnej zakresie, nadana została przez jednolite i utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Odnosnie do wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RPO stwierdził, iż samo zasiedzenie służebności niewątpliwie stanowi ograniczenie ochrony prawa własności nieruchomości, prowadzi bowiem do obowiązku tolerowania uprawnień podmiotu prawnego, który nabył w ten sposób ograniczone prawo rzeczowe. Zasiedzenie służebności jest jednak – co do zasady – konstytucyjnie dopuszczalne, o ile regulacje prawne tej instytucji umożliwiają właścicielowi podjęcie działań obronnych przeciwdziałających zaistnieniu skutków zasiedzenia. Instytucja zasiedzenia jest bowiem oparta na – jak to określił Rzecznik – swoistej równowadze interesów posiadacza i właściciela, gdzie skutek w postaci utraty prawa przez właściciela na rzecz posiadacza wiąże się z bezczynnością (brakiem reakcji na istnienie stanu faktycznego) tego pierwszego w wykonywaniu uprawnień względem rzeczy. Zdaniem Rzecznika, szczególna ochrona prawa własności implikuje zatem stan, by właściciel mógł dowiedzieć się o prawnej możliwości zasiedzenia w momencie, gdy termin zasiedzenia jeszcze nie upłynął. Zakwestionowana regulacja dopuszcza natomiast 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 związku z art. 285 k.c. w nowy, dotychczas niefunkcjonujący w systemie prawnym, sposób. Istotne zaś przy tym jest, że – co akcentuje RPO – 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. Radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana działaniem interpretacyjnym Sądu Najwyższego, doprowadziła w istocie do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą

wsteczną, która eliminuje podjęcie obrony przez właściciela. Zmieniono zatem kwalifikację prawną już zaistniałych zdarzeń prawnych (stanów posiadania), wobec czego skutki działania Sądu Najwyższego są analogiczne jak w przypadku, gdy ustawodawca dopuszcza się działania prowadzącego do zaistnienia tzw. właściwej retroaktywności. Przedstawione argumenty dowodzą – zdaniem Rzecznika – iż kwestionowana regulacja wyłącza w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób (z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa i zakazu retroakcji) ochronę prawa własności nieruchomości.

Oceniając ograniczenie prawa własności przez zakwestionowaną regulację przez pryzmat konstytucyjnych kryteriów wyznaczanych przez art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, Rzecznik zaznaczył, iż dopuszczenie zasiedzenia służebności nie pozbawia właściciela prawa do gruntu, lecz skutkuje jedynie umniejszeniem możliwości korzystania przez niego z nieruchomości. Z natury zasiedzenie służebności nie może być traktowane jako naruszenie istoty prawa własności, lecz mimo to – jako istotne ograniczenie uprawnień właścicielskich – powinno spełniać pozostałe wymogi zasady proporcjonalności. Zdaniem RPO, kwestionowane unormowanie nie spełnia dwóch z nich – ustawowej formy ograniczenia oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Po pierwsze, zaskarżona norma prawna nie czerpie swego wymaganego konstytucyjnie uzasadnienia wprost z ustawy. Wynika to choćby z faktu, iż przy dopuszczeniu możliwości zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, przed dniem 3 sierpnia 2008 r., Sąd Najwyższy posłużył się analogią na niekorzyść właściciela. Oznacza to, zdaniem Rzecznika, iż Sąd Najwyższy normę prawną rekonstruował bez należytego oparcia w ustawie. Po drugie, w obecnych realiach dalsze akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności odpowiadającej służebności przesyłu, przed dniem 3 sierpnia 2008 r., jest konstytucyjnie nieuzasadnione, bowiem istotne społecznie cele, których realizację miał na względzie Sąd Najwyższy przy

tworzeniu konstrukcji służebności odpowiadającej służebności przesyłu, mogą być osiągnięte na innej, mniej dolegliwej dla właścicieli nieruchomości drodze prawnej (art. 305¹ – 305⁴ k.c.). Rzecznik zaznaczył przy tym, że podzielenie zarzutów dotyczących niezgodności kwestionowanego unormowania z powołanymi wzorcami kontroli nie stwarza ryzyka wznawiania spraw już prawomocnie zakończonych, bowiem – jak twierdzi – zgodnie z ustaloną wykładnią art. 401¹ k.p.c. podstawą wznowienia nie mogą być „interpretacyjne” wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Warto zwrócić uwagę, iż RPO, dzieląc co do zasady podstawowe zarzuty przedstawione w skardze konstytucyjnej w odniesieniu do pierwszego z określonych w *petitum* tej skargi zakresów normowania art. 292 k.c. w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., podał jednocześnie w wątpliwość dopuszczalność badania konstytucyjności drugiego ze wskazanych przez Skarżącego zakresów normowania zaskarżonych w skardze konstytucyjnej przepisów – umożliwiającego „doliczenie posiadania przez Skarb Państwa (przedsiębiorstwo przesyłowe) wykonywanego przed dniem 1 lutego 1989 r., do okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urzędzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r., potrzebnego do nabycia służebności przez zasiedzenie” (skarga konstytucyjna, s. 2). Niezależnie więc od tego, iż – zgłaszając swój udział w niniejszym postępowaniu – Rzecznik ograniczył się do przedstawienia i uzasadnienia stanowiska w przedmiocie pierwszego ze wskazanych w skardze konstytucyjnej zakresów stosowania art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., to wskazał jednocześnie, że:

- Skarżący nie sprecyzowali dostatecznie zarzutów w odniesieniu do drugiego z kwestionowanych zakresów stosowania zaskarżonych przepisów;

- kwestia „doliczenia okresu posiadania” nie wynika wprost z powołanych w skardze konstytucyjnej przepisów, lecz stanowi przede wszystkim przedmiot regulacji normujących przejmowanie majątku Skarbu Państwa przez przedsiębiorstwa państwowe;
- kwestia ta nie miała znaczenia w sprawie, w której wywiedziono skargę konstytucyjną, do zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu doszło bowiem – zgodnie z przyjętymi w tej sprawie ustaleniami – w dniu lutego 1987 r. i na rzecz Skarbu Państwa, wobec czego problem ewentualnego doliczenia posiadania przez Skarb Państwa owej służebności do okresu posiadania jej przez przedsiębiorstwo przesyłowe jest bezprzedmiotowy.

Przed odniesieniem się do merytorycznych zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej i stanowisku Rzecznika należy rozważyć dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie.

Z uwagi na zakresowe określenie przez Skarżących przedmiotu kontroli konstytucyjności, rozważenia wymaga w pierwszej kolejności, czy powołane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy prawa w istocie wysławiają normy prawne, kwestionowane przez Skarżących. Następnie należy ustalić, czy wskazane normy prawne były rzeczywiście podstawą ostatecznego orzeczenia, zapadłego w sprawie Skarżących. Charakterystyka skargi konstytucyjnej, jako środka prawnego inicjującego konkretną kontrolę konstytucyjności, pociąga bowiem za sobą konieczność wykazania – zgodnie z warunkami wskazanymi w art. 79 ust. 1 Konstytucji – że kwestionowany przepis prawa (norma prawna) był podstawą orzeczenia, w związku z którym została wniesiona. Skarga konstytucyjna, w której skarżący formułuje zarzuty niekonstytucyjności przepisów prawa (normy prawnej) niebędących podstawą orzeczenia, nabiera

cech *actio popularis*, charakterystycznych dla wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Wobec wreszcie faktu, iż Skarżący kwestionują konstytucyjność zaskarżonych przepisów Kodeksu cywilnego w rozumieniu, jakie nadane zostało im w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, weryfikacji wymaga przyjęta w skardze konstytucyjnej teza o stałej, powszechnej i jednoznacznej wykładni tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 Konstytucji – nie podejmuje bowiem kontroli konstytucyjności stosowania prawa. Jeżeli jednak utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa bezspornie ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, to przedmiotem kontroli konstytucyjności może być norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Dopiero określenie rzeczywistego i dopuszczalnego przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie pozwoli – w dalszej kolejności – na analizę dopuszczalności powołania wskazanych przez Skarżących wzorców kontroli, przy czym w analizie tej należy uwzględnić fakt, że skarga konstytucyjna stanowi środek prawny służący ochronie konstytucyjnych wolności oraz praw o charakterze podmiotowym, do których naruszenia doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie kwestionowanego przepisu. Z tego względu wzorcem kontroli konstytucyjności w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną może być jedynie taki przepis Konstytucji, który jest źródłem konstytucyjnych wolności lub praw.

Oceny wymaga w końcu spełnienie przez skargę konstytucyjną wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072; dalej: „u.o.t.p.TK”), w szczególności obowiązku uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego

aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

W *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący zakwestionowali przepisy art. 292 w związku z art. 172 § 1 w związku z art. 285 § 1 i 2 w związku z art. 352 § 1 k.c. w zakresie, w jakim umożliwiają:

- nabycie przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu w okresie przed dniem 3 sierpnia 2008 r., w przypadku braku decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. lub art. 124 u.g.n. oraz
- doliczenie posiadania przez Skarb Państwa (przedsiębiorstwa państwowe) wykonywanego przed dniem 1 lutego 1989 r., do okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r., potrzebnego do nabycia służebności przez zasiedzenie.

Wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy Kodeksu cywilnego mają następujące brzmienie:

„Art. 172. § 1. Posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie).

Art. 285. § 1. 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).

§ 2. Służebność gruntowa może mieć jedynie na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej lub jej oznaczonej części.

Art. 292. 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.

Art. 352. § 1. Kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności.”.

Art. 285 k.c. wprowadza do systemu prawa cywilnego definicję legalną służebności gruntowej, przynależącej do katalogu ograniczonych praw rzeczowych, oraz ustanawia dwa podstawowe kryteria warunkujące powstanie służebności gruntowej, które wpływają także na zakres uprawnień przysługujących uprawnionemu ze służebności: treść służebności (§ 1) i cel przyświecający jej ustanowieniu (§2).

Art. 292 k.c. przesądza natomiast, że służebność gruntowa – tylko taka, która polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia – może być nabyta przez zasiedzenie, oraz wskazuje, że do nabycia służebności gruntowej stosuje się przepisy o nabyciu przez zasiedzenie własności nieruchomości. Przepisami, do których odsyła art. 292 k.c., są: art. 172 – 173 i art. 175 – 176 k.c.

Art. 172 § 1 k.c. definiuje zasiedzenie nieruchomości jako instytucję prowadzącą do pierwotnego nabycia prawa na skutek upływu czasu. Obligatoryjnymi przesłankami zasiedzenia są władanie nieruchomością jako posiadacz samoistny (faktyczne władanie jak właściciel) oraz upływ ustawowego

terminu zasiedzenia. Odpowiednie stosowanie tego przepisu w odniesieniu do zasiedzenia służebności gruntowych wynika, jak już powiedziano, z odesłania zawartego w art. 292 k.c., przy czym do zasiedzenia służebności gruntowej nie ma zastosowania wymaganie posiadania samoistnego nieruchomości. W przypadku bowiem służebności gruntowej nie może być mowy o posiadaniu samoistnym nieruchomości.

Istotę posiadania służebności określa art. 352 § 1 k.c., uwzględniając swoisty charakter władztwa posiadacza służebności. Zgodnie z tym przepisem posiadanie służebności polega na korzystaniu z cudzej nieruchomości w taki sposób, w jaki czyni to mający służebność, a więc w zakresie odpowiadającym treści służebności.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie i doktrynie, posiadania prowadzącego do nabycia służebności przez zasiedzenie nie należy utożsamiać z posiadaniem prowadzącym do nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości. Jest to bowiem inny, odrębny od posiadania rzeczy rodzaj posiadania (dotyczy prawa, a nie rzeczy), w którym istotne jest nieprzerwane posiadanie służebności przez okres prowadzący do zasiedzenia, nie zaś posiadanie rzeczy w tym okresie (*vide* – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2009 r., sygn. akt I CSK 392/08, LEX nr 578032, Małgorzata Balwicka-Szczyrba, komentarz do art. 352 Kodeksu cywilnego, teza II.5, [w:] Małgorzata Balwicka-Szczyrba, Grzegorz Karaszewski, Anna Sylwestrzak, *Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz*, 2014, LEX nr 8947).

Uwzględniając powyższe ustalenia, należy przyjąć, iż normy, przedstawione przez Skarżących jako przedmiot kontroli konstytucyjności, zostały wywiedzione z art. 292 k.c. (dopuszczającego nabycie określonego rodzaju służebności gruntowych przez zasiedzenie) w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. (definiującym służebność gruntową jako ograniczone prawo rzeczowe).

Art. 352 § 1 k.c., określający, na czym polega posiadanie służebności, ma natomiast charakter ogólny i odnosi się do wszystkich rodzajów tego ograniczonego prawa rzeczowego. Odpowiednie stosowanie nie tylko art. 172 § 1 k.c., ale również innych przepisów dotyczących zasiedzenia nieruchomości, do zasiedzenia służebności gruntowych wynika natomiast z odesłania zawartego w art. 292 k.c. Z tych względów postępowanie w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności art. 172 § 1 i art. 352 § 1 k.c. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, obciążającej nieruchomość Skarżących, nastąpiło z dniem lutego 1987 r. na rzecz Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z obowiązującym wówczas art. 128 k.c., „[s]ocjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa)” przysługiwała niepodzielnie Państwu, zaś państwowe osoby prawne, w granicach swej zdolności prawnej, jedynie wykonywały uprawnienia płynące z własności państwowej i tylko względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego (wykonywały tzw. „zarząd operacyjny”). Stąd też nabycie – przez zasiedzenie – służebności gruntowej mogło nastąpić na rzecz Skarbu Państwa, a nie przedsiębiorstwa państwowego, które wykonywało jedynie władztwo faktyczne nad powierzonym mu mieniem państwowym. Nowelizacja art. 128 k.c. – na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11) – przez wprowadzenie reguły, iż „[w]łasność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”, a następnie uchylenie art. 128 k.c. ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321 ze zm.), zniósło zasadę jednolitości własności państwowej i przyznało państwowym osobom prawnym (w tym przedsiębiorstwom państwowym) zdolność prawną w zakresie nabywania

składników majątkowych na własność, choć nie doprowadziło *ex lege* do pełnego przekształcenia dotychczasowych stosunków własnościowych. W odniesieniu do gruntów oraz znajdujących się na nich budynków, innych urządzeń i lokali przekształcenia takie dokonały się na mocy ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), jednak co do innych składników mienia, będących w zarządzie państwowych osób prawnych, sama nowelizacja art. 128 k.c. pozwala – w drodze wykładni właściwych przepisów określających strukturę majątkową tych osób – uznać je za przedmiot własności tych osób prawnych (*vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., sygn. akt III CZP 38/91, OSNC 10-12/1991, poz. 118).

W okolicznościach faktycznych, ustalonych w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, przekształcenia własnościowe związane ze zniesieniem zasady jednolitości własności państwowej nastąpiły już po nabyciu przez Skarb Państwa – przez zasiedzenie – służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Skoro zatem sukcesja – na rzecz przedsiębiorstwa państwowego – mienia państwowego, pozostającego dotychczas jedynie w zarządzie tego przedsiębiorstwa, obejmowała rozmaite prawa majątkowe, w tym także ograniczone prawa rzeczowe (wśród nich nabytą przez zasiedzenie służebność gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu), to za bezprzedmiotową należy uznać kwestię ewentualnego doliczenia, przez przedsiębiorcę przesyłowego (będącego następcą prawnym przedsiębiorstwa państwowego), okresu posiadania służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu przed dniem 1 lutego 1989 r.

Z tych względów postępowanie, w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy „umożliwiają doliczenie posiadania przez Skarb Państwa (przedsiębiorstwa państwowe) wykonywanego przed dniem 1 lutego 1989 r., do okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z trwałego i widocznego urządzenia w sposób

odpowiadający służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r., potrzebnego do nabycia służebności przez zasiedzenie”, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Pozostając wciąż na płaszczyźnie zagadnień formalnych, weryfikacji należy poddać także zawartą w skardze konstytucyjnej i fundamentalną z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznej kontroli kwestionowanego unormowania tezę, iż wyładnia art. 292 k.c. w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., zgodnie z którą możliwe jest nabycie przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w okresie przed dniem 3 sierpnia 2008 r., w przypadku braku decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 35 u.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., jest jednolita i utrwalona w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż kwestia trwałości, powszechności i jednolitości praktyki stosowania art. 292 k.c. w związku z art. 285 k.c., jako przesłanka kontroli konstytucyjności wskazanych przepisów w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu jeszcze przed wejściem w życie przepisów dotyczących służebności przesyłu, była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Po raz pierwszy zagadnienie to poddano analizie w postanowieniu z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że „począwszy od uchwały Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02 (...), przez liczne kolejne orzeczenia (...), orzecznictwo SN nie tylko wykreowało służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu (wprowadzonej do k.c. 3 sierpnia 2008 r.), ale dopuściło także możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe powyższej służebności gruntowej przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c.” (*ibidem*). Trybunał Konstytucyjny stwierdził wszakże, iż jednolitą w tym zakresie linię

orzeczniczą Sądu Najwyższego przerwała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13, co – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wyklucza możliwość przyjęcia, że istnieje bezspornie jednolita praktyka stosowania prawa, która nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne treści tak, jakby uczynił to sam ustawodawca. Uznając, że pytanie prawne w sprawie P 28/13 nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a co za tym idzie – także funkcjonalnej, Trybunał umorzył postępowanie. Analiza uzasadnienia powołanego postanowienia wskazuje ponadto, że nie tylko teza o jednolitej wykładni sądowej kwestionowanego przepisu, nadającej mu stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie, wzbudziła wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego co do możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że sąd pytający w sprawie P 28/13 nie kwestionuje konstytucyjności przepisów art. 292 w związku z art. 172 § 1 i art. 285 § 1 i 2 k.c., lecz praktykę ich stosowania przez sądy, przede wszystkim przez Sąd Najwyższy, który posłużył się wskazanymi przepisami do dokonania prawotwórczej wykładni umożliwiającej przed 3 sierpnia 2008 r. nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, o której mowa w art. 305¹ – 305⁴ k.c. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „sąd pytający nie ma wątpliwości co do konstytucyjności wskazanych przepisów, kwestionuje bowiem w sposób jednoznaczny wyłącznie ich interpretację sądową, opisaną zakresowo w *petitum* pytania prawnego” (*ibidem*). Oznacza to w istocie domaganie się od Trybunału Konstytucyjnego oceny konstytucyjnej poprawności kwestionowanej wykładni. Taki przedmiot pytania prawnego, co do zasady, nie podlega kontroli konstytucyjności dokonywanej w tym trybie przez Trybunał Konstytucyjny.

W kolejnym, dotyczącym omawianej materii orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt P 47/13 (OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107)], przyjęto zbliżoną

optykę, w większym nieco stopniu akcentując jedynie fakt, iż w zadanym pytaniu prawnym podjęto polemikę z orzecznictwem Sądu Najwyższego. Stanowisko, wyrażone w sprawie P 28/13, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał również w kolejnych rozstrzygnięciach, tym razem podejmowanych w związku z kontrolą wstępną skarg konstytucyjnych (*vide* – postanowienia: z dnia 2 lutego 2015 r., sygn. akt Ts 173/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 91, z dnia 7 kwietnia 2015 r., sygn. akt Ts 193/14, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 166, z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt Ts 71/14, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 451).

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, iż powołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły spraw o stanie faktycznym odmiennym – w istotnym aspekcie – od sprawy, na tle której sformułowano przedmiotową skargę konstytucyjną. Chodziło mianowicie o sytuację, gdy przedsiębiorca przesyłowy, domagający się stwierdzenia zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej treści służebności przesyłu, legitymował się zarazem decyzją administracyjną wydaną w trybie art. 35 ust. 1 u.w.n. Wyraźnie podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 kwietnia 2015 r., sygn. akt Ts 193/14, wskazując, że merytoryczne rozpoznanie skargi uniemożliwia uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13, przez to właśnie, że wyklucza przyjęcie istnienia jednolitej, stałej i powszechnej wykładni, jednak tylko w zakresie – co wyraźnie zaznaczono – kwalifikowania przez sądy wykonywania uprawnień wynikających z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.w.n.

Skarga konstytucyjna, już przez samo przyjęcie w *petitum* zakresowego sformułowania przedmiotu kontroli, wyraźnie jednak zawęży zarzuty względem kwestionowanych przepisów art. 292 w związku z art. 285 k.c., do dopuszczanej przez nie możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w okresie przed dniem 3 sierpnia 2008 r., ale tylko w sytuacji, gdy nabywca nie legitymuje się decyzją

administracyjną o charakterze wyłączeniowym. W tym zaś zakresie linia orzecznicza Sądu Najwyższego nie została zakłócona uchwałą z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13. Kolejne orzeczenia Sądu Najwyższego z okresu po wydaniu tej uchwały z dnia 8 kwietnia 2014 r. dowodzą zresztą konsekwentnego podtrzymywania poglądu, w myśl którego zasiedzenie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu, w sytuacji, gdy brak jest decyzji administracyjnej, stanowiącej samoistny tytuł prawny do wykonywania obsługi linii energetycznych przez przedsiębiorstwa przesyłowe, jest dopuszczalne (*vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III CZP 9/14, OSNC nr 3/2015, poz. 30, wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt IV CSK 724/13, LEX nr 1544571 i z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 639/15, LEX nr 2075706; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt II CSK 471/13, LEX nr 1477475, z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CSK 551/13, OSNC nr 6/2015, poz. 72, z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 203/14, LEX nr 1656510, z dnia 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt II CSK 512/15, LEX nr 2066003, z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II CSK 329/15, LEX nr 2061186, z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt V CSK 547/15, LEX nr 2080888, z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. akt IV CSK 531/15, LEX nr 2064237, z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II CSK 822/15, LEX nr 2186057 i z dnia 7 października 2016 r., sygn. akt I CSK 633/15, LEX nr 2147273). W postanowieniu z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt I CSK 261/16, Sąd Najwyższy stwierdził wprost, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt III CZP 87/13, nie jest dowodem na zmianę czy przełamanie powołanego poglądu, bowiem „[p]rzedmiotem rozstrzygnięcia w (...) uchwale nie była (...) kwestia dopuszczalności zasiedzenia służebności gruntowej podobnej do przesyłu, lecz zagadnienie prawne dotyczące relacji między wykonywaniem 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 wyłączenia nieruchomości (...), a posiadaniem i korzystaniem przez

przedsiębiorcę przesyłowego bez tytułu prawnego z cudzego gruntu w zakresie niezbędnym do eksploatacji infrastruktury przesyłowej w sposób trwały, prowadzący (...) do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu” [LEX nr 2300169; podobnie w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt V CSK 636/16 (OSNC nr 4/2018, poz. 42), z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. ak I CSK 737/16 (LEX nr 2322297), z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV CSK 85/17 (LEX nr 2353043) i z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt V CSK 33/17 (LEX nr 2429630)].

W związku z powyższym można – jak się wydaje – przyjąć, iż orzecznictwo Sądu Najwyższego pozostaje w omawianej kwestii jednolite i utrwalone. Tym niemniej w postanowieniu z dnia 17 października 2018 r., w sprawie o sygn. akt P 7/17, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie pytania prawnego, „czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., jako podstawa nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, w sytuacji, w której nie wydano decyzji o charakterze wywłaszczeniowym, na podstawie art. 35 ust. 1 u.w.n., art. 75 ust. 1 u.g.g.u.n., a następnie art. 79 ust. 1 albo art. 124 ust. 1 u.g.n.”, jest zgodny z Konstytucją, stwierdzając, że, wobec rozbieżności orzecznictwa sądów oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa, badanie zakwestionowanej regulacji jest niedopuszczalne (OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 59). W uzasadnieniu powołanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze potwierdził, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje obecnie pogląd dopuszczający możliwość powstania – przed dniem 3 sierpnia 2008 r., kiedy to wprowadzono do k.c. służebność przesyłu – służebności gruntowej, polegającej na korzystaniu z cudzego gruntu przez Skarb Państwa albo przedsiębiorstwo przesyłowe, które umieściło na nim różne urządzenia przesyłowe. Pogląd ten opiera się przede wszystkim – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – na funkcjonalnej wykładni pojęcia „nieruchomości władającej”, choć jednocześnie nie budzi wątpliwości

Trybunału Konstytucyjnego, że powyższy sposób wykładni nie może prowadzić do wykreowania nowego ograniczonego prawa rzeczowego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił zarazem, że orzecznictwo sądów powszechnym nie jest pod tym względem jednolite, a negatywna odpowiedź części sądów na pytanie, czy przed 3 sierpnia 2008 r. mogło dojść do powstania służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z cudzego gruntu przez Skarb Państwa albo przedsiębiorstwo przesyłowe, które umieściło na nim urządzenia przesyłowe, wynika przede wszystkim z wykładni językowej art. 285 § 1 k.c i wsparta jest wykładnią prokonstytucyjną, polegającą na odczytywaniu przepisów ustaw z uwzględnieniem właściwych wzorców konstytucyjnych. W uzasadnieniu powołanego postanowienia Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że co do omawianej kwestii brak jest jednolitości w literaturze. W piśmiennictwie szeroko reprezentowane są bowiem oba stanowiska przeciwstawne.

Poczyniwszy wskazane wyżej ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w jego orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż „jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką, a badając zgodność aktu normatywnego z konstytucją, należy wziąć pod uwagę sposób rozumienia przepisów prawa przyjęty w praktyce i doktrynie” (*ibidem*). Wynika z tego – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – że jednolitość orzecznictwa, jako warunek poddania kontroli konstytucyjności przepisów prawa, którym określona treść normatywna została nadana w orzecznictwie, jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, ponieważ owo jednolite orzecznictwo musi znaleźć akceptację w literaturze przedmiotu. W świetle zaś przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny rozbieżności

w orzecznictwie oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa badanie regulacji kwestionowanej w pytaniu prawnym Trybunał uznał za niedopuszczalne.

Niezależnie od tego stwierdzenia Trybunał Konstytucyjny zauważył, że, leżący u podstaw rozpoznawanych pytań prawnych, problem ma charakter *de facto* interpretacyjny i wynika z wadliwego utożsamienia służebności przesyłu oraz służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie. Istotą tego problemu jest wykładnia pojęcia nieruchomości władnącej. Nie jest jednak rolą Trybunału Konstytucyjnego ujednolicenie orzecznictwa sądowego w tym zakresie. Zadanie to należy bowiem do Sądu Najwyższego, który jednak – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie wyczerpał istniejących możliwości. Udzielając odpowiedzi na pytanie prawne, a mówiąc ogólniej, zajmując w tej sprawie stanowisko, Trybunał Konstytucyjny wyraziłby pogląd o dopuszczalności albo niedopuszczalności stosowania funkcjonalnej wykładni przepisów regulujących służebności gruntowe, czy też stosowania tych przepisów w drodze *analogiae legis*, co doprowadziłoby jednak do zastąpienia Sądu Najwyższego przez Trybunał Konstytucyjny. Nawet zresztą, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, jeżeli Trybunał udzieliłby odpowiedzi, że niekonstytucyjne jest powołanie się na służebność przesyłu przed wejściem w życie noweli z 2008 r., to wcale nie oznaczałoby jeszcze, że niemożliwe było ustanawianie służebności gruntowych polegających na korzystaniu z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie, bowiem możliwość taka może być rezultatem wykładni funkcjonalnej art. 285 k.c. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zaś to, który z możliwych wariantów interpretacyjnych przepisu wyrażającego określoną normę prawną powinien zostać przyjęty przez sądy. Istnieje – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – „cienka” granica pomiędzy wykreowaniem przed 3 sierpnia 2008 r. nowego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu a interpretacją art. 285 k.c. prowadzącą do powstania służebności gruntowej o treści służebności przesyłu,

polegającej na korzystaniu z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie, jednak, mimo trudności z rozgraniczeniem tych sytuacji, nie oznacza to, że oba prawa się nie różnią. Pogląd, zgodnie z którym orzecznictwo Sądu Najwyższego doprowadziło do wykreowania przed dniem 3 sierpnia 2008 r. nowego ograniczonego prawa rzeczowego, w postaci „służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu”, byłby – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – uzasadniony jedynie wówczas, gdyby uznać, że obecne przepisy k.c., regulujące służebność przesyłu, mają zastosowanie również do stanów faktycznych istniejących przed dniem 3 sierpnia 2008 r. Teza taka, wobec braku przepisów przejściowych w noweli z 2008 r., nie jest jednak uzasadniona.

W konkluzji swych rozważań Trybunał Konstytucyjny uznał, że w odniesieniu do kwestii przedstawionej w pytaniu prawnym w sprawie P 7/17 (tożsamej z problemem konstytucyjnym wynikającym z przedmiotowej skargi konstytucyjnej), zachodzi sytuacja zaniechania ustawodawczego co do zagadnień przejściowych, związanych z wprowadzeniem do systemu prawa instytucji służebności przesyłu. Świadczą o tym projekty wprowadzenia do k.c. przepisów dotyczących tych kwestii (*vide* – rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, druk sejmowy nr 74/VII kadencja z 7 grudnia 2011 r. i poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i ustawy o gospodarce nieruchomościami, druk sejmowy nr 760/VII kadencja z 25 lipca 2012 r.), które jednak nie zostały uchwalone. Trybunał Konstytucyjny nie ma w swej kompetencji orzekania o zaniechaniach ustawodawczych. Tymczasem analizowany problem prawny stanowi – wedle określenia użytego przez Trybunał Konstytucyjny – „zaszłość historyczną”, dotyczącą znakomitej większości urządzeń przesyłowych sytuowanych bez żadnej podstawy prawnej na prywatnych nieruchomościach w latach pięćdziesiątych, sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Jest także istotnym problemem społecznym, budzącym poważne kontrowersje. Toczące się sprawy sądowe mają

charakter masowy, a orzecznictwo sądów powszechnych odbiega niekiedy do dominującego stanowiska Sądu Najwyższego, co samo w sobie powinno stanowić impuls do zmian legislacyjnych. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego, co zaakcentowano w postanowieniu w sprawie o sygn. akt P 7/17, ani rozstrzyganie historycznych zaszłości, ani też sugerowanie rozwiązań merytorycznych mających je regulować. Trybunał Konstytucyjny wskazał wreszcie, że ewentualny pozytywny wyrok (tj. wyrok stwierdzający niekonstytucyjność przepisu art. 292 w związku z art. 285 k.c. w zakresie, w jakim stanowi podstawę nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w sytuacji, w której nie wydano decyzji o charakterze wywłaszczeniowym) miałby charakter interpretacyjny, a w konsekwencji – miałby znaczenie wyłącznie na przyszłość, gdyż, zgodnie z ustaloną wykładnią art. 401¹ k.p.c., wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią podstawy wznowienia prawomocnie zakończonych postępowań. To zaś mogłoby prowadzić do wtórnej niekonstytucyjności, czyli dalszego naruszania wartości konstytucyjnych. Wyrok taki skutkowałby bowiem zróżnicowaniem właścicieli nieruchomości zależnie od tego, czy w swoim czasie dochodzili (bezsukutecznie) swych praw na drodze prawnej, czy też nie podjęli batalii sądowej. Ci pierwsi byłiby pozbawieni możliwości uzyskania stosownej rekompensaty z tytułu korzystania przez Skarb Państwa (przedsiębiorców przesyłowych) z ich nieruchomości.

Rozważania przeprowadzone na kanwie sprawy o sygn. akt P 7/17 doprowadziły Trybunał Konstytucyjny do podjęcia decyzji o zasygnalizowaniu Sejmowi i Senatowi istnienia uchybień w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a polegających na nieunormowaniu w ustawie stanów faktycznych korzystania z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie przed

wprowadzeniem do polskiego systemu prawa służebności przesyłu (postanowienie z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt S 5/17).

Ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 7/17 znajdują pełne odniesieniu do problemu konstytucyjnego wynikającego z przedmiotowej skargi konstytucyjnej. Z tych względów postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wyrokowania (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia,
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego