



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

IV.7000.67.2017.AGR

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	07. 07. 2017
L.dz. .... L. zał. ....	

Warszawa, 6/07/2017

**Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa**

dot. Sygn. akt P 7/17

W odpowiedzi na pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2017 r. (data doręczenia: 7 czerwca 2017 r.), informujące o wpływie pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny z dnia 22 maja 2017 r. (sygn. akt ) oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny z dnia 22 maja 2017 r. (sygn. akt ), działając 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 art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z dnia 17 maja 2017 r., poz. 958) zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu (sprawy: P 10/17, P 11/17, rozpoznawane łącznie ze sprawą: P 7/17) i przedkładam następujące stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie:

**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. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> 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 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jest niezgodny z art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175 ze zm.).**

## UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny postanowieniem z dnia 22 maja 2017 r. (sygn. akt ) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 292 k.c. w związku z art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, w zakresie w jakim stanowi podstawę nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (tekst jednolity: 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 wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.; art. 75 ust. 1 według oznaczenia w tekście pierwotnym ustawy) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.), jest zgodny 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 i 2 oraz art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.) oraz z art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu sformułował pytanie, czy wskazane przepisy kodeksu cywilnego pozostają w zgodzie z przywołanymi wzorcami w zakresie, w jakim umożliwiają doliczenie do okresu korzystania w sposób odpowiadający służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urządzenia (terminu zasiedzenia) – czasu korzystania z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. Tak samo sformułowane zagadnienie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu postanowieniem Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny z dnia 22 maja 2017 r., wydanym w sprawie ozn. sygn. akt Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przywołane pytania prawne, z uwagi na tożsamość przedmiotu rozpoznania, zostały połączone w celu wspólnego rozpatrzenia z wcześniej zainicjowaną sprawą pod sygn. akt P 7/17 (analogiczne pytanie Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt ).

Pytanie prawne Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, zawarte w postanowieniu z dnia 22 maja 2017 r. (sygn. akt ), zostało wniesione na tle sprawy z wniosku właściciela nieruchomości o ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu na rzecz uczestnika (spółki przesyłowej), polegającej na odpłatnym korzystaniu przez uczestnika (właściciela fragmentu przebiegającej przez nieruchomość sieci

) i jego następców prawnych z przedmiotowego gruntu w ograniczonym zakresie poprzez prawo wejścia i wjazdu na nieruchomości, prowadzenia prac konserwacyjnych, remontów, modernizacji urządzeń oraz usuwania awarii. Uczestnik wniósł o oddalenie wniosku, wskazując, iż najpóźniej w dniu października 2009 r. nabył przez zasiedzenie służebność gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu, polegającą na prawie utrzymania wskazanej sieci oraz dostępu do niej w celu prowadzenia bieżącej jej obsługi, konserwacji, remontów i wymiany, która ma obciążać nieruchomość wnioskodawcy.

Natomiast pytanie prawne Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, zawarte w postanowieniu z dnia 22 maja 2017 r. (sygn. akt ), zostało wniesione na tle sprawy z wniosku spółki przesyłowej (właściciela ) o zasiedzenie przez Skarb Państwa z dniem grudnia 1986 r. służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, polegającej na prawie korzystania i prawie dostępu do posadowionych na nieruchomości uczestników przewodów i urządzeń do przesyłu w ramach relacji , celem wykonania prac budowlano-montażowych, eksploatacyjnych, konserwacyjnych, usuwania awarii instalacji i urządzeń przesyłowych ( ), z czym wiążą się ograniczenia praw właściciela gruntu do korzystania z nieruchomości w obciążonej strefie eksploatacyjnej (m.in. konieczność utrzymania obszaru odpowiadającego pasowi 4 metrów po każdej stronie od osi , wolnego od budynków, drzew i krzewów). Uczestnicy w sprawie wnieśli o oddalenie wniosku. W szczególności został przez nich wprost podniesiony zarzut kwestionujący prawidłowość (konstytucyjność) interpretacji art. 292 w związku z art. 285 Kodeksu cywilnego, dokonanej przez Sąd Najwyższy, przywołanej w sprawie przez wnioskodawcę.

Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu w uzasadnieniu przedstawionych pytań prawnych wskazał, że w świetle dominującego orzecznictwa Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych, na podstawie art. 292 w związku z art. 285 Kodeksu cywilnego dopuszczalne jest stwierdzenie zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa (jeśli termin zasiedzenia upłynął przed dniem 1 lutego 1989 r.) lub zakładu energetycznego - jako użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej - służebności gruntowej o treści odpowiadającej w obecnym stanie prawnym służebności przesyłu, polegającej na zapewnieniu na czas nieokreślony dostępu do poszczególnych słupów i linii energetycznych, stanowiących własność przedsiębiorstwa przesyłowego, celem ich wymiany i modernizacji linii energetycznej. Stanowisko takie ugruntowało się mimo wprowadzenia instytucji służebności przesyłu do polskiego systemu prawnego dopiero z dniem 3 sierpnia 2008 r. (art. 305<sup>1</sup>-305<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego). W szczególności w orzecznictwie dominuje pogląd dopuszczający nabycie przed wejściem w życie art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego 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. Zdaniem Sądu Rejonowego pogląd prawny, wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13), dotyczy samej możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności przesyłu w sytuacji, gdy w odniesieniu do konkretnych linii przesyłowych była wydana decyzja administracyjna. Nie ma on bezpośredniego znaczenia dla rozpoznawanych spraw cywilnych, w których posiadaniu służebności przez przedsiębiorcę nie towarzyszyły decyzje administracyjne, ograniczające uprawnienia właścicielskie. W ocenie sądu pytającego stanowisko dopuszczające zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, przy braku wydania decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właścicielskie, jest w pełni honorowane przez sądy powszechne. Ponadto w przypadku braku wydania decyzji administracyjnych, stanowiących samoistny tytuł prawny do wykonywania obsługi linii energetycznych przez przedsiębiorstwa przesyłowe, Sąd Najwyższy przyjmuje nadal możliwość zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III CZP 9/14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt IV CSK 724/13; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt II CSK 471/13; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CSK 551/13; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 203/14).

Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytań prawnych, Sąd Rejonowy wyjaśnił m.in., że ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, Protokołem nr 1 do Europejskiej Konwencji i Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie obu spraw cywilnych (możliwość uwzględnienia wniosku o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu w pierwszej sprawie oraz oddalenie wniosku o zasiedzenie z uwagi na brak podstawy prawnej żądania stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w drugiej sprawie). W ocenie Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu z materiału dowodowego rozpoznawanych spraw nie wynika, iż w odniesieniu do przedmiotowych linii przesyłowych zostały wydane decyzje na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, czy też na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Samo rozstrzygnięcie obu spraw cywilnych zależy więc od uprzedniego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie hierarchicznej zgodności normy prawnej, przewidującej możliwość zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r., w sytuacji braku decyzji wydanej na podstawie ustaw „wywłaszczeniowych”.

## I. Przedmiot postępowania

Postawione pytania prawne dotyczą zgodności 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 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i z art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i honorowanej przez sądy powszechne wykładni **art. 292 k.c. 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. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> 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 pytającego Sądu Rejonowego kwestionowana norma prawna, dopuszczająca zasiedzenie służebności, ma oparcie w ugruntowanej i jednolitej praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych.

Podejmując próbę prześledzenia powołanej w pytaniach prawnych 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).

Wymaga podkreślenia, iż mimo tak ujętych zastrzeżeń, przed nowelizacją Kodeksu cywilnego, polegającą na dodaniu art. 305<sup>1</sup>-305<sup>4</sup> 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 orzecniczej, 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 władnąca 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 władnącą, 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 każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej, 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 władnącej (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 odstępnie 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. 305<sup>1</sup> 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 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 wywłaszczenia 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).

## **II. Dopuszczalność wydania w sprawie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny**

Wymaga podkreślenia, iż w świetle art. 193 Konstytucji RP dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego przez sąd jest uwarunkowana trzema przesłankami:

- 1) podmiotową - wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy,
- 2) przedmiotową - w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz

3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13, OTK-A 2014/7/84; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt P 47/13, OTK-A 2015/7/107). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich spełnienie przez oba przedstawione pytania prawne pierwszej z wymienionych przesłanek, z oczywistych względów nie budzi wątpliwości. Wymaga zaś rozważenia samo spełnienie przez pytania prawne Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

Odnosnie przesłanki przedmiotowej należy wskazać, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się możliwość objęcia pytaniem prawnym zagadnienia interpretacji kwestionowanych przepisów w sytuacji, gdy sąd występujący z pytaniem prawnym uznaje, że przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób ich rozumienia pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym. Ocena konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisom prawa w drodze wykładni sądowej jest dopuszczalna wówczas, gdy określony sposób rozumienia przepisów utrwalili 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.

W tym kontekście wymaga podkreślenia, iż praktyka stosowania prawa (wskazanych przez sąd pytający przepisów art. 292 i art. 285 Kodeksu cywilnego), w zakresie postawionych w pytaniach prawnych 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 przez Sąd Rejonowy normy prawnej. Postawione w niniejszej sprawie

pytania prawne pozwalają na jednoznaczną rekonstrukcję treści normatywnej, której konstytucyjność podważa pytający sąd. Sam zakres postawionego w sprawie zagadnienia prawnego jest węższy, niż miało to miejsce w uprzednio rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny sprawach (P 28/13, P 47/13), gdzie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zakres pytań w przedmiotowej sprawie dotyczy bowiem możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści 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 orzeczniczą, dopuszczającą możliwość zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w tym węższym zakresie. Należy zatem podzielić ocenę wyrażoną przez sąd pytający, 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 Sąd Rejonowy (w ramach obu pytań prawnych) istotnie kwestionuje normę prawną, wynikającą z ugruntowanej sądowej praktyki stosowania art. 292 i art. 285 Kodeksu cywilnego. W pytaniach prawnych 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 w ramach pkt II). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich postawione w sprawie pytania prawne Sądu Rejonowego spełniają więc przesłankę przedmiotową w odniesieniu do tej jego części, która dotyczy możliwości nabycia na podstawie art. 292 k.c. w związku z art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej uprawnienia właścicielskie. Z tego powodu brak jest podstaw do umorzenia postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym.

Zdaniem Rzecznika przedstawione w sprawie pytania - w ich pierwszej części - spełniają także przesłankę funkcjonalną. Istotnie od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie spraw cywilnych toczących się przed Sądem Rejonowym Poznań-Nowe Miasto i Wilda. Ewentualne wyeliminowanie z obrotu zakwestionowanej normy prawnej w bezpośredni sposób będzie rzutować na wyniki zainicjowanych postępowań cywilnych (sprawa o odpłatne nabycie służebności przesyłu oraz sprawa o stwierdzenie zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu), choćby w zakresie ustalenia daty możliwego zasiedzenia służebności. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich samo

postawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu przedmiotowego pytania prawnego w obecnym stanie obu spraw cywilnych ma duże znaczenie z punktu widzenia ekonomiki procesowej oraz wiąże się z ochroną praw i wolności uczestników postępowania. Wcześniejsze rozstrzygnięcie przez Trybunał istotnych wątpliwości konstytucyjnych przyczyni się niewątpliwie do usunięcia stanu niepewności prawnej (konstytucyjnej) uczestniczących w postępowaniach stron oraz uwolni strony, kwestionujące konstytucyjność przedstawionej Trybunałowi wykładni, od konieczności następczego skarżenia podstawy prawnej rozstrzygnięcia sądowego w drodze skargi konstytucyjnej.

Wątpliwości budzi natomiast drugie z przedstawionych w ramach obu pytań przez Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda zagadnień, tj. kwestia doliczenia do okresu korzystania w sposób odpowiadający służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urzędnia (terminu zasiedzenia) – czasu korzystania z trwałego i widocznego urzędnia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. Samo dopuszczenie możliwości doliczenia okresu posiadania, zdaniem Rzecznika nie wynika z powołanych przez Sąd pytający przepisów kodeksu cywilnego. Wydaje się bowiem, iż ewentualną podstawę takiego uprzywilejowania przedsiębiorcy przesyłowego może stanowić art. 352 kodeksu cywilnego (możliwość kwalifikacji władania gruntem przez przedsiębiorcę przesyłowego jako posiadania prowadzącego do zasiedzenia służebności) w powiązaniu z art. 305<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego przy uwzględnieniu braku stosownego przepisu intertemporalnego, który mógłby towarzyszyć wprowadzeniu do porządku prawnego instytucji służebności przesyłu. Istotne pozostaje, iż w przypadku ewentualnego doliczenia okresu posiadania przedsiębiorca nabywa już służebność przesyłu, a więc prawo przewidziane w ramach regulacji art. 305<sup>1</sup> -305<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 maja 2015 r., IV CSK 468/14, LEX nr 1767490; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 639/15, LEX nr 2075706; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13, OSNC 2013/12/139; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. akt I ACa 208/16, LEX nr 2115448). W tym więc zakresie nie można mówić o linii orzeczniczej ugruntowanej na podstawie przepisów prawa, zakwestionowanych przez Sąd w przedmiotowych pytaniach prawnych. Stąd też Rzecznik Praw Obywatelskich ograniczył swoje stanowisko w sprawie jedynie do pierwszych części postawionych przez Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda pytań prawnych.

### **III. 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 bezczynności 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 wyrzucić 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, 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. Wymaga podkreślenia, iż 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. Wymaga podkreślenia, iż Sąd Najwyższy potwierdził możliwość stosowania nowej wykładni prawnej, zmieniającej ocenę prawną w zakresie dopuszczalności zasiedzenia służebności, do stanów posiadania zakończonych w przeszłości. W ten sposób została zmieniona kwalifikacja prawna już zaistniałych zdarzeń prawnych (stanów posiadania). W tym zakresie skutki działania Sądu Najwyższego 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 pierwszej części pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, z uwagi na sposób wprowadzenia jej do systemu prawnego, w wyniku wykładni prawnej odnoszącej się do zamkniętych stanów faktycznych, w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób (z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa i zakazu retroakcji) wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości. Stąd też zdaniem Rzecznika zaskarżony przepis prawa, pozostaje niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

#### **IV. 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 pytaniach prawnych Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, zdaniem Rzecznika istotne



znaczenie należy przypisać dyspozycji art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Kontrola konstytucyjności zakwestionowanej przez pytający sąd normy prawnej wymaga przede wszystkim oceny dopuszczalności wprowadzonego przez nią ograniczenia w konstytucyjnie chronionym prawie własności.

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 pytaniach prawnych 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. Wymaga podkreślenia, iż 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 zakreślenia 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 zakreślenia 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 prawa własności, które jest przecież najsilniejszym prawem majątkowym, zapewniającym najszerzą 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. Wymaga podkreślenia, iż 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 uwzględnić 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).

Wymaga podkreślenia, iż zakwestionowana przez pytający sąd 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, a zakwestionowana w pytaniach prawnych 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 treści 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 *sensu stricto*. 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 odpowiadającej 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. 305<sup>2</sup> § 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. 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 wznowiania spraw już prawomocnie zakończonych. Zgodnie z ustaloną wykładnią art. 401<sup>1</sup> 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 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 pytaniach prawnych 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 wywłaszczeniowej, pozostaje niezgodna z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

**V. Naruszenie art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (brak wymaganej równowagi między interesem powszechnym a prywatnym).**

Art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175 ze zm.) stanowi, iż *każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.* Na gruncie przywołanego przepisu Konwencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu utrwalił się pogląd, iż każde pozbawienie własności (ograniczenie uprawnień właścicielskich), musi nastąpić na warunkach przewidzianych przez prawo i realizować uprawniony cel (zasada uprawnionego celu w interesie publicznym, powszechnym) oraz być proporcjonalne. Wchodzące w grę przepisy, ingerujące w uprawnienia właścicielskie, powinny być wystarczająco dostępne, precyzyjne, zaś samo ich stosowanie winno być przewidywalne. Każda ingerencja musi mieć podstawę w instrumencie prawnym ogólnie obowiązującym. Niezmierne istotne pozostaje przy tym samo pojęcie „właściwej równowagi” między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W całej strukturze art. 1 Protokołu Nr 1 aktualny pozostaje wymóg osiągnięcia właściwej równowagi między kolidującymi interesami. Należy mieć na uwadze, że własność (także prywatna), pełni istotną funkcję społeczną. W szczególności musi być zachowana rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, który miał być realizowany przy pomocy działań państwa, w tym prowadzących do odebrania jednostce jej mienia. W każdym przypadku zarzutu naruszenia tego artykułu aktualna pozostaje potrzeba oceny, czy w rezultacie działania władz lub ich bierności osoba występująca ze skargą nie musiała ponieść nieproporcjonalnego i nadmiernego ciężaru. Należy mieć na uwadze wszystkie wchodzące w grę interesy, przy zastrzeżeniu, że Konwencja winna chronić prawa praktyczne i skuteczne. Tak więc ograniczenia prawa własności są dopuszczalne pod warunkiem zachowania właściwej równowagi wchodzących w grę interesów (interes ogólny i interes właściciela). Dla zgodności z prawem danego ograniczenia istotne pozostaje istnienie ogólnego interesu, wymagającego podjęcia konkretnej ingerencji, wyrażającej się w ustawowym doborze najbardziej odpowiedniego środka, co sam prawodawca krajowy winien rozsądnie, należycie uzasadnić (por. wyrok *Vistiňd i Perepjolkins v. Łotwa* z dnia

25 października 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 71243/01, § 93; wyrok Gaygusuz v. Austria z dnia 16 września 1996 r., RJD 1996-IV; wyrok Brumarescu v. Rumunia z dnia 28 października 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 28342/95, § 78–80; Suljagić v. Bośnia i Hercegowina, § 42; wyrok Potomska i Potomski v. Polska, § 67; wyrok Hamer v. Belgia z dnia 27 listopada 2007 r., Izba, Sekcja II, skarga nr 21861/03, § 79; wyrok Immobiliare Saffi v. Włochy, Wielka Izba, § 49; wyrok Jahn i inni v. Niemcy, Wielka Izba, § 80; decyzja Koufaki i ADEDY v. Grecja z dnia 7 maja 2013 r., Izba, Sekcja I, skargi nr 57665/12 i 57657/12; wyrok Bitto i inni v. Słowacja z dnia 28 stycznia 2014 r., Izba, Sekcja III, skarga nr 30255/09; wyrok Suljagić v. Bośnia i Hercegowina z dnia 3 listopada 2009 r., Izba, Sekcja IV, skarga nr 27912/02, § 40).

Zdaniem Rzecznika zakwestionowana w pytaniach Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu norma prawna pozwala na stwierdzenie przez sąd powszechny zasiedzenia prawa do gruntu, przy czym istotne pozostaje, iż w dacie zasiedzenia prawo to nie była wprost przewidziane przez ustawę. Sama konstrukcja służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu jest bowiem efektem zastosowania w procesie sądowej wykładni przepisów ustawowych analogii na niekorzyść prawa własności, skutkującej wstecznym odjęciem części uprawnień właścicielskich. Należy przy tym mieć na uwadze, iż koncepcja, dopuszczająca zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, została „wprowadzona do obrotu” w chwili, gdy wynikające z jej zastosowania, negatywne dla właścicieli skutki prawne w zdecydowanej większości objętych zakresem jej stosowania stanów faktycznych już nastąpiły. Przy tak specyficznej konfiguracji temporalnej dalsze utrzymywanie w systemie prawnym możliwości stwierdzenia przez sąd powszechny nabycia w drodze zasiedzenia takiej „służebności” w ocenie Rzecznika wymagałoby na gruncie Konwencji dodatkowego, szczególnego usprawiedliwienia. W aktualnym stanie prawnym sama koncepcja, dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia prawa do gruntu jedynie podobnego do prawa rzeczowego wprost przewidzianego przez ustawodawcę, w ocenie Rzecznika stanowi nieuprawnione uprzywilejowanie przedsiębiorców przesyłowych z pokrzywdzeniem (nadmiernym obciążeniem) właścicieli gruntów. Zaistniała sytuacja jest równoznaczna z niedopuszczalnym na gruncie art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Konwencji zachwianiem równowagi interesów. Skoro przedsiębiorcy przesyłowi aktualnie dysponują innymi adekwatnymi środkami prawnymi, z których skorzystanie pozwala im na uzyskanie na drodze cywilnoprawnej właściwego dostępu do gruntów, na których znajdują się urządzenia przesyłowe (np. sądowy tryb ustanowienia służebności przesyłu w oparciu o art. 305<sup>2</sup> § 1 Kodeksu cywilnego, zasiedzenie właściwej służebności przesyłu przy doliczeniu czasu posiadania przed dniem 3 sierpnia 2008 r.), to brak jest wymaganego, szczególnego uzasadnienia dla dalszego honorowania w systemie prawnym wyjątkowej ze swej natury konstrukcji prawnej, skutkującej istotnym ograniczeniem uprawnień właścicielskim bez



przyznania stosownej rekompensaty. Innymi słowy, trudno w chwili obecnej o wskazanie wystarczającego na gruncie Konwencji uzasadnienia dla systemowego odejmowania właścicielom istotnej części ich uprawnień, ze skutkiem na datę poprzedzającą 3 sierpnia 2008 r., w sytuacji, gdy interes publiczny (słuszny interes innego uczestnika obrotu) może być skutecznie zrealizowany na innej, mniej dolegliwej dla właścicieli drodze prawnej. Konieczność zapewnienia właściwej równowagi interesów wyklucza dalsze stosowanie instrumentu prawnego, który ze swej natury nie mógł być uznany za przewidywalny i mający wystarczające oparcie w precyzyjnych i dostępnych przepisach ustawy. Stąd też zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowana norma prawna narusza także reguły dopuszczalności ograniczenia prawa własności, wynikające z art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bezpodstawnie uprzywilejowując podmioty silniejsze ekonomicznie z wyraźnym pokrzywdzeniem właścicieli gruntów.

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. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> 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 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jest niezgodny z art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Załącznik 7 odpisów pisma

