



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 7/17
BAS-WPTK-446/17

Warszawa, 26 października 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	26. 10. 2017
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładaam wyjaśnienia w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny z 13 lutego 2017 r. i 22 maja 2017 r. (sygn. akt P 7/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.), w zakresie, w jakim umożliwia nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w sytuacji, w której nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu **jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane postanowieniami Sądu Rejonowego Poznań – Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający albo SR w Poznaniu) z: 13 lutego 2017 r. (sygn. akt) oraz 22 maja 2017 r. (sygn. akt i), które ze względu na tożsamość przedmiotu zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt P 7/17. Przedmiotem kontroli konstytucyjności uczyniono art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.).

Artykuł 292 k.c. stanowi: „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”.

Z kolei art. 285 k.c. ma brzmienie następujące:

„§ 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”.

2. Pytający sąd zakwestionował zgodność z art. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 2 i ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 37 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

(Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Konwencja lub EKPC) oraz art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta lub KPPUE) przepisu art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., rozumianego jako podstawa „nabycia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa – w sytuacji, w której nie wydano decyzji o charakterze wywłaszczeniowym na podstawie przepisów art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: u.w.n.), art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.; dalej: u.g.g. 1985), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g. 1991) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.; dalej: u.g.n.) – lub też podstawę doliczenia 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 3 sierpnia 2008 r.” [w cytacie skorygowano sposób zapisu publikatorów aktów prawnych i dodano skróty ich tytułów – uwaga własna].

3. Już na wstępie należy podkreślić, że istota problemu poddanego rozprawie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie – pomijając pewne różnice w sposobie ujęcia wzorców kontroli – jest analogiczna, jak w zawisłej przed Trybunałem sprawie o sygn. akt P 10/16. Stanowisko Sejmu co do *meritum* jest w konsekwencji wzorowane na zaprezentowanym w tamtej sprawie.

4. W kontekście zarzutów pytającego sądu pewne znaczenie mają przepisy art. 305¹-305⁴ k.c., dodane z dniem 3 sierpnia 2008 r. na podstawie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731; dalej: u. zm. k.c. 2008). Od dnia wejścia w życie przepisy te nie były zmieniane i obowiązują w brzmieniu następującym:

- art. 305¹ k.c.: „Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa

w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesytu)”;

- art. 305² k.c.: „§ 1. Jeżeli właściciel nieruchomości odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesytu, a jest ona konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, przedsiębiorca może żądać jej ustanowienia za odpowiednim wynagrodzeniem. § 2. Jeżeli przedsiębiorca odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesytu, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, właściciel nieruchomości może żądać odpowiedniego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie służebności przesytu”;

- art. 305³ k.c.: „§ 1. Służebność przesytu przechodzi na nabywcę przedsiębiorstwa lub nabywcę urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1. § 2. Służebność przesytu wygasa najpóźniej wraz z zakończeniem likwidacji przedsiębiorstwa. § 3. Po wygaśnięciu służebności przesytu na przedsiębiorcy ciąży obowiązek usunięcia urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, utrudniających korzystanie z nieruchomości. Jeżeli powodowałoby to nadmierne trudności lub koszty, przedsiębiorca jest obowiązany do naprawienia wynikłej stąd szkody”;

- art. 305⁴ k.c.: „Do służebności przesytu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych”.

5. Pytający sąd kwestionuje w istocie konstytucyjność normy wywiedzionej z art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a dopuszczającej nabycie w drodze zasiedzenia – w okresie przed wejściem w życie u. zm. k.c. 2008 i wprowadzonych tą nowelizacją art. 305¹ i n. k.c. – służebności odpowiadającej treści służebności przesytu w sytuacji, w której nie wydano stosownej decyzji administracyjnej o charakterze wywłaszczeniowym, ograniczającej prawa właściciela nieruchomości obciążonej. W tym kontekście warto przywołać również treść przepisów, które w poszczególnych okresach obowiązywania k.c. normowały to zagadnienie. Stanowią one, co następuje:

- art. 35 ust. 1 u.w.n.: „Organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe mogą za zezwoleniem naczelnika gminy – a w miastach prezydenta lub naczelnika miasta (dzielnicy), zakładać i przeprowadzać na nieruchomościach – zgodnie z zatwierdzoną lokalizacją

szczegółową – ciągi drenażowe, przewody służące do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzenia techniczne łączności i sygnalizacji, a także inne podziemne lub nadziemne urządzenia techniczne niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń”;

- art. 75 ust. 1 u.g.g. 1985: „Zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach, zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Wydanie zezwolenia powinno być poprzedzone negocjacjami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie wymienionych prac” (analogiczną treść miał art. 70 ust. 1 u.g.g. 1991 po zmianach numeracji i uchwaleniu tekstu jednolitego);

- art. 124 ust. 1 u.g.n.: „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

II. Stany faktyczne spraw zawisłych przed pytającym sądem

1. Pytania prawne zostały wniesione w następujących – nieodległych, chociaż i nie tożsamy – stanach faktycznych. W każdym z nich, wg ustaleń poczynionych przez sąd, w odniesieniu do urządzeń przesyłowych wymienionych we wnioskach zostały wydane decyzje na podstawie art. 35 ust. 1 u.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. 1985, art. 75 ust. 1 u.g.g. 1991, czy też art. 124 ust. 1 u.g.n.

2. W sprawie o sygn. akt wnioskodawca – P

spółka z o.o. wniosła o stwierdzenie, że jej poprzednik prawny, tj. G S.A. nabył przez zasiedzenie z dniem lipca 2005 r. służebność gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu na nieruchomości stanowiącej własność uczestników, polegającą na:

- prawie swobodnego dostępu do posadowionego w celu wykonywania prac budowlano-remontowych, eksploatacyjnych, konserwacyjnych i remontowych, wymiany i przebudowy urządzeń i przewodów oraz usuwania ewentualnych awarii, w strefie eksploatacyjnej – tj. w obszarze wyznaczonym po obu stronach osi o łącznej szerokości 4 m wzdłuż osi (po 2 m licząc w każdą stronę od osi);

- ograniczeniu prawa kaźdoczesnego właściciela do korzystania z nieruchomości obciążonej w strefie eksploatacyjnej tj. w obszarze wyznaczonym po obu stronach osi o łącznej szerokości 4 m wzdłuż osi (licząc po 2 m w każdą stronę od osi), w którym nie będzie podejmowana działalność mogąca mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłową eksploatację

W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że ww. został wybudowany na podstawie decyzji o lokalizacji szczegółowej z kwietnia 1968 r. i oddany do użytku lipca 1975 r., w związku z czym 30 letni termin zasiedzenia upłynął – w jego ocenie – lipca 2005 r. Pozostali uczestnicy postępowania wnieśli o oddalenie wniosku, powołując się na: niekonstytucyjność wykładni dopuszczającej nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu; brak uregulowań intertemporalnych w ustawie zmieniającej z 2008 r.; naruszenie zasady pewności prawa na skutek nadania mocy wstecznej wykładni przepisów dotyczących zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu oraz okoliczność, że bieg terminu zasiedzenia mógł rozpocząć się dopiero z chwilą wprowadzenia przepisów art. 305¹ i n. k.c., tj. 3 sierpnia 2008 r.

3. W sprawie o sygn. akt wnioskodawca – O

S.A. wniósł o stwierdzenie, że Skarb Państwa nabył przez zasiedzenie z dniem grudnia 1986 r. służebność gruntową o treści

odpowiadającej służebności przesyłu na nieruchomości stanowiącej własność uczestników, polegającą na:

- prawie korzystania przez każdorazowego właściciela urządzeń przesyłowych, tj. przewodów i urządzeń do przesyłu

z nieruchomości obciążonej, w zakresie założonych i przeprowadzonych na niej przewodów i urządzeń służących do przesyłu

w pasie eksploatacyjnym wynoszącym po 3 metry w każdą stronę od osi

;

- prawie dostępu i dojazdu przez każdorazowego właściciela ww. urządzeń przesyłowych do znajdujących się na nieruchomości obciążonej przewodów i urządzeń do przesyłu w celu wykonania prac budowlano-montażowych, eksploatacyjnych, konserwacyjnych, usuwania awarii, w pasie o szerokości 4 metrów w każdą stronę od osi , wolnym od jakichkolwiek budynków, drzew i krzewów.

W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że został odebrany grudnia 1972 r., która to data wyznacza – w jego ocenie – początek biegu terminu zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu przez Skarb Państwa, w którego imieniu posiadanie było wykonywane przez przedsiębiorstwo państwowe W

Uczestnik Skarb Państwa – Starosta wniósł o zwolnienie z udziału w sprawie, wskazując, że wnioskodawca nie legitymuje się dowodem potwierdzającym zasiedzenie służebności przesyłu ani służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Uczestnicy będący właścicielami (współwłaścicielami) rzeczowej nieruchomości wnieśli o oddalenie wniosku, kwestionując trafność orzecznictwa Sądu Najwyższego dopuszczającego zasiedzenie takiej służebności oraz podnosząc argumenty natury konstytucyjnej, wyrażane również w pytaniach prawnych kierowanych przez sądy powszechne do Trybunału Konstytucyjnego.

4. W sprawie o sygn. akt wnioskodawca – osoba fizyczna wystąpiła z żądaniem ustanowienia na należącej do niej nieruchomości odpłatnej służebności przesyłu na rzecz D S.A. (obecnie V S.A.) o treści obejmującej prawo wejścia i wjazdu na nieruchomość, prowadzenia prac konserwacyjnych, remontów i modernizacji urządzeń przesyłowych w postaci

przesyłu, przed wejściem w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c., tj. przed 3 sierpnia 2008 r. Według sądu pytającego, stanowi to przykład prawotwórczej interpretacji przepisów art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c., na podstawie której doszło do wykreowania nowej instytucji prawnej, nieznanej ówczesnemu prawodawstwu aż do 3 sierpnia 2008 r. Ponadto, instytucja ta narusza standardy wynikające z Konstytucji i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.

Uzasadniając podniesione zarzuty sąd pytający podkreślił, że wykreowana przez Sąd Najwyższy instytucja stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Przede wszystkim chodzi tu o zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego i ochrony praw nabytych, oaz zasadę *lex retro non agit*. Zwłaszcza ta ostatnia zasada wyraża zakaz stanowienia przepisów i norm, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed dniem ich wejścia w życie. Brak przepisów intertemporalnych, które pozwalałyby stosować przepisy art. 305¹ – 305⁴ k.c. do stanów sprzed ich wejścia w życie i zastosowanie w ich miejsce przepisów dotychczasowych, tj. art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. w kształcie wynikającym z orzecznictwa SN musi – zdaniem sądu pytającego – budzić wątpliwości, bowiem literalna wykładnia dotychczasowych przepisów prawa rzeczowego nie dawała podstawy prawnej do stwierdzenia zasiedzenia służebności gruntowej o treści służebności przesyłu (taka służebność wówczas nie istniała). Taka twórcza interpretacja narusza również zasadę zaufania obywatela do państwa. Skoro jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego jest zasada *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych, obywatel miał prawo spodziewać się, że w okresie, w którym nie istniała służebność gruntowa o treści służebności przesyłu jako ograniczone prawo rzeczowe, nie będzie podstaw prawnych do zasiedzenia takiej służebności. Tymczasem dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia rozszerzająca, która dopuszcza taką możliwość, jest oczywistym złamaniem zasady zamkniętego katalogu praw rzeczowych.

Sąd pytający zwrócił również uwagę na fakt pozbawienia właścicieli nieruchomości, na których posadowione są urządzenia przesyłowe, możliwości obrony swoich interesów. Przyjęcie poglądu o możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu przed dniem wprowadzenia tej ostatniej do porządku prawnego, tj. 3 przed sierpnia 2008 r., całkowicie zamyka

właścicielom nieruchomości drogę ochrony swoich praw majątkowych. Warto też zauważyć, że przedsiębiorstwa przesyłowe i Skarb Państwa miały możliwość uregulowania statusu prawnego posadowionych na cudzych gruntach urządzeń przesyłowych poprzez uzyskanie stosownego wpisu w księdze wieczystej na podstawie uzyskanej decyzji administracyjnej (zob. postanowienie SN z 5 lipca 2007 r., sygn. akt II CSK 156/07).

3. Zdaniem pytającego sądu, analizowana norma wywiedziona w orzecznictwie SN z art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji – już ze względu na brak uzasadnienia (podstawy) w ustawie – a także art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji. Kluczowe w tym przypadku znaczenie ma spełnienie warunku dotyczącego wprowadzenia przepisu ograniczającego prawo własności w drodze ustawy. Jak wcześniej wskazano, nowelizacja Kodeksu cywilnego nastąpiła 3 sierpnia 2008 r. i do tego czasu ustawa nie знаła pojęcia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, ani też normatywnej podstawy do zasiedzenia takiej służebności. Takie znaczenie przepisom art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. nadała dopiero wykładnia Sądu Najwyższego, która w głównej mierze ukształtowała się po wprowadzeniu stosownych przepisów do kodeksu.

W ocenie inicjatora postępowania, przyjęta przez Sąd Najwyższy koncepcja stoi wreszcie w sprzeczności z art. 17 ust. 1 KPPUE. Sąd pytający wskazał na argumenty na rzecz dopuszczalności stosowania Karty wobec Polski tj. na treść protokołu nr 30 oraz wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane w sprawach S.N. przeciwko Secretary of State for the Home Department (C-411/10) oraz M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform (C-493/10).

4. Uzasadniając relewantność pytań prawnych dla toku postępowania zawisłego przed pytającym sądem wskazał on, że w razie orzeczenia o niekonstytucyjności art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. w kwestionowanym kształcie i przyjęcia nieretroaktywnej wykładni tych przepisów, sytuacja prawna właścicieli nieruchomości zmieniłaby się radykalnie, przekładając się na uwzględnienie ich wniosków procesowych (we wszystkich przypadkach okres, jaki

upłynął od 3 sierpnia 2008 r. jest bowiem zbyt krótki, aby doszło do zasiedzenia służebności).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W przepisie tym sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność pytania prawnego: a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej; b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, iż wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. Pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w ocenę wewnętrznej spójności przepisów prawnych czy też rozwiązywanie problemów

związanych z ich wykładnią. Na takim stanowisku stoi Trybunał Konstytucyjny, który konsekwentnie przyjmuje, iż nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. m.in. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 12 lutego 2009 r., sygn. akt P 64/08; 24 maja 2010 r., sygn. akt P 13/09 oraz K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25). Zadanie to pełni tradycyjnie Sąd Najwyższy albo Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał podkreśla ponadto, że pytanie prawne nie może być traktowane jako pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 24 maja 2010 r., sygn. akt P 13/09). W wyroku z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04) Trybunał wyraził pogląd, iż „w instytucji pytania prawnego dopatrzeć się można pewnych elementów zasady subsydiarności, wyrażających się w tym, że może ono być przedstawione wówczas, gdy inne możliwości rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej przez sąd bez zastosowania niekonstytucyjnego przepisu (np. umorzenie postępowania z innych przyczyn, ustalenie, że określony przepis nie ma w danej sprawie zastosowania, a przede wszystkim – wykładnia w zgodzie z Konstytucją w dopuszczalnych ramach) nie mogą być wykorzystane”. Trybunał wielokrotnie zaznaczał, iż nie jest jego zadaniem wskazywanie sądom prawidłowej wykładni przepisów prawnych, również wykładni godnej z Konstytucją. Wykładnia prawa jest częścią procesu stosowania prawa, tzn. prawnej kwalifikacji konkretnych stanów faktycznych, celem skonstruowania na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, na gruncie przepisów prawnych, normy indywidualnej skierowanej do konkretnych adresatów. Takie normy, w postaci orzeczeń, formułują sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości, do których nie należy będący tzw. sądem prawa Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie ze stanowiskiem TK: „Ustalając relewancję pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia istnienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność

wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i powinno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; por. także wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10; postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). W przypadku, gdy skład orzekający sądu pytającego ma wątpliwości co do zgodności z prawem dokonanej wykładni prokonstytucyjnej, powinien wykorzystać istniejące mechanizmy nadzoru judykacyjnego i zwrócić się ze stosownym wnioskiem do Sądu Najwyższego albo Najwyższego Sądu Administracyjnego (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 215).

3. Niezależnie od powyższego, sąd pytający jest zwolniony od poszukiwania wykładni zgodnej z Konstytucją w sytuacji, gdy istnieje utrwalona, jednolita praktyka stosowania prawa, poparta orzecnictwem najwyższych organów sądowych, interpretująca dany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją. Przyjmuje się wówczas, że praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności. Jak bowiem wskazuje Trybunał: „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecnictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny oceniając konstytucyjność normy prawnej uwzględnia jej interpretację przez organy

stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. np. wyroki TK z: 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13).

Natomiast, jeżeli praktyka stosowania danego przepisu nie jest na tyle jednolita, aby można było mówić o jego ukształtowanym rozumieniu, sąd orzekający powinien w pierwszej kolejności rozważyć wykorzystanie instrumentów nadzoru judykacyjnego (zob. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 213 i n.; wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13).

4. Sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skonfrontowany z przytoczonymi wyżej przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym może nasuwać w opinii Sejmu pewne wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytań, które zainicjowały niniejsze postępowanie. Przesądzające znaczenie mają w tym kontekście następujące rozstrzygnięcia: (a) czy pytający sąd podejmuje w pierwszej kolejności polemikę ze sposobem wykładni art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. przyjętym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, czy też kwestionuje konstytucyjność normy sformułowanej w procesie sądowej interpretacji zakwestionowanych przepisów przez ten organ, a w tym drugim przypadku (b) czy wykładnia art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. zbieżna m.in. z uchwałami SN podjętymi w sprawach o sygn. akt III CZP 79/02 i III CZP 89/08 jest w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego na tyle jednolita i utrwalona, że spełnione są wymogi wynikające z przywołanej wyżej judykatury TK.

5. Znaczenie rozstrzygnięcia tych zagadnień ilustrują dobitnie przykłady postępowań, które toczyły się już przed Trybunałem Konstytucyjnym, a których przedmiotem był art. 292 w zw. z art. 285 k.c.

W sprawie o sygn. akt P 28/13 jako przedmiot kontroli pytający sąd wskazał art. 292 w związku z art. 172 § 1 i art. 285 § 1 i 2 k.c. „w zakresie, w jakim stanowią podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego”. Postanowieniem z 17 lipca 2014 r. Trybunał umorzył postępowanie

ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, uznając, że: „nie ma bezspornie jednolitej praktyki stosowania prawa, która nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne treści tak, jakby uczynił to sam ustawodawca. Uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13, świadczy o tym, że nie mamy do czynienia z jednolitą wykładnią sądową kwestionowanych przepisów, nadającą im stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie. Nie sposób zatem uznać, aby przedmiot niniejszego pytania prawnego – wykładnia Sądu Najwyższego, w opinii sądu pytającego, prawotwórcza i nieprawidłowa z perspektywy konstytucyjnej – spełniał opisane wyżej warunki umożliwiające stwierdzić, że mamy do czynienia z treściami normatywnymi nadanymi przepisom prawa na mocy jednoznacznej i autorytatywnej, a także utrwalonej w sposób oczywisty wykładni SN”.

Również w sprawie o sygn. akt P 47/13 sąd konstytucyjny umorzył postępowanie dotyczące kontroli konstytucyjności art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. postanowieniem z 14 lipca 2015 r. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że pytanie prawne jest w istocie skierowane przeciwko procesowi wykładni, a ponadto wykładnia, co do której sąd powziął wątpliwości, dotyczy szeregu zagadnień szczegółowych, nasuwających się na tle różnych stanów faktycznych. Jak podniósł: „wskazanie w *petitum* pytania, iż jego przedmiotem jest art. 292 w związku z art. 285 k.c. «rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie przed wejściem w życie art. 305¹-art. 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej», a w uzasadnieniu omówienie licznych orzeczeń SN, dotyczących różnych kwestii, jest nadto ogólne, by można było zrekonstruować konstytucyjność jakiej treści normatywnej sąd podważa”. Trybunał uznał, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a co za tym idzie – także funkcjonalnej.

6. Pytający sąd upatruje argumentów przemawiających za dopuszczalnością merytorycznego rozpoznania pytań prawnych, z którymi wystąpił, przede wszystkim w tym, że przywoływana przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach postanowień wydanych w sprawach o sygn. akt P 28/13 i P 47/13 uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13) odnosiła się do odmiennego stanu faktycznego, a mianowicie do sytuacji, w której przedsiębiorca przesyłowy domagający się stwierdzenia zasiedzenia dysponował decyzją wywłaszczeniową

ograniczającą prawa właściciela nieruchomości. Istotnie, u podstaw poglądu wypowiedzianego wówczas przez Sąd Najwyższy legło przekonanie, że inny jest charakter władania nieruchomością przez przedsiębiorcę posiadającego tytuł prawny w postaci decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. 1985, art. 75 ust. 1 u.g.g. 1991, czy też art. 124 ust. 1 u.g.n. inny zaś – wykonywanego przez przedsiębiorcę przesyłowego znajdującego się wyłącznie *in statu usucapiendi*. Pytający sąd wskazuje przy tym, że uchwała w sprawie o sygn. akt III CZP 87/13 stanowiła odstępstwo od dotychczasowej linii orzecniczej jedynie w tym zakresie. Tym niemniej, zdaje się on przechodzić do porządku dziennego nad faktem, że już w jej uzasadnieniu skład orzecniczy wskazuje, że w kwestii możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji, gdy przedsiębiorca przesyłowy nie dysponuje decyzją administracyjną ograniczającą prawa właściciela nieruchomości, stanowisko Sądu Najwyższego nie jest jednolite.

Warto również mieć na uwadze – jak wskazuje sam SN – że: „uchwały SN wiążą sądy niższej instancji jedynie w danej sprawie. W innych sprawach, choćby podobnych czy zgoła identycznych, są natomiast pomocne przy rozstrzyganiu i powoływane jedynie ze względu na poziom prezentowanej argumentacji. Wykładnia SN nie ma więc charakteru «powszechnie obowiązującej wykładni ustaw», dokonywanej do niedawna przez TK, przy czym instytucji tej nie przewiduje już obowiązujący dziś system prawny. Poglądy prawne SN nie są zatem okolicznościami faktycznymi ani środkami dowodowymi, o których mowa w art. 403 § 2 k.p.c.” (zob. postanowienie SN z 17 listopada 1998 r., sygn. akt II UKN 402/98). Nawet uchwały SN, które uzyskały moc zasad prawnych nie wiążą formalnie sądów powszechnych (zob. uchwałę pełnego składu SN z 5 maja 1992 r., sygn. akt KwPr 5/92). Zakres związania jest ograniczony do konkretnego sądu, który przedstawił zagadnienie prawne, jak również do sądów orzekających w danej sprawie. Związanie dotyczy także SN, w razie późniejszego rozpoznania sprawy, w której podjęto uchwałę. W każdym innym postępowaniu sądy nie są związane uchwałą, mogą wyrazić inne zapatrywanie (T. Zembruski, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo sądów powszechnych* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 209), a z pewnością rozważyć i ocenić trafność zajętą przez SN stanowiska (B. Janiszewska, *Z tej strony stołu – uwagi praktyka o roli orzecznictwa sądów w systemie prawa* [w:] *Rola ...*, s. 169).

7. W tym miejscu warto wskazać – wbrew stanowisku pytającego sądu akcentującego powszechny charakter wykładni dominującej w orzecnictwie SN – że nadal wydawane są rozstrzygnięcia sądów powszechnych, które stosują odmienną interpretację art. 292 w zw. z art. 285 k.c. W rezultacie, uznają one, że nie jest możliwe, aby w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. władanie nieruchomością przez przedsiębiorcę przesyłowego korzystającego z trwałych urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomości bez stosownej decyzji ograniczającej prawa właściciela mogło doprowadzić do nabycia w drodze zasiedzenia ograniczonego prawa rzeczowego o treści odpowiadającej służebności przesyłu, gdyż takie prawo nie istniało.

Tytułem przykładu można wymienić postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie V Wydział Cywilny – Odwoławczy (dalej: SO w Warszawie) z 21 maja 2015 r. (sygn. akt V Ca 2345/14). W przytoczonym orzeczeniu SO w Warszawie uchylił postanowienie pierwszoinstancyjne oddalające wniosek o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu. Jego zdaniem pojawiły się wątpliwości co do faktu, czy linia przesyłowa objęta wnioskiem i linia, co do której podniesiony został zarzut zasiedzenia, to ta sama linia. Ponadto, sąd ten stwierdził, że uczestnik postępowania (przedsiębiorstwo energetyczne, będące właścicielem słupów energetycznych) nie udowodnił faktów niezbędnych dla zasiedzenia służebności, tj. faktu przekazywania służebności gruntowej przez Skarb Państwa w momencie wyodrębnienia poprzedników prawnych ze struktury przedsiębiorstw państwowych. W opinii SO w Warszawie nie było przekazywane posiadanie żadnych służebności, bo po stronie Skarbu Państwa ani przedsiębiorstw – poprzedników prawnych uczestnika – nie było świadomości istnienia takich służebności. Jak wskazał, nikt nie może przekazać następcy więcej niż sam posiada, skoro zatem poprzednik nie wiedział, że przysługuje mu służebność, nie mógł prawidłowo przenieść posiadania na następcę. Skarb Państwa nie miał wówczas świadomości co do istnienia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu (bo, jak podkreślił SO w Warszawie, taka służebność powstała dopiero po 3 sierpnia 2008 r.), zatem nie mógł dysponować taką służebnością. Ponadto wnioskodawcy nie mogli się wcześniej bronić przed czymś, co weszło w życie w 2008 r. Tym samym uznanie, że zasiedzenie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu było możliwe przed 2008 r. godzi w konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności wyrażoną

w przepisie art. 21 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem SO w Warszawie, z uwagi na zamknięty katalog praw rzeczowych, w okresie od wejścia w życie kodeksu cywilnego z początkiem 1965 r. do 3 sierpnia 2008 r. nie było możliwe ustanowienie służebności o treści obecnej służebności przesyłu. Ponadto, z uwagi na brak przepisów przejściowych, bieg terminu zasiedzenia służebności przesyłu można liczyć od 3 sierpnia 2008 r., bez możliwości zaliczenia okresu wcześniejszego. Orzekający sąd podniósł, że wykładnia przepisów o służebności gruntowej dokonana przez Sąd Najwyższy miała charakter prawotwórczy, gdyż zmodyfikowała treść norm kodeksowych zbyt dalece, poza zakresem ich dosłownego brzmienia. Zdaniem tego sądu, przed 3 sierpnia 2008 r. tytuł prawny przedsiębiorców przesyłowych do nieruchomości powinien przybrać postać decyzji wywłaszczeniowej, z kolei ci przedsiębiorcy, którzy taką decyzją nie dysponują, mogą obliczać termin zasiedzenia służebności, ale od 3 sierpnia 2008 r. Sąd ten przywołał orzecznictwo SN w tym zakresie (również uchwałę SN z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02), uznając jednocześnie, że prawidłowe jest stanowisko zajęte w uchwale z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13). Z uchwały tej, zdaniem SO w Warszawie wynika, że działania przedsiębiorstwa polegające najpierw na założeniu na cudzej nieruchomości urządzeń przesyłowych, a potem na korzystaniu z tej nieruchomości na cele ich utrzymania i zapewnienia im sprawności technicznej są manifestacją posiadania nieruchomości. Tym niemniej, przypisanie im cech aktów świadczących o posiadaniu służebności gruntowej lub służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu nie jest możliwe. W razie trwałego uregulowania sytuacji przedsiębiorcy przesyłowego na gruncie, na którym posadowione jest jego urządzenie, w sferze prawa administracyjnego, potrzeba i możliwość nabycia w drodze zasiedzenia uprawnienia ze sfery prawa prywatnego, to jest służebności przesyłu, w ogóle nie jest możliwa. Interes przedsiębiorcy przesyłowego jest bowiem w całości zaspokajany w sferze uprawnień prawa publicznego. Skoro zatem czynności przedsiębiorcy przesyłowego można zakwalifikować jako wykonywanie uprawnień w sferze administracyjnej, to nie sposób orzec, jaka treść miałyby wypełniać ewentualne uprawnienie o charakterze prywatnym. Tym samym, w ocenie SO w Warszawie, przed 3 sierpnia 2008 r. ani uczestnik, ani jego poprzednicy nie byli posiadaczami służebności gruntowej, odpowiadającej treści służebności przesyłu, nie mogli zatem jej zasiedzieć jako służebności nieodpłatnej. Zasiedzenie jest sposobem legalizacji długotrwałych stanów faktycznych, którym towarzyszy

bezczytność właściciela, czego w niniejszej sprawie zdaniem orzekającego sądu nie dało się stwierdzić. Powyższe rozstrzygnięcie (postanowienie SO w Warszawie z 21 maja 2015 r., sygn. akt V Ca 2345/14) zostało co prawda uchylone postanowieniem SN z 17 grudnia 2015 r. (sygn. akt I CZ 97/15), jednak SN nie odniósł się krytycznie do stanowiska SO w Warszawie, w zakresie zasiedzenia, uchylając postanowienie ze względów proceduralnych.

Jako przykłady innych orzeczeń sądów powszechnych kwestionujących zgodność zasiedzenia służebności przesyłu i podobnej służebności gruntowej z Konstytucją można wskazać postanowienia: Sądu Okręgowego Warszawa – Praga z 18 września 2014 r., sygn. akt II C 86/14; Sądu Okręgowego w Warszawie z 3 listopada 2015 r., sygn. akt V Ca 4071/14; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 15 października 2015 r. sygn. akt V Ca 3578/14; postanowienie Sądu Rejonowego w Lesznie XI Zamiejscowego Wydziału Cywilnego z siedzibą w Rawiczu z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt XI Ns 394/13 – postanowienie zmienione przez Sąd Okręgowy w Poznaniu; postanowienie Sądu Rejonowego w Koninie z 24 lutego 2015 r. wydane w sprawie o sygn. akt I Ns 1782/13 – postanowienie uchylone przez Sąd Okręgowy w Koninie; postanowienie Sądu Rejonowego w Koninie z 25 lipca 2014 r. wydane w sprawie o sygn. akt I Ns 1622/13 – postanowienie uchylone przez Sąd Okręgowy w Koninie; postanowienie Sądu Rejonowego w Piasecznie z 9 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 452/14).

Z drugiej strony, nie można oczywiście pomijać faktu, że w ramach nadzoru judykacyjnego niektóre ze wskazanych rozstrzygnięć zostały zmienione, czy też uchylone i przekazane do ponownego rozpoznania (z uwzględnieniem wyrażonej w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania). Z kolei w orzecznictwie SN powstałym po wydaniu uchwały z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13) podtrzymano pogląd o dopuszczalności zasiedzenia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu w sytuacji, w której brak jest decyzji administracyjnej stanowiącej samoistny tytuł prawny do wykonywania obsługi, konserwacji i przebudowy linii przesyłowych (zob. przykładowo uchwała SN z 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III CZP 9/14; wyroki SN z: 26 września 2014 r., sygn. akt IV CSK 724/13; 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 639/15; postanowienia SN z: 7 maja 2014 r., sygn. akt II CSK 471/13; 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CSK 551/13; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 203/14; 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt II CSK 512/15; 5 maja 2016 r., sygn. akt II CSK 329/15; 25 maja

2016 r., sygn. akt V CSK 547/15; 8 września 2016 r., sygn. akt II CSK 822/15; 7 października 2016 r., sygn. akt I CSK 633/15).

8. Powyższe argumenty i przykłady mogą podawać w wątpliwość tezę o istnieniu utrwalonej i stałej linii orzeczniczej, w wyniku której art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. uzyskał bezspornie treść kwestionowaną przez pytający sąd. Oto bowiem część sądów powszechnych dokonuje – a przynajmniej poszukuje – wykładni prokonstytucyjnej zaskarżonych przepisów. W konsekwencji, rodzi to wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania złożonych pytań prawnych. Uchwale SN z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02) ani też żadnemu innemu rozstrzygnięciu tego sądu dotyczącemu dopuszczalności nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu nie nadano mocy zasady prawnej, o której mowa w art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.). Ostateczną ocenę tej kwestii formalnej – sygnalizując ją – Sejm pozostawia w gestii Trybunału. Natomiast dalsze rozważania będą prowadzone przy założeniu, że w analizowanym zakresie mamy do czynienia z utrwaloną, jednolitą praktyką stosowania prawa, która wyraża (*scil.* determinuje) rzeczywiste znaczenie zakwestionowanego przepisu i uzasadnia ocenę jego konstytucyjności.

9. Na użytek dalszych rozważań należy odnieść się także do dopuszczalnego zakresu kontroli oraz niektórych ze wskazanych przez pytający sąd przepisów ustawy zasadniczej przywołanych w charakterze wzorców kontroli. Wzorce te mają stanowić postanowienia: art. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 2 i ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 37 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji, art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC oraz art. 17 KPPUE.

10. Jak wskazano na wstępie, pytający sąd wnosi o kontrolę konstytucyjności art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. niejako dwutorowo, a mianowicie w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia: (a) nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w sytuacji, w której nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu lub (b) doliczenie do okresu zasiedzenia służebności przesyłu lub służebności gruntowej

odpowiadającej treścią służebności przesyłu przypadającego przed 3 sierpnia 2008 r. okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu. Analiza stanu faktycznego spraw zawisłych przed pytającym sądem nie wskazuje jednak, aby pytanie prawne w drugim ze wskazanych wyżej zakresów spełniało przesłankę funkcjonalną. W każdym z nich zasiedzenie – przyjmując optykę wytyczoną uchwałą SN z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02) – zasiedzenie nastąpiłoby bowiem przed 3 sierpnia 2008 r, bez potrzeby doliczania kresu korzystania z trwałych urządzeń przesyłowych sprzed tej daty do terminu zasiedzenia biegnącego nadal i kończącego się po 3 sierpnia 2008 r. W konsekwencji, rozstrzygnięcie problemu tak zarysowanej konstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie ma znaczenia dla spraw zawisłych przed pytającym sądem, niezależnie od tego, że norma o takiej treści jest akceptowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. przykładowo: uchwała SN z 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13).

W związku z powyższym, z uwagi na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego postępowanie w przedmiocie konstytucyjności art. 292 w zw. z art. 28 § 1 i k.c. w zakresie, w jakim umożliwia on doliczenie do okresu zasiedzenia służebności przesyłu lub służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przypadającego przed 3 sierpnia 2008 r. okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu, powinno zostać **umorzone** na 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; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK). Pytający sąd nie wykazał bowiem, że „rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy będzie odmienne w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów” (zob. postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. akt P 5/11; podobnie np. postanowienia TK z: 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; 16 października 2012 r., sygn. akt P 29/12; 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11; 6 listopada 2013 r., sygn. akt P 24/13; 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 50/11; 10 grudnia 2014 r., sygn. akt P 27/14; 18 grudnia 2014 r., sygn. akt P 26/14).

11. Co do wskazanych w charakterze wzorca kontroli przepisów art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 37 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji pytający sąd

nie przedstawił żadnej argumentacji na rzecz niezgodności z nimi art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. Nie można uznać za takową samego li tylko przywołania treści przepisu czy też lakonicznych uwag na temat sposobu jego odczytania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do wzorców „równościowych” z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji inicjator postępowania nie wskazał w szczególności na porównywane grupy adresatów norm prawnych charakteryzujących się tą samą cechą relewantną. Tymczasem wynikający z art. 52 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK wymóg uzasadnienia pytania prawnego polega na przytoczeniu argumentacji popierającej postawiony zarzut i podważającej domniemanie konstytucyjności (legalności) aktu normatywnego (zob. przykładowo wyrok TK z 9 marca 2017 r. sygn. akt P 13/14).

Tego rodzaju braki uniemożliwiają zatem rozpoznanie pytań prawnych w zakresie dotkniętym uchybieniami (zob. np. wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13 oraz przywołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. akt P 13/14). Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli. W doktrynie i orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się, że: „[...] «sformułowanie zarzutu» w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia), nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu (ma charakter hierarchicznej niezgodności). Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy poddanym kontroli (zakwestionowanym) aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli – wzorcem wskazanym przez skarżącego. Owa indywidualizacja [...] polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem” (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 164, s. 113-114; por. także postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00). Brak sformułowania zarzutu powoduje, że badanie zgodności określonego przepisu ze wskazanym wzorcem kontroli nie może być przedmiotem rozpoznania w danej sprawie (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03).

Reasumując, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. z postanowieniami art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz

art. 64 ust. 2 Konstytucji powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

12. Odrębnej uwagi wymagają zarzuty naruszenia przez zakwestionowane przepisy – w rozumieniu dominującym w dotychczasowej judykaturze Sądu Najwyższego – przepisów art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC oraz art. 17 ust. 1 KPPUE. W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powoływanie w toku kontroli wzorców konwencyjnych jest akceptowane pod warunkiem, że konstruowana na tej podstawie argumentacja wyjdzie poza treść normatywną konstytucyjnych wzorców kontroli (tutaj: art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji). Z uwagi na fakt, iż wywody prowadzone przez pytający sąd na kanwie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art. 17 ust. 1 KPPUE stanowią jedynie wzmocnienie zarzutów i argumentacji przytoczonej w oparciu o postanowienia polskiej ustawy zasadniczej, odrębna analiza zachodzącej w tym zakresie relacji wertykalnej zgodności norm jest co najmniej zbędna. Jest to widoczne zwłaszcza na tle Karty, która stanowi potwierdzenie praw wynikających ze wspólnej tradycji konstytucyjnej i unormowań konwencyjnych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 23-24). Dodatkowo, w świetle orzecznictwa powołanie się na Kartę wymaga – ze względu na zakres jej normowania – wykazania elementu (łącznika) międzynarodowego lub supranacjonalnego (zob. wyrok SN z 16 marca 2016 r., sygn. akt IV CSK 270/15).

V. Analiza zgodności

1. Wzorce kontroli

a) Artykuł 2 Konstytucji

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Podstawowym wskazanym w pytaniach prawnych wzorcem kontroli wynikającym

z przywołanej klauzuli generalnej jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego, a także zasada nieretroaktywności przepisów prawa.

2. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz powiązana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego mają swoje źródło w art. 2 Konstytucji. Bazują one, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[...] na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Stąd też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa „[...] ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 223). Wymaga ona „aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości.

Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 78). Jak twierdzi doktryna prawa: „Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 36, por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Także Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie w kwestii bezpieczeństwa prawnego: „Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. [...] Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach. [...] Bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

3. Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadza również zasadę niedziałania prawa wstecz. Rekapitulując wcześniejsze ustalenia w tym zakresie, w wyroku pełnego składu TK z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08) stwierdzono, że zakaz retroakcji jest konsekwencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymaga on, aby

prawodawca nie nakazywał stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Potwierdzając, że zakaz retroakcji stanowi podstawę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, Trybunał nie nadaje mu zarazem charakteru bezwzględnego. Uznaje, że zasada *lex retro non agit* ma charakter absolutny jedynie w prawie karnym, natomiast może doznawać określonych wyjątków w innych dziedzinach prawa, jeśli w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie odstępstwo.

Zasada *lex retro non agit* została doprecyzowana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stoi na stanowisku, iż: „Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które «nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń [...], które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych». Nadanie normom mocy wstecznej następuje, gdy «ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych norm w życie». Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że retroaktywność ustawy zachodzi również wówczas, gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie” (wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

b) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji

1. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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 praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

2. Przywołany przepis wyraża tzw. zasadę proporcjonalności, określaną niekiedy jako ogólna klauzula limitacyjna. Określa ona dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia takie są dopuszczalne po spełnieniu przesłanki formalnej (ustanowienie w ustawie) i materialnej (dla ochrony jednej z wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji)

oraz przy spełnieniu wymogu konieczności (proporcjonalności). Ustanowione limitacje spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja: (a) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), (b) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto (c) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. orzeczenie TK z 9 sierpnia 1998 r., sygn. akt K 28/97; pogląd powtórzony m.in. w wyrokach TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności *sensu stricto*, konieczna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

Ustawodawca nie może „ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94). W innym miejscu Trybunał Konstytucyjny wskazywał na konieczność „uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie” (wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

c) Artykuł 21 ust. 1 i artykuł 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Natomiast art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji stanowią odpowiednio: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo dziedziczenia” oraz „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Ponieważ w okolicznościach spraw zawisłych przed pytającym sądem chodzi o zarzut naruszenia prawa własności

– w znaczeniu zarówno konstytucyjnym, jak i gałęziowym (cywilistycznym) – można w toku dalszych rozważań pominąć dyskusję na temat różnicy między tymi pojęciami oraz problematykę konstytucyjnej ochrony innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powstałym na tle przywołanych przepisów ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawia ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

3. Jeżeli idzie o zakaz naruszania istoty własności, Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego

nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”. Wprawdzie koncepcję tę – w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi – Trybunał rozciąga także na inne prawa lub wolności, jednak nie powinno ująć uwadze, że art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje wyłącznie nienaruszalność prawa własności do którego elementów konstytutywnych Trybunał Konstytucyjny zaliczył m.in. możliwość czerpania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). W wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98) Trybunał odnosząc się do zasiedzenia służebności gruntowej stwierdził: „Granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one, jak wskazano, z przepisów ustawy zasadniczej oraz z ustaw zwykłych. Jednakże mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* i że przepisy prawa wyznaczają granice własności nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności (T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 321). Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji”.

d) Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji

1. W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

2. Postanowienie art. 21 ust. 2 Konstytucji było przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenia z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07). Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną z uwagi na cel publiczny, rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. W znaczeniu ścisłym – tj. w nawiązaniu do treści tego pojęcia ukształtowanej w prawie administracyjnym – łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z wypłatą odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. m.in. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98 i 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02).

Zgodnie z koncepcją autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa wyrażane jest stanowisko, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym obejmuje zarówno pozbawienie lub ograniczenie praw innych niż prawo własności, jak również pozbawienie własności w innym trybie niż w drodze postępowania prawnego zwieńczonego wydaniem aktu indywidualnego. Podkreśla się bowiem, że ustawowa definicja wywłaszczenia, zawarta w u.g.n., nie może przesądzać o treści pojęcia wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko [...] jako «wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»” (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, stwierdzenie to powtórzono w wyroku TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; zob. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05) oraz

że „Wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych” (wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02), o ile następuje ono na rzecz podmiotu prawa publicznego (zob. w tej kwestii obszerny wywód zawarty w uzasadnieniu wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 21, s. 12-14, uw. 15 i 16). Próbą podsumowania doktryny orzeczniczej TK w kwestii pojęcia wywłaszczenia były wywody zawarte w wyrokach TK z: 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07) i 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13), przywoływane poniżej, w pkt V.2.9 stanowiska.

3. Wywłaszczeniu, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ma towarzyszyć „słuszne odszkodowanie”. Znaczenie tego pojęcia ugruntowało się pod rządami poprzedniej Konstytucji i nie ma powodów do zmian sposobu jego rozumienia (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 21, Nb 7). Także w dotychczasowym orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały liczne postulaty w tym aspekcie. Trybunał uznaje, że odszkodowanie słuszne musi być, przynajmniej co do zasady, ekwiwalentne do wartości dobra wywłaszczonego, co oznacza, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił. Odszkodowanie to nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez określoną metodę obliczania jego wysokości (np. przez odliczenie sum niepozostających w związku z dobrem wywłaszczonym), ale również przez tryb wypłacania (np. przez wypłacanie odszkodowania na raty, co na skutek działania inflacji powoduje jego realne obniżenie; zob. orzeczenia TK z: 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90; 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90; wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Należyte odszkodowanie stanowi bowiem element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (tak, za orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, TK w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt P 5/99). Bardziej liberalny sposób rozumienia przesłanki „słusznego odszkodowania” jest natomiast przyjmowany w doktrynie, która dopuszcza uznanie za odszkodowanie „słuszne” także odszkodowania częściowego, o ile zostałyby przedstawione przekonujące argumenty na rzecz odejścia od zasady

pełnej ekwiwalentności (tak L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 21, s. 17, uw. 20).

2. Analiza zgodności

1. Zasiedzenie jest instytucją prowadzącą do nabycia prawa na skutek upływu czasu. Umożliwia ono, sankcjonując stan faktyczny, usunięcie długotrwałej niezgodności między stanem prawnym a stanem posiadania. Na skutek zasiedzenia, które następuje *ex lege*, dotychczasowy uprawniony traci swoje prawo, a nabywca uzyskuje je niezależnie od niego; jest więc ono pierwotnym sposobem nabycia prawa podmiotowego. Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego możliwe jest zasiedzenie prawa własności (art. 172 k.c.) oraz służebności gruntowej (art. 292 k.c.). Brak odpowiednika art. 304 k.c., przy jednoczesnym odpowiednim stosowaniu przepisów o służebnościach gruntowych, pozwala uznać dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie służebności przesyłu (art. 305⁴ w związku z art. 292 k.c.). Należy jednak odnotować pogląd, który całkowicie neguje dopuszczalność zasiedzenia służebności przesyłu (E. Gniewek, *O zasiedzeniu służebności przesyłu – polemicznie* [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, red. A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek, Warszawa 2012, s. 124-130). Orzecznictwo i literatura dopuszczają także zasiedzenie już istniejącego użytkowania wieczystego (Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste, Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006, s. 508-511; uchwała SN z 11 grudnia 1975 r., sygn. akt III CZP 63/75; postanowienie SN z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV CSK 446/10).

Z normatywnego punktu widzenia w okresie przed wejściem w życie k.c., tj. w okresie od 1 stycznia 1947 r. do 31 grudnia 1964 r. znana była instytucja służebności ustanawianej na rzecz przedsiębiorcy (art. 175 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe; Dz. U. Nr 57, poz. 319; dalej: pr. rzecz. albo prawo rzeczowe z 1946 r.) Z kolei w okresie od 5 kwietnia 1958 r. do 31 grudnia 1964 r. istniała możliwość nabycia ograniczonego prawa rzeczowego na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej w celu wykorzystania nieruchomości na cele przesyłowe. W praktyce ta formuła istniała obok typowych konstrukcji znanych prawu cywilnemu. Jednak w okresie funkcjonowania koncepcji jednolitej własności państwowej przedsiębiorstwa państwowe nie ustanawiały tej służebności ani na

swoją rzecz, ani na rzecz Skarbu Państwa, w imieniu którego wykonywały wszelkie prawa rzeczowe (zob. wyrok SN z 10 maja 2013 r., sygn. akt I CSK 495/12). Z kolei w okresie od 1 stycznia 1965 r. od 3 sierpnia 2008 r. (tj. do wejścia w życie u. zm. k.c. 2008) polski system prawny nie przewidywał *explicite* instytucji służebności gruntowej odpowiadającej swej treścią służebności przesylu, a co za tym idzie nie tworzył normatywnych podstaw do jej zasiedzenia.

2. Oceniając zgodność wskazanej wyżej i przyjętej wykładni art. 292 k.c. warto przywołać przebieg ewolucji wykładni przepisów o służebności gruntowej – w kontekście urządzeń przesylowych – w orzecznictwie SN. W orzeczeniu z 31 grudnia 1962 r. (sygn. akt II CR 1006/62) – wydanym pod rządami prawa rzeczowego z 1946 r. (SN zajął stanowisko, zgodnie z którym: „brak jest przepisu uprawniającego do ustanowienia służebności gruntowej polegającej na dopuszczeniu do ustanowienia na nieruchomości urządzeń koniecznych do przeprowadzenia linii elektrycznej. Nie stanowi w szczególności podstawy prawnej do ustanowienia takiej służebności przepis art. 33 Dekretu – Prawo rzeczowe, zezwalający na ustanowienie służebności drogi koniecznej. Jednakże społeczno-gospodarcze względy, które leżą u podstaw dyspozycji tego przepisu, a które uzasadniają też potrzebę korzystania z energii elektrycznej, usprawiedliwiają ocenę, że w drodze analogii do powyższego przepisu należy uznać za dopuszczalne ustanowienie przez sąd odpowiedniej służebności gruntowej umożliwiającej doprowadzenie linii elektrycznej do nieruchomości, która nie jest przyłączona do sieci elektrycznej”. Taka wykładnia została przyjęta w okresie obowiązywania prawa rzeczowego z 1946 r., pomimo że przewidywało ono oprócz służebności osobistej i gruntowej, służebność na rzecz przedsiębiorcy (art. 175 pr. rzecz.). W kolejnej uchwale z 3 czerwca 1965 r. (sygn. akt III CO 34/65), SN wyjaśnił, że „dopuszczalne jest ustanowienie przez sąd służebności gruntowej obciążającej nieruchomość mającą bezpośrednią łączność z siecią wodociągową i polegającej na doprowadzeniu od tej sieci przewodów wodociągowych do nieruchomości, która nie jest do sieci przyłączona i nie ma z nią bezpośredniej łączności”. Sąd Najwyższy dopuścił zatem analogiczne zastosowanie przepisu – o ustanowieniu służebności drogi koniecznej. Regulujący instytucję drogi koniecznej art. 145 k.c. należy do przepisów prawa sąsiedzkiego, regulującego wzajemne prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości sąsiednich. Podstawową przesłanką korzystania z tego unormowania są potrzeby konkretnej nieruchomości

(władnącej) w zakresie dostępu do drogi przez jej właściciela, które mogą zostać zaspokojone tylko poprzez określone obciążenie sąsiednich nieruchomości. Również w tym zakresie dopuszczone zostało analogiczne zastosowanie przepisu dla doprowadzenia energii elektrycznej, wodociągu czy innych instalacji. Odpowiednikiem drogi stał się fragment instalacji niezbędny do korzystania z mediów przez właściciela nieruchomości władnącej, który mógł zostać przeprowadzony tylko przez sąsiednie nieruchomości, stanowiąc w ten sposób połączenie instalacji konkretnego odbiorcy z siecią publiczną. Podkreślić przy tym należy, że nieruchomość władnąca nie miała żadnego związku z przedsiębiorstwem przesyłowym, zaś przedsiębiorca w ogóle nie uczestniczył w ewentualnym postępowaniu sądowym. Aprobująca powołane wcześniej orzeczenia uchwała SN z 30 sierpnia 1991 r. (sygn. akt III CZP 73/91), została wydana w stanie faktycznym, w którym stwierdzono, że działka wnioskodawcy jest izolowana od sieci energetycznej, a zatem skoro uzyskał on zezwolenie na prowadzenie na tej działce warsztatu, to ustanowienie służebności, polegające na przeprowadzeniu przewodów linii elektrycznej ze stacji transformatorowej przez działki uczestników, jest uzasadnione. W motywach tej uchwały SN uznał, że taka interpretacja art. 145 k.c. jest wyrazem dynamicznego stosowania oraz interpretowania przepisów prawa. Ograniczoną możliwość stosowania w drodze analogii art. 145 k.c. podkreślił SN w postanowieniu z 16 stycznia 2013 r. (sygn. akt II CSK 289/12), wskazując, że w orzecznictwie SN utrwaliło się stanowisko, że powołany przepis może być stosowany *per analogiam* do ustanowienia służebności gruntowej polegającej na przeprowadzeniu przewodów wodociągowych do nieruchomości nieprzyłączonej do sieci i niemającej z nią bezpośredniej łączności lub na doprowadzeniu linii energetycznej w celu podłączenia nieruchomości pozbawionej elektryczności do sieci energetycznej. Analogiczne zastosowanie przepisu art. 145 § 1 k.c. w powołanych orzeczeniach było rezultatem rozszerzenia pojęcia drogi i objęcia nim także linii przewodów elektrycznych oraz przewodów wodociągowych. Publiczny charakter sieci, do których miało nastąpić podłączenie linii przewodów nie budził wątpliwości.

Wbrew zastrzeżeniu o zakresie dopuszczalnej analogii, daleko od konstrukcji służebności drogi koniecznej odszedł SN w uchwale z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02; dalej także: uchwała z 17 stycznia 2003 r.), stanowiącej zapoczątkowanie linii orzecniczej dopuszczającej ustanowienie i zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu najpierw na

rzecz nieruchomości władnącej stanowiącej własność przedsiębiorcy przesyłowego, a następnie – na rzecz przedsiębiorcy. W orzeczeniu tym SN stwierdził, że okoliczność, iż nieruchomość władnąca wchodzi w skład przedsiębiorstwa energetycznego nie wyłącza *per se* możliwości zrealizowania przez strony umowy o ustanowienie służebności gruntowej w celu określonym w art. 285 § 2 k.c. Pogląd ten był następnie powtarzany w kolejnych orzeczeniach, w których SN oceniał przede wszystkim wnioski o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu (zob. np. postanowienie SN z 10 lipca 2008 r., sygn. akt III CSK 73/08). Warto podkreślić, że początkowo SN – co prawda *obiter dicta* – akcentował konieczność wskazania nieruchomości władnącej, wchodzącej w skład przedsiębiorstwa (zob. w szczególności uchwałę SN z 17 stycznia 2003 r.; zob. także przykładowo postanowienie SN z 8 września 2006 r., sygn. akt II CSK 112/06). Natomiast w uchwale SN z 7 października 2008 r. (sygn. akt III CZP 89/08) przyjęto, że służebność gruntowa o treści służebności przesyłu nie jest prawem związanym z własnością nieruchomości władnącej (co już samo wydaje się – przynajmniej *prima facie* – wnioskiem dość zaskakującym w kontekście konstrukcji służebności gruntowej). Zdaniem SN: „Ustanowiona na rzecz przedsiębiorstwa (w znaczeniu podmiotowym) służebność gruntowa lub nabyta przez przedsiębiorstwo w drodze zasiedzenia taka służebność, jako prawo korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie związanym z działaniem tego przedsiębiorstwa (art. 285 k.c.), odpowiada funkcji i treści nowo kreowanej służebności przesyłu. Tak jak dla ustanowienia na rzecz przedsiębiorcy lub nabycia przez przedsiębiorcę w drodze zasiedzenia służebności przesyłu, tak i dla ustanowienia na rzecz przedsiębiorstwa lub nabycia przez przedsiębiorstwo w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, także bezprzedmiotowe jest oznaczenie «nieruchomości władnącej»”. Powyższa teza, wywołująca wątpliwości, została w powtórzona w późniejszych orzeczeniach SN (por. wyrok SN z 12 grudnia 2008 r., sygn. akt II CSK 389/08; uchwały SN z: 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 31/13). W postanowieniu SN z 16 stycznia 2013 r. (sygn. akt II CSK 289/12), SN stwierdził, że odstępienie w drodze wykładni od konieczności określenia nieruchomości władnącej nastąpiło w rezultacie odwołania się do pojęcia przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym i przyjęcia domniemania, że składnikiem przedsiębiorstwa przesyłowego jest zawsze taka nieruchomość. Przy takim założeniu

brak określenia nieruchomości władnącej jest tylko technicznym uproszczeniem i nie świadczy o braku wystąpienia przesłanki merytorycznej w postaci nieruchomości władnącej. Sąd Najwyższy wskazał ponadto, iż skoro na gruncie prawa cywilnego od końca 1962 r. przyjęto, że istnieje możliwość istnienia służebności przesyłu jako służebności gruntowej, to odstępianie obecnie od tej wykładni stanowiłoby czynnik destabilizujący stosunki gospodarcze (por. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Powyższe przemawiać ma w ocenie SN za jedynie odtwórczym charakterem dokonywanej wykładni. Należy jednak odnotować postanowienie SN z 28 maja 2013 r. (sygn. akt V CSK 276/13), w którym wskazano: „Biorąc pod uwagę, że ramy tego porządku zakreśla też wykładnia prawa dokonywana przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy, uwzględnić należy, że do daty powzięcia uchwały z dnia 17 stycznia 2003 r. III CZP 79/2002 [...] nie zdawano sobie powszechnie sprawy z tego, że możliwe jest ustanowienie służebności gruntowej o treści przesyłu. Dotychczasowe orzecznictwo dotyczące analogicznego stosowania przepisów o drodze koniecznej dotyczyło nieruchomości sąsiednich. Brak w kodeksie cywilnym przepisu o treści, jaką miał art. 175 prawa rzeczowego, utwierdzał w przekonaniu, że nie ma możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności cywilnoprawnej przez przedsiębiorcę przesyłowego, a jednym sposobem ograniczenia prawa własności dla potrzeb takiego przedsiębiorcy, są przepisy ustaw wyłączeniowych. Stan prawny nie pozwalał przeto na wyrażanie woli (*animus*) nabycia innego prawa niż takie, jakie w powszechnym rozumieniu, w okresie miarodajnym dla nabycia prawa przez zasiedzenie, funkcjonowały w porządku prawnym”. Już po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego służebności przesyłu, SN w uchwale z 7 października 2008 r. (sygn. akt III CZP 89/08) dopuścił nabycie w drodze zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przed ustawowym uregulowaniem służebności przesyłu.

3. Jak wynika z powyższego, pogląd o możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu zaistniał w orzecznictwie, i to jeszcze przed 3 sierpnia 2008 r. (tj. przed wejściem w życie przepisów regulujących służebność przesyłu). Służebność gruntowa może być ustanowiona na rzecz każdego właściciela nieruchomości sąsiedniej (art. 285 § 1 k.c.) i tylko w celu zwiększenia użyteczności tej nieruchomości lub jej części (art. 285 § 2 k.c.).

Służebność gruntowa jako prawo związane musi być połączone z własnością nieruchomości władnącej. Jak wskazano powyżej w uchwale z 17 stycznia 2003 r., okoliczność, że nieruchomość władnąca wchodzi w skład przedsiębiorstwa energetycznego, sama przez się nie wyklucza możliwości zrealizowania przez strony umowy o ustanowienie służebności gruntowej celu określonego w art. 285 § 2 k.c. W uzasadnieniu zastosowano zatem dynamiczną wykładnię art. 285 § 2 k.c., zgodnie z którą, jeżeli nieruchomość wchodzi w skład przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c., to zwiększenie użyteczności przedsiębiorstwa pośrednio prowadzi także do zwiększenia użyteczności samej nieruchomości, na której znajdują się inne jego składniki. Przesłanka z art. 285 § 2 k.c. została zatem – pośrednio – zachowana. Powyższy pogląd spotkał się z rozbieżnymi ocenami przedstawicieli doktryny, stając się przedmiotem tak aprobaty, jak i krytyki niektórych spośród nich (M. Warciński, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13. Służebność przesyłu*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 3, s. 122-132; E. Gniewek, *Glosa do uchwały SN z 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 149-158; J. M. Kondek, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13, Termin zasiedzenia służebności przesyłu okresu władania przez przedsiębiorcę nieruchomością w zakresie służebności przesyłu przed 3.08.2008 r.*, Lex/el. 2016, nr 195139).

Jak wcześniej wskazano, interpretacja SN przeszła ewolucję. Początkowo w orzecznictwie akcentowano konieczność wskazywania nieruchomości władnącej, wchodzącej w skład przedsiębiorstwa (por. uchwała SN z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02). Natomiast w uchwale z 7 października 2008 r. (sygn. akt III CZP 89/08) SN nie tylko wprost stwierdził, że przed ustawowym uregulowaniem służebności przesyłu dopuszczalne było nabycie w drodze zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa, ale także za bezprzedmiotowe uznał wskazywanie nieruchomości władnącej (zob. także: wyrok SN z 12 grudnia 2008 r., sygn. akt II CSK 389/08; uchwała SN z 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 31/13). Prezentowana przez SN wykładnia godzi w zasadę *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych. W istocie bowiem SN próbuje dokonać rozszerzającej wykładni przepisów o służebnościach w kierunku umożliwienia ustanawiania służebności gruntowych na rzecz każdorazowego właściciela przedsiębiorstwa, jak to było możliwe w świetle art. 175 pr. rzecz. Regulacja taka od wejścia w życie kodeksu cywilnego nie istniała,

a próby uniezależniania służebności gruntowych od istnienia nieruchomości władnącej należy uznać za zmierzające do wykładni *contra legem*.

Nie są w tym kontekście przekonujące wywody samego Sądu Najwyższego (zob. przykładowo uchwałę SN z 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13), oraz oparte na nich stanowisko Prokuratora Generalnego, wedle których wprowadzona w 2008 r. służebność przesyłu nie jest „w pełni nowym” ograniczonym prawem rzeczowym, ale stanowi potwierdzenie i uporządkowanie wcześniejszego orzecznictwa – co ma także uchylać zarzuty sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz nieretroakcji. Jak wykazano, nie ulega bowiem wątpliwości, że orzecznictwo Sądu Najwyższego cechowała duża zmienność (do konstrukcji nawiązującej do drogi koniecznej do ekwiwalentu służebności przesyłu) i rosnąca dynamika: pierwsze orzeczenia SN wprost dopuszczające zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu datują się na ostatnią dekadę XX wieku, podczas gdy akceptowane przez sądy – w tym Sąd Najwyższy – terminy zasiedzenia w poszczególnych sprawach rozpoczęły bieg nierzadko pod koniec lat 60-tych lub (jak w sprawach zawisłych przed pytającym sądem) na początku lat 70-tych XX wieku. Tymczasem Sejmowi nie jest znane żadne orzeczenie SN z tego okresu, które wyraźnie sankcjonowałoby możliwość nabycia takiej służebności w drodze zasiedzenia przez podmiot nie będący właścicielem sąsiedniej nieruchomości lub innej precyzyjnie wskazanej nieruchomości władnącej.

4. Ustawodawca ustanowił zamknięty katalog praw rzeczowych i tylko on w drodze ustawy może go poszerzyć lub zmienić treść konkretnego prawa. Wykładnia dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego w znacznym zakresie modyfikuje treść klasycznej służebności gruntowej. Wykładnia prawa nie powinna jednak mieć charakteru prawotwórczego. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Choć instytucja zasiedzenia służebności gruntowej stanowi niewątpliwie ograniczenie własności, to jest ona jednak zgodna z Konstytucją. W wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98) Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie zasiedzenia jest poważną ingerencją w gwarancję prawa własności,

lecz art. 292 k.c. określa ustawową podstawę tej ingerencji, przepis ten ma ograniczony zakres regulacji („tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia”), nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości i obrony prawa własności, ani nie wyklucza możliwości rozporządzania nią, co sprawia, iż nie można mu zarzucić, że narusza istotę prawa własności, tj. art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Dla oceny konstytucyjności znaczenie w tym przypadku ma ustawowa podstawa ograniczenia. Nie ma wątpliwości co do możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej drogi koniecznej, bowiem istnieje ustawowa regulacja dopuszczająca ograniczenie prawa własności nieruchomości obciążanej taką służebnością. Takiej pewności nie można mieć jednak w stosunku do służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesylu. Zdaniem SN to właśnie przepisy o służebności gruntowej miałyby dawać taką podstawę. Jednak efekt zabiegów interpretacyjnych tak bardzo odbiega od językowego brzmienia treści przepisów definiujących służebność gruntową, że uzasadnione jest twierdzenie o prawotwórczym skutku zastosowanej wykładni. W konsekwencji, trudno mówić o istnieniu umocowania ustawowego uzasadniającego ograniczenie prawa własności. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Konstytucja nie gwarantuje wprost praw osób znajdujących się w sytuacji faktycznej prowadzącej do zasiedzenia. Czyni to dopiero ustawodawca zwykły, wyrażnie określając zasady zasiedzenia i obliczania terminu zasiedzenia, a także – co ma znaczenie w niniejszej sprawie – określając treść przepisów intertemporalnych. Niedopuszczalne jest interpretowanie zasad prawnych kształtujących instytucję zasiedzenia w sposób rozszerzający. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenia własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy nie naruszają one istoty tego prawa. Zasadą konstytucyjnie określoną – od której tylko wyjątkowo wprowadza się odstępstwa – jest nienaruszalność prawa własności. Zasiedzenie jest odstępstwem od zasady jej nienaruszalności i to bardzo daleko idącym. Tym bardziej wszelkie wątpliwości powinny być tłumaczone na korzyść ochrony własności (innych praw majątkowych), bez względu na to, czy chodzi o własność (prawa majątkowe) osób fizycznych, jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa czy innych podmiotów”. Sąd konstytucyjny podkreśla zatem, że przepisy ograniczające własność mają być interpretowane ściśle. Wychodząc z tego założenia uznaje także, że: „służebność

gruntową można nabyć tylko wtedy, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia wykonanego przez posiadacza służebności, a nie przez właściciela nieruchomości” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Stanowisko takie zostało także przyjęte przez Sąd Najwyższy, m.in. w istotnej dla określenia przesłanek zasiedzenia służebności uchwale składu siedmiu sędziów SN z 9 sierpnia 2011 r. (sygn. akt III CZP 10/11). Jak wskazał SN: „przedstawiona wykładnia [tj. ścisła wykładnia – uwaga własna] art. 292 k.c. znajduje mocne oparcie w dyrektywie interpretacyjnej przepisów o zasiedzeniu, uwzględniającej aspekt konstytucyjnie gwarantowanej ochrony własności. Zasadą konstytucyjnie określoną, od której ustawodawca wyjątkowo odstępuje, jest nienaruszalność prawa własności. Instytucja zasiedzenia, mająca daleko idące skutki w odniesieniu do prawa własności, jest przykładem takiego wyjątkowego odstępstwa, wszelkie zatem wątpliwości nasuwające się przy jej interpretowaniu powinny być tłumaczone – co podkreślają także przedstawiciele nauki prawa cywilnego – na rzecz ochrony własności. Taka dyrektywa interpretacyjna niewątpliwie przemawia za wykładnią art. 292 k.c. przyjętą w orzeczeniach Sądu Najwyższego zdecydowanie przeważających, przyjmujących, że trwałe i widoczne urządzenia, z których korzysta posiadacz nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności gruntowej, powinny być przez niego wykonane, tylko bowiem wtedy korzystanie z takich urządzeń może stanowić zewnętrzną oznakę władania cudzą własnością we wskazanym zakresie”. Pomijając niekonsekwencję Sądu Najwyższego należy uznać, że brak jest umocowania ustawowego do ograniczenia prawa własności w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesylu. W świetle wymagań Konstytucji podstawą takiego ograniczenia nie może być wykładnia.

5. Ponadto, konstrukcja służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesylu jest trudna do pogodzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak już wcześniej podkreślono, sama instytucja zasiedzenia służebności powinna być rozpatrywana na płaszczyźnie dopuszczalności wprowadzonego ograniczenia prawa własności. Należy podkreślić, że zasiedzenie – nie skutkując pozbawieniem prawa własności, lecz jedynie umniejszeniem możliwości korzystania z nieruchomości – ze swojej natury nie może być traktowane jako naruszenie istoty prawa własności (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Jednak z uwagi na to, że stanowi

ono znaczącą ingerencję w uprawnienia właściciela, warunki zasiedzenia powinny spełniać pozostałe wymogi zasady proporcjonalności. Ograniczając ochronę konstytucyjną ustawodawca powinien uwzględnić znaczenie prawa własności, a wszystkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść właścicieli (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03).

Proporcjonalność, zakładająca wyważenie interesów właścicieli i przedsiębiorców przesyłowych, jest koniecznością konstytucyjną. Zdaniem SN to właśnie ochrona praw interesów przedsiębiorców przesyłowych stanowi o dopuszczalności ograniczenia. Sąd Najwyższy nie wskazuje jednak, o jakie prawa przedsiębiorców chodzi (zob. uchwała SN z 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13). Trudno uznać by chodziło w tym przypadku o prawa posiadaczy nieruchomości *in statu usucapiendi*. Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03), Konstytucja chroni przede wszystkim właścicieli nieruchomości, a podmioty władające faktycznie *in statu usucapiendi* nie mają żadnych konstytucyjnych uprawnień ani ekspektatyw, które mogłyby uzasadniać ograniczenie konstytucyjnego prawa własności, a Konstytucja nie gwarantuje wprost praw osób znajdujących się w sytuacji faktycznej prowadzącej do zasiedzenia. Wobec powyższego, w sytuacji konfliktu właściciel – posiadacz faktyczny nieruchomości, to właściciel posiada wyraźnie określone konstytucyjne gwarancje swojego prawa.

Dokonana na drodze sądowej interpretacji prawa ingerencja w prawo własności aktualnie nie jest już także konieczna. W szczególności w obecnych realiach przyjęta wykładnia nie spełnia wynikającego z zasady proporcjonalności wymogu niezbędności wprowadzonego ograniczenia w konstytucyjnie chronionym prawie własności. Akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed wprowadzeniem przez ustawodawcę wprost tego ograniczonego prawa rzeczowego nie jest konstytucyjnie uzasadnione – społeczne cele (potrzeby gospodarcze użytkowników sieci przesyłowych), których realizacja może być osiągnięta w mniej dotkliwy dla właścicieli sposób. W aktualnym stanie prawnym istnieją instrumenty należycie chroniące interesy przedsiębiorców przesyłowych, wyrażające się w uzyskaniu dostępu do nieruchomości, wymaganego potrzebą eksploatacji sieci przesyłowych. Warto w tym kontekście wskazać na art. 305² § 1 k.c. przewidujący roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu. Sądowy tryb domagania się przez

przedsiębiorcę przesyłowego ustanowienia służebności przesyłu realizuje interes użytkownika sieci przesyłowych. Trudno zatem o dalsze uprzywilejowanie przedsiębiorców w sytuacji, gdy dysponują oni adekwatnymi środkami, z których skorzystanie daje im gwarancje uzyskania dostępu do gruntów niezbędnych dla prawidłowego wykorzystania urządzeń przesyłowych.

6. Podsumowując, konstytucyjna ochrona prawa własności wymaga, aby każde ograniczenie tego prawa spełniało określone przesłanki. Po pierwsze, ograniczenie to musi mieć podstawę w ustawie; po drugie ma być ono konieczne dla realizacji przynajmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz – po trzecie – nie może naruszać istoty prawa lub wolności. Z konstytucyjnego punktu widzenia, sama instytucja zasiedzenia służebności gruntowej jest ograniczeniem własności, o którym stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji i wymaga odpowiedniego aksjologicznego uzasadnienia w celu eliminacji potencjalnej kolizji z obowiązkami władz publicznych wynikającymi z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Według Trybunału, art. 292 k.c. jest zgodny z tym przepisem, ponieważ spełnia wymienione wyżej przesłanki. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma ustawowa podstawa ograniczenia własności. Trudno w tej mierze zgodzić się z poglądem SN, według którego były to przepisy normujące służebności gruntowe. Jak już wspomniano, przepisy te nie mogły i nie mogą być podstawą służebności przesyłu (lub innej o zbliżonej treści) jako prawa samodzielniego; nie mogą zatem w tym zakresie być podstawą konstytucyjnego ograniczenia własności. W ocenie Sejmu, kwestionowana regulacja nie spełnia także kryterium niezbędności. Ponadto, trudno uznać, by ustawodawca przyjął wyważone i skuteczne unormowanie, uwzględniające prawa podmiotów uczestniczących w obrocie oraz wagę wartości konstytucyjnych stanowiących uzasadnienie wprowadzonego ograniczenia. W związku z powyższym należy uznać, że zakwestionowana w pytaniach prawnych norma, we wskazanym w *petitum* zakresie, jest **niezgodna** z art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Dopuszczenie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, przed wejściem w życie przepisów dotyczących służebności przesyłu, narusza także – a może nawet przede wszystkim – zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji. Formułowanie obciążeń prawa własności

w drodze skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, których skutek znacząco odbiega od językowego brzmienia wykładanego przepisu prawa, uniemożliwia właścicielom skorzystanie we właściwym czasie z przysługującej im ochrony prawnej. Zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie wymóg trwałości i przewidywalności państwowych rozstrzygnięć oraz niedziałania prawa wstecz (zob. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Przyjęta w orzecznictwie SN wykładnia przepisów o służebności gruntowej godzi jednak w zasadę zaufania obywatela do państwa, tworząc stan tzw. pułapki prawnej poprzez stosowanie „nowej” wykładni przepisów art. 285 i art. 292 k.c. w odniesieniu do stanów z przeszłości, gdzie nie tylko brak było ustawowej regulacji służebności na potrzeby urzędów przesyłowych, ale nawet w orzecznictwie i doktrynie nikt takiej służebności nie konstruował. Koncepcja nabycia przez zasiedzenie prawa rzeczowego nieznanego systemowi nie odpowiada konstytucyjnym zasadom wywodzonym z art. 2 Konstytucji. Właściciel obciążonej nieruchomości nie może się „bronić” skoro jest przekonany o niemożliwości zasiedzenia służebności gruntowej z powodu braku nieruchomości władnącej. Trudno uznać, że wprowadzenie służebności przesyłu miało na celu jedynie potwierdzenie i uporządkowanie wcześniejszego orzecznictwa, nie zaś wprowadzanie całkowicie nowego rodzaju prawa rzeczowego (zob. uchwała SN z 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13). Z samego faktu nowelizacji kodeksu cywilnego wypływa wniosek przeciwny. To właśnie brak odpowiedniej instytucji umożliwiającej przedsiębiorcom przesyłowym korzystanie z cudzych nieruchomości stał u podstaw omawianej nowelizacji. W uzasadnieniu projektu nowelizacji stwierdzono m.in., że: „najbardziej przydatne jest ustanowienie służebności gruntowej. Chodzi więc o stworzenie podstawy prawnej dla ustanowienia takiej służebności, gdyż konstrukcja art. 285 k.c. zakłada obciążenie nieruchomości służebnością, przy czym służebność ta może mieć na celu jedynie zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej. Spełnienie tych wymagań przy tzw. służebności przesyłu nie jest możliwe. Celowe i uzasadnione jest więc wprowadzenie do kodeksu cywilnego uregulowania tzw. służebności przesyłu. W ramach działu III tytułu III księgi drugiej poświęconego służebnościom należy oprócz służebności gruntowych (rozdział I) i osobistych (rozdział II) wprowadzić przepisy regulujące trzeci rodzaj służebności, tj. służebność przesyłu” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 81/VI kad.). Projektodawca

podniósł także, że uchwała SN z 17 stycznia 2003 r. nie jest *de lege lata* wystarczającą podstawą uregulowania praw przedsiębiorców przesyłowych do korzystania z cudzych nieruchomości: „uchwała ta spotkała się z zarzutem, że nie została spełniona przesłanka z art. 285 § 2 k.c., gdyż w istocie ustanowienie służebności miało na celu zwiększenie użyteczności przedsiębiorstwa przesyłowego, a nie nieruchomości władnącej. Nie sposób przejść do porządku dziennego nad tym zarzutem, jednak funkcjonalna wykładnia art. 285 § 2 przemawia za trafnością uchwały”. Czytelny był zatem zamiar wprowadzenia nowelizacji: stworzenie nowego prawa wobec społecznej i gospodarczej konieczności uregulowania praw przedsiębiorców przesyłowych do utrzymywania linii przesyłowych na cudzych nieruchomościach w sytuacji, w której istniejące regulacje (w tym instytucja służebności gruntowej) okazały się niewystarczające. Powyższe potwierdza tezę, że ustawodawca wykreował zupełnie nowy rodzaj służebności, do którego przepisy o służebnościach gruntowych stosuje się tylko odpowiednio (art. 305⁴ k.c.).

Jak wskazano powyżej, zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W tym kontekście należy zauważyć, że o ile sama akceptacja SN dla możliwości zastosowania w umowach konstrukcji służebności gruntowej na potrzeby regulowania praw przedsiębiorców do nieruchomości zajętych przez urządzenia przesyłowe zasługuje na aprobatę, to jednak stwierdzenie zasiedzenia takiej nowej postaci służebności przed rokiem 2003 r. godzi w opisane zasady konstytucyjne. Jak wspomniano, właściciele nie mogli spodziewać się takiej zmiany w wykładni kształtującej treść normy prawnej; zostali zaskoczeni nową linią orzecniczą, której skutki rozciągnięto na zdarzenia z przeszłości – w ten sposób pozbawiając ich szans na obronę prawa własności poprzez podjęcie niezbędnych czynności np. przerywających bieg zasiedzenia służebności. Zasada zaufania obywateli do państwa oraz pewności prawa wymaga, by zmiana treści normy prawnej nie stanowiła zaskoczenia dla jej adresatów. Niezbędne jest zapewnienie im pewnego okresu czasu, w którym – świadomi nowego znaczenia normy prawnej – podejmą czynności niezbędne dla zabezpieczenia swojego interesu prawnego. Zgodnie z powyższymi uwagami, stwierdzona przez Sąd Najwyższy zmiana stosunków gospodarczych powinna stanowić sygnalizację luki w prawie. Podjęcie działań ustawodawczych umożliwiłoby wykorzystanie instytucji przepisów przejściowych

i w ten sposób dostosowanie prawa nastąpiłoby w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami.

8. Warto wskazać, że Sąd Najwyższy w wielu orzeczeniach podkreśla, iż zarzut zasiedzenia służebności jest uzasadniony, albowiem jest to skutek bierności właściciela, jego milczącej akceptacji dla istniejącego stanu faktycznego. Trudno jednak powyższe stanowisko uznać za słuszne w przedstawionych okolicznościach. O nieprzewidywalności zmiany, jak też jej odmienności od dotychczasowej praktyki sądów powszechnych, świadczy także stan faktyczny, na kanwie którego została wydana uchwała z 17 stycznia 2003 r. W tej sprawie sąd wieczystoksięgowy odmówił wpisu służebności gruntowej na potrzeby urządzeń przesyłowych, wykreowanej mocą umowy, z uwagi na brak takiej postaci tego ograniczonego prawa rzeczowego. Nawiązując do powyższych rozważań należy podkreślić, iż przez zmianę prawa rozumie się nie tylko zmianę samego brzmienia przepisu, ale również sposobu jego wykładni. Wynika to z okoliczności, że na treść normy prawnej składa się sam przepis oraz jego interpretacja, która może zmieniać się w czasie, odnośnie do której też należy stosować zakaz działania retroaktywnego. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 lipca 2011 r. (sygn. akt IV CSK 532/10; zob. także wyrok SN z 16 lutego 2012 r. sygn. akt IV CSK 229/11) wskazał: „Na funkcjonującą normę prawną składa się bowiem zarówno treść przepisu, jak i jego rozumienie w praktyce stosowania prawa. Zmiana dotychczasowej wykładni przepisu i jego nowe rozumienie nie działają wstecz, zgodnie ze wskazaną wyżej zasadą *lex retro non agit*, a zatem zmiana dotychczasowej wykładni przepisu prawa nie prowadzi do nieważności lub bezskuteczności czynności prawnych dokonanych w czasie, gdy obowiązywało inne jego rozumienie i zgodnie z nim czynności te zostały dokonane. Zasada ta dominuje w orzecznictwie ETS [obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – uwaga własna], przyjmującego działanie nowej wykładni na przyszłość (porównaj m.in. orzeczenia z 8.4.1976 r., C-43/75, ECR 1976, s. 455; z 15.12.1995 r., w sprawie C-415/93, ECR 1995, s. 1-4921; i z 27.9.2006 r. SPI T-59/02 i T- 329/01) oraz w orzecznictwie ETPCz (por. m.in. orzeczenia z 22.11.1995 r., J 20190/92; z 15.11.1996 r. w sprawie *Cantoni przeciwko Francji*, 1996-V, § 29-32 i z 22.6.2000 r. w sprawie *Coeme i in. przeciwko Belgii*, 2000-N/II, § 145). Także TK wielokrotnie wyraził stanowisko, że nadawanie mocy wstecznej nowej wykładni przepisu prawa, na podstawie którego doszło do nabycia określonego prawa, godzi w zasadę

pewności prawa, zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem oraz w zasadę ochrony praw nabytych (porównaj m.in. wyroki TK z 2.3.1993 r., K 9/93, z 24.5.1994 r., K 1/94, OKT Nr 1/1994, poz. 10 i z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK Nr 5/2000, poz. 138). Również w orzecznictwie SN dominuje stanowisko, że pewność prawa wymaga, by także w razie późniejszej zmiany przepisu prawa lub jego rozumienia, respektowane były czynności prawne podejmowane pod rządami poprzednio obowiązującego prawa i jego wykładni (por. m.in. wyrok z 26.7.1991 r., I PRN 34/91, uchwałę SN (7) z 19.5.2009 r., III CZP 139/08, OSNC Nr 11/2009, poz. 144 oraz wyrok z 12.2.2010 r., I CSK 328/09, OSNC Nr 9/2010, poz. 130 i cytowane tam orzecznictwo)". Powyższe orzeczenie dotyczy nabycia prawa pod rządami odmiennej wykładni przepisu w tym samym brzmieniu, jednak *mutatis mutandis* można je odnieść do zasiedzenia służebności gruntowej na potrzeby urządzeń przesyłowych. Właściciele nieruchomości, analizując treść normy wyrażonej przepisem art. 285 § 2 k.c., nie mogli przewidywać, iż zostanie przełamane językowe znaczenie użytych tam zwrotów i dopuszczona służebność w istocie na rzecz przedsiębiorstwa.

9. Argumentacji pytającego sądu nie można natomiast podzielić w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnych gwarancji wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). W ocenie Sejmu jest wątpliwe, czy regulacja art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. traktowana przez część orzecznictwa jako podstawa dla zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu może być konfrontowana z tym przepisem jako adekwatnym wzorcem kontroli. Nie ulega bowiem wątpliwości, że instytucja zasiedzenia, jako konstrukcja stricte cywilistyczna zaliczana do grupy instytucji tzw. dawności nie następuje ani na podstawie aktu indywidualnego (takiego, jak decyzja wyłączeniowa), ani generalnego (takiego, jak akty o charakterze nacjonalizacyjnym) i nie realizuje celu publicznego – chyba, że za taki cel publiczny uznać dążenie do usuwania sprzeczności pomiędzy stanem formalnoprawnym a długotrwałymi stanami faktycznymi. Ma też zupełnie inną niż instytucja wyłączenia (zarówno w znaczeniu konstytucyjnym, jak i gałęziowym) funkcję i aksjologię, jest bowiem motywowana w pierwszej kolejności biernością właściciela (uprawnionego) w wykonywaniu przysługującego mu prawa i jego ochronie.

Analogiczne stanowisko dominuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Już w sprawie o sygn. akt K 5/01 (wyrok z 29 maja 2001 r.) dotyczącej przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, ze zm.), TK wyjął spod konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby. Takie przepisy nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia (pkt 3 uzasadnienia wyroku).

Z kolei w sprawie o sygn. akt P 25/02 (wyrok z 21 czerwca 2005 r.) dotyczącej przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1577), TK stwierdził, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wymaga formy decyzji administracyjnej. Gdyby bowiem wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – zatarłyby się różnice między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją oraz między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności (cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia wyroku).

Podsumowaniem doktryny orzeczniczej TK w kwestii wywłaszczenia były wywody zawarte w sprawie o sygn. akt K 61/07 (wyrok z 9 grudnia 2008 r.) dotyczącej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zm.), powtórzone następnie w sprawie o sygn. akt SK 7/13 (wyrok z 23 września 2014 r.), dotyczącej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.). Trybunał wskazał w tych sprawach, że wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem lub odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe (...) wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych.

Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. Trybunał wskazał, że konstytucyjnym elementem wywłaszczenia jest indywidualny akt administracyjny, na mocy którego dokonywane jest wywłaszczenie podmiotu prywatnego dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe. W rezultacie, konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,
- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,
- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,
- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,
- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),
- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe.

Podobne stanowisko zostało podtrzymane w wyroku TK z 16 czerwca 2015 r. (sygn. akt K 25/12), w którym badano konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1560, ze zm.) normujących m.in. zasady przekształcania spółdzielni pracy w spółki handlowe. Sąd konstytucyjny wskazał wówczas, że instytucje prawa prywatnego, które ingerują w prawa majątkowe, w szczególności których celem lub skutkiem jest utrata (odjęcie) własności na rzecz innego podmiotu prawa cywilnego, powinny być oceniane

w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności innych praw majątkowych, a nie art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Z tego powodu art. 21 ust. 2 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c.

10. Podsumowując należy stwierdzić, że samo brzmienie przepisów art. 292 i art. 285 § 1 i 2 k.c. nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Zastrzeżenia dotyczą natomiast treści normy prawnej ukształtowanej na skutek wykładni zapoczątkowanej uchwałą Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, wedle której możliwe jest nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. (tj. przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c.) w sytuacji, w której nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu. Z przedstawionych wyżej względów należy uznać, że art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. we wskazanym na wstępie zakresie **jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński