



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6. 10. 2016 r.

PK VIII TK 67.2016

P 10/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpł. dnia	07. 10. 2016
L.dz. L.zał.	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniami prawnymi:

– Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny z dnia 1 kwietnia 2016 r., Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny z dnia 18 września 2015 r., Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny z dnia 8 czerwca 2016 r. oraz Sądu Rejonowego w Brodnicy I Wydział Cywilny z dnia 28 lipca 2016 r. czy art. 292 stosowany w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że umożliwia nabycie, przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ powołanej ustawy, w drodze zasiedzenia, służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), jest zgodny z art. 1 Protokołu numer 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka

i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.) i art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 28 pkt 6 w zw. z art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r, poz. 380 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie, przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ powołanej ustawy, w drodze zasiedzenia, służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), jest zgodny z art. 1 Protokołu numer 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.) i z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.

o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Grudziądzu I Wydział Cywilny (dalej: „Sąd” lub „Sąd pytający”) postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2016 r., sygn. akt , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne przytoczone na wstępie.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego.

E S.A. w G wniosła o stwierdzenie, że nabyła w drodze zasiedzenia sześć służebności gruntowych o treści odpowiadającej służebności przesylu, polegających na znoszeniu istnienia, na nieruchomościach obciążonych oraz w przestrzeni nad i pod powierzchnią tychże nieruchomości, instalacji i urządzeń przesylowych oraz na prawie korzystania z nieruchomości obciążonych w zakresie niezbędnym do eksploatacji, konserwacji, remontów i modernizacji tychże urządzeń i instalacji wraz z prawem wejścia i wjazdu odpowiednim sprzętem na teren tych nieruchomości. Według wnioskodawcy termin zasiedzenia rozpoczął swój bieg osobno do każdej z objętych wnioskiem linii i upłynął w dniach: listopada 1992 r., grudnia 1993 r. i października 1996 r. Linie zbudowane zostały w latach siedemdziesiątych XX w. przez przedsiębiorstwo, będące osobą prawną działającą na rzecz Skarbu Państwa, a wnioskodawca jest jego następcą prawnym.

Uczestnicy postępowania (właściciele nieruchomości, których dotyczy wnioski o zasiedzenie obciążającej je służebności) wniesli o oddalenie wniosku argumentując, że przed wprowadzeniem, z dniem 3 sierpnia 2008 r., do polskiego

systemu prawa służebności przesyłu, ograniczone prawo rzeczowe wskazane we wniosku nie istniało, zaś orzecznictwo Sądu Najwyższego, które wykreowało „służebność gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu” – nowe, nieznane w polskim porządku prawnym ograniczone prawo rzeczowe, prowadzi do naruszającej Konstytucję interpretacji art. 292 k.c. w związku z art. 285 k.c.

Sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 292 w związku z art. 285 k.c., na podstawie których – w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego – dopuszczalne jest zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa lub przedsiębiorcy energetycznego służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie zostały wydane decyzje administracyjne ograniczające prawa właściciela do gruntu, na podstawie:

- art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: „u.z.t.w.n.”),
- art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: „u.g.g.”) lub
- art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.; dalej: „u.g.n.”).

Sąd szczegółowo przedstawił obszerne orzecznictwo Sądu Najwyższego odnoszące się do przedstawionej kwestii, ze szczególnym uwzględnieniem jego ewolucji i rozwoju. Wskazał, iż poczynawszy od uchwały z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02 (OSNC nr 11/2003, poz. 142), przez liczne kolejne orzeczenia, w tym m.in. uchwałę z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 89/08 (LEX nr 458125), orzecznictwo Sądu Najwyższego nie tylko wykreowało służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu,

wprowadzonej do Kodeksu cywilnego w dniu 3 sierpnia 2008 r., ale dopuściło też możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe takiej służebności przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c. Wskazaną uchwałą z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, Sąd Najwyższy uznał, iż „okoliczność, że nieruchomości władnaca 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.”. Teza powołanej uchwały, odnosząc się wprost tylko do prawnej dopuszczalności umownego ustanowienia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, stała się fundamentem, na którym sformułowano tezę dalej idącą: skoro przed dniem 3 sierpnia 2008 r. możliwe było umowne nabycie takiej służebności, to dopuszczalne było również jej nabycie w drodze zasiedzenia na podstawie art. 292 k.c. przez Skarb Państwa (przed dniem 1 lutego 1989 r.) albo przedsiębiorcę przesyłowego (od dnia 1 lutego 1989 r., w którym zniesiono zasadę, że własność ogólnonarodowa przysługuje niepodzielnie państwu), jeżeli wykazał on, że Skarb Państwa przeniósł na jego rzecz posiadanie nieruchomości władnacej. Za przesłankę nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu uznano polepszenie sytuacji przedsiębiorcy przesyłowego w związku z zainstalowaniem i korzystaniem z urządzeń oraz zwiększeniem użyteczności nieruchomości, na której znajdują się składniki przedsiębiorstwa, jeżeli nieruchomość ta wchodzi w skład przedsiębiorstwa przesyłowego. Stanowisko to znalazło wyraz w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego. Istotny punkt rozwoju tej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego w omawianej kwestii wyznacza powołana wcześniej uchwała z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 89/08, w której Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że możliwe jest – przed dniem 3 sierpnia 2008 r. – zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, ustanawianej nie na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości władnacej, ale bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa albo przedsiębiorcy przesyłowego.

Sąd pytający zwrócił uwagę, iż Trybunałowi Konstytucyjnemu dwukrotnie przedstawiano pytania prawne dotyczące konstytucyjności art. 292 k.c., w rozumieniu nadanym mu przez ustabilizowane orzecznictwo Sądu Najwyższego, w zakresie w jakim dopuszcza zasiedzenie – przed wejściem w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c. – służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu. W obu tych sprawach Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, wskazując, że jednolita linia orzecznicza Sądu Najwyższego została przerwana, wydaną w składzie 7 sędziów, uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13 (OSNC nr 7-8/2014, poz. 68), w której uznano, że wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84 i z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt P 47/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107).

Sąd pytający stwierdził, że w świetle powołanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r. teza co do jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego może być podważana, lecz jedynie w zakresie, w jakim odnosi się do zagadnienia dopuszczalności zasiedzenia – przed wejściem w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c. – służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, w przypadku wcześniejszego wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., która to decyzja stanowi tytuł prawny do wykonywania, przez przedsiębiorcę przesyłowego, uprawnień o treści zbliżonej do uprawnień właściwych służebności przesyłu. W odniesieniu zaś do zagadnienia dopuszczalności zasiedzenia – przed wejściem w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c. – służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w przypadku,

gdy brak jest wskazanej wyżej decyzji administracyjnej, jednolitość, trwałość i powszechność orzecznictwa Sądu Najwyższego nie została podważona uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13.

Sąd pytający przedstawił, na gruncie dogmatyki prawa rzeczowego, obszerną analizę instytucji służebności przesyłu (art. 304¹ – 305⁴ k.c.) oraz służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w kształcie wynikającym z orzecznictwa Sądu Najwyższego, jak również metod wykładni przyjmowanych przez Sąd Najwyższy. Wskazał w niej m.in. na złamanie zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, nieuprawnione stosowanie przepisów o służebności gruntowej w drodze analogii do sytuacji doprowadzania energii elektrycznej do działki nieposiadającej dostępu do sieci czy wreszcie bagatelizowanie znaczenia wykładni historycznej, zwłaszcza w kontekście rezygnacji z przeniesienia do Kodeksu cywilnego „służebności na rzecz kaźdoczesnego właściciela oznaczonego przedsiębiorstwa”, uregulowanej w art. 175 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. nr 57, poz. 319 ze zm.; dalej: „Pr. rzecz.”).

Uzasadniając zarzuty niezgodności, zakwestionowanej w *petitum* pytania prawnego, regulacji z przedstawionymi wzorcami kontroli, Sąd podkreślił, że narusza ona, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ przed 2003 r. zaskarżone przepisy nie podlegały takiej interpretacji, jaka zapoczątkowana została uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02. O istnieniu służebności o treści odpowiadającej treścią służebności przesyłu nie mogli więc wiedzieć zarówno właściciele obciążonych nieruchomości, jak i przedsiębiorcy przesyłowi. Jeśli zatem urządzenia przesyłowe zbudowano w latach sześćdziesiątych XX w., to w wielu przypadkach minął termin zasiedzenia, a nieruchomości zostały trwale obciążone na rzecz przedsiębiorców przesyłowych, mimo braku świadomości właścicieli nieruchomości obciążonych

i co za tym idzie – braku możliwości podjęcia przez nich obrony prawa własności. Zaskarżony przepis art. 292 w związku z art. 285 k.c. narusza również, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę zakazu wstecznego działania prawa. Zapoczątkowana uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, jednolita, trwała i powszechna wykładnia kwestionowanego unormowania jest bowiem w istocie – jak twierdzi Sąd – zmianą prawa, przy czym norma prawna zdekodowana z przepisu art. 292 w związku z art. 285 k.c., w nowym, wynikającym z orzecznictwa Sądu Najwyższego, rozumieniu znajduje zastosowanie do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie owej nowo ustanowionej normy prawnej i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normą tą przewidzianych.

Sąd przedstawił ponadto wątpliwość co do zgodności kwestionowanej regulacji również z zasadami przyzwoitej legislacji, twierdząc, że, dokonana uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, zmiana prawa pomija przypisy intertemporalne oraz *vacatio legis*. Nowa wykładnia przepisów art. 292 w związku z art. 285 k.c. spowodowała przez to powszechne zaskoczenie właścicieli nieruchomości i uniemożliwiła im przystosowania się do nowej sytuacji, co narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Przedstawiając wzorce kontroli z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu numer 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej: „Protokół nr 1 do EKPC”), Sąd pytający podkreślił, że przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia przepisów art. 292 w związku z art. 285 k.c. ogranicza prawo własności w ten sposób, iż pozbawia właścicieli nieruchomości, przez które przechodzą urządzenia przesyłowe, możliwości częściowego korzystania z nieruchomości i pobierania z nich pożytków bez żadnego odszkodowania.

W pytaniu podkreślono, że wykładnia przepisów musi uwzględniać aspekt konstytucyjnie gwarantowanej ochrony własności. Sąd wyraził również pogląd, że „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 nasuwające się przy jej interpretowaniu [wątpliwości – przyp. wł.] powinny być tłumaczone – co podkreślają także przedstawiciele nauki prawa cywilnego – na rzecz ochrony własności” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 19).

Wskazując, że kwestionowane unormowanie narusza również przepisy art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji, Sąd przedstawił określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanki ograniczenia wolności i praw oraz stwierdził, że „żaden podmiot nie może więc człowieka podległego jurysdykcji RP zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Podkreślił ponadto, iż zasada proporcjonalności wymaga, by ingerencja ustawodawcy w zakres praw lub wolności konstytucyjnych nie była nadmierna.

Pytania prawne Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny z dnia 18 września 2015 r., sygn. akt _____, Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt _____ oraz Sądu Rejonowego w Brodnicy Wydział I Cywilny z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. akt _____, oparto na identycznej argumentacji prawnej, zatem jej przytaczanie uznać należy za zbyteczne powtórzenie. Z tego też względu przedstawione w dalszej części niniejszego stanowiska nawiązania i odniesienia do zarzutów i argumentacji Sądu pytającego pozostają aktualne również w stosunku do zarzutów i argumentacji sądów, które przedstawiły pytania prawne z dnia 18 września 2015 r., z dnia 8 czerwca 2016 r. oraz z dnia 28 lipca 2016 r.

W sprawie pytań prawnych z dnia 1 kwietnia 2016 r. i z dnia 18 września 2015 r. udział zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „Rzecznik” lub „RPO”), który przedstawił stanowisko, że art. 292 stosowany w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim umożliwia przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c., tj. przed dniem 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz jest niezgodny art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

RPO podkreślił, że prawne usankcjonowanie służebności przesyłu przed wprowadzeniem do Kodeksu cywilnego art. 305¹ – 305⁴ było uzależnione od jurydycznej możliwości wpisania tejże służebności w rygory służebności gruntowych. Dotyczy to również możliwości nabycia w drodze zasiedzenia takiej służebności przed dniem 3 sierpnia 2008 r. Zdaniem Rzecznika, ujęta w art. 285 k.c. służebność gruntowa może być ustanowiona jedynie na rzecz nieruchomości władnącej i w celu zwiększenia jej wartości (użyteczności) i nie powinna być wykorzystywana dla ułatwienia działalności gospodarczej przedsiębiorcy z wykorzystaniem cudzych nieruchomości, pod pozorem zwiększenia użyteczności sztucznie wyszukanej w jego majątku nieruchomości władnącej. Rzecznik podkreślił też, że wobec obowiązywania zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, uczestnicy obrotu mogą posługiwać się tylko takimi konstrukcjami, które ustanowił prawodawca, oraz nie mogą zmieniać ich treści, charakteru lub struktury. System prawny nie stoi natomiast na przeszkodzie temu, by przedsiębiorca ustalił z właścicielem nieruchomości określony sposób korzystania z jego nieruchomości za pomocą stosunku o charakterze obligacyjnym. Mimo tych zastrzeżeń orzecznictwo Sądu Najwyższego konsekwentnie dopuszczało możliwość ustanawiania – przed dniem 3 sierpnia

2008 r. – służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, a co za tym idzie – możliwość zasiedzenia takiej służebności, również przed wskazaną wyżej datą. Rzecznik podzielił stanowisko Sądów pytających, iż uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13, choć wyklucza możliwość zasiedzenia służebności w sytuacji, gdy wydana została decyzja administracyjna, o której mowa w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., nie zmienia dotychczasowej linii orzeczniczej w odniesieniu do możliwości zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji, gdy decyzji takich nie wydano, a urządzenia przesyłowe zostały usytuowane na cudzym gruncie bez tytułu prawnego. Z tego względu Rzecznik zgodził się z Sądami pytającymi również co do twierdzenia, iż treść normatywna przepisu art. 292 w związku z art. 285 k.c., w kwestionowanym w pytaniach prawnych zakresie, nadana została przez jednolite i utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Oдноśnie do wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RPO stwierdził, iż samo zasiedzenie służebności niewątpliwie stanowi ograniczenie ochrony prawa własności nieruchomości, prowadzi bowiem do obowiązku tolerowania uprawnień podmiotu prawnego, który nabył w ten sposób ograniczone prawo rzeczowe. Zasiedzenie służebności jest jednak – co do zasady – konstytucyjnie dopuszczalne, o ile regulacje prawne tej instytucji umożliwiają właścicielowi podjęcie działań obronnych przeciwdziałających zaistnieniu skutków zasiedzenia. Instytucja zasiedzenia jest bowiem oparta na – jak to określił Rzecznik – swoistej równowadze interesów posiadacza i właściciela, gdzie skutek w postaci utraty prawa przez właściciela na rzecz posiadacza wiąże się z bezczynnością (brakiem reakcji na istnienie stanu faktycznego) tego pierwszego w wykonywaniu uprawnień względem rzeczy. Zdaniem Rzecznika, szczególna ochrona prawa własności implikuje zatem stan, by właściciel mógł dowiedzieć się o prawnej możliwości zasiedzenia w momencie, gdy termin

zasiedzenia jeszcze nie upłynął. Zakwestionowana regulacja dopuszcza natomiast możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w przypadku, gdy sam bieg zasiedzenia zakończył się przed wprowadzeniem ocenianej normy prawnej do obrotu w wyniku dokonania przez Sąd Najwyższy interpretacji art. 292 w związku z art. 285 k.c. w nowy, dotychczas niefunkcjonujący w systemie prawnym sposób. Istotne zaś przy tym jest, że – co akcentuje RPO – w czasie samego biegu okresu posiadania w zakresie służebności system prawny honorował takie brzmienie ustawy, które nie dopuszczało możliwości odjęcia praw właścicielowi na drodze właściwej zasiedzeniu. Radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana działaniem interpretacyjnym Sądu Najwyższego, doprowadziła w istocie do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, która eliminuje podjęcie obrony przez właściciela. Zmieniono zatem kwalifikację prawną już zaistniałych zdarzeń prawnych (stanów posiadania), wobec czego skutki działania Sądu Najwyższego są analogiczne jak w przypadku, gdy ustawodawca dopuszcza się działania prowadzącego do zaistnienia tzw. właściwej retroaktywności. Przedstawione argumenty dowodzą – zdaniem Rzecznika – iż kwestionowana regulacja wyłącza w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób (z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa i zakazu retroakcji) ochronę prawa własności nieruchomości.

Oceniając ograniczenie prawa własności przez zakwestionowaną regulację przez pryzmat konstytucyjnych kryteriów wyznaczanych przez art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, Rzecznik zaznaczył, iż dopuszczenie zasiedzenia służebności nie pozbawia właściciela prawa do gruntu, lecz skutkuje jedynie umniejszeniem możliwości korzystania przez niego z nieruchomości. Z natury zasiedzenie służebności nie może być traktowane jako naruszenie istoty prawa własności, lecz mimo to – jako istotne ograniczenie uprawnień właścicielskich – powinno spełniać pozostałe wymogi zasady

proporcjonalności. Zdaniem RPO, kwestionowane unormowanie nie spełnia dwóch z nich – ustawowej formy ograniczenia oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Po pierwsze, zaskarżona norma prawna nie czerpie swego wymaganego konstytucyjnie uzasadnienia wprost z ustawy. Wynika to choćby z faktu, iż przy dopuszczeniu możliwości zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, przed dniem 3 sierpnia 2008 r., Sąd Najwyższy posłużył się analogią na niekorzyść właściciela. Oznacza to, zdaniem Rzecznika, iż Sąd Najwyższy normę prawną rekonstruował bez należytego oparcia w ustawie. Po drugie, w obecnych realiach dalsze akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności odpowiadającej służebności przesyłu, przed dniem 3 sierpnia 2008 r., jest konstytucyjnie nieuzasadnione, bowiem istotne społecznie cele, których realizację miał na względzie Sąd Najwyższy przy tworzeniu konstrukcji służebności odpowiadającej służebności przesyłu, mogą być osiągnięte na innej, mniej dolegliwej dla właścicieli nieruchomości drodze prawnej (art. 305¹ – 305⁴ k.c.). Rzecznik zaznaczył przy tym, że podzielenie zarzutów dotyczących niezgodności kwestionowanego unormowania z powołanymi wzorcami kontroli nie stwarza ryzyka wznawiania spraw już prawomocnie zakończonych, bowiem – jak twierdzi – zgodnie z ustaloną wykładnią art. 401¹ k.p.c. podstawą wznowienia nie mogą być „interpretacyjne” wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez kwestionowane unormowanie art. 1 Protokołu, Rzecznik stwierdził, iż koncepcja dopuszczająca zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, wprowadzona do systemu prawa w chwili, gdy wynikające z jej zastosowania negatywne dla właścicieli skutki prawne w zdecydowanej większości objętych zakresem jej stosowania stanów faktycznych już nastąpiły, prowadzi do zachwiania równowagi wchodzących w grę interesów, w szczególności niezasadnie uprzywilejowuje przedsiębiorców przesyłowych.

Przed podjęciem merytorycznej analizy zarzutów przedstawionych w pytaniach prawnych oraz twierdzeń zawartych w stanowisku Rzecznika, należy przypomnieć że – jak zwrócił na to uwagę Sąd pytający – przepis art. 292 k.c. w zakresie, w jakim umożliwia, przed wejściem w życie przepisów dotyczących służebności przesyłu, nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, był wcześniej przedmiotem dwóch pytań prawnych, skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego (sprawy o sygn. akt P 28/13 i P 47/13). W obu tych pytaniach prawnych, podobnie jak w pytaniach prawnych w rozpoznawanej sprawie, zakwestionowano w istocie treść normatywną, jaką przepisowi art. 292 w związku z art. 285 k.c. nadała jednolita, utrwalona i powszechna praktyka jego stosowania w zaskarżonym zakresie, znajdująca potwierdzenie (a nawet inspirację) w jednolitym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W sprawie o sygn. akt P 28/13 Trybunał Konstytucyjny potwierdził dopuszczalność objęcia swą kognicją treści normatywnych, które zostały wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego stosowania przez najwyższe instancje sądowe, zastrzegając wszakże, iż nie dotyczy to każdej wykładni, która budzi wątpliwości konstytucyjne. Aby w ogóle dopuścić możliwość oceny konstytucyjnej treści normatywnych nadanych przepisowi w drodze wykładni sądowej, określony sposób rozumienia przepisu powinien bowiem utrwalić się w sposób oczywisty, a także znaleźć jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny winien więc – dokonując oceny konstytucyjności normy prawnej – uwzględnić jej interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny. Chodzi o nadanie przez jednolitą i bezsporną praktykę stosowania prawa tak jednoznacznego rozumienia przepisu prawa, jak uczyniłby to sam ustawodawca, choć i w takiej sytuacji – co wyraźnie zastrzegł Trybunał Konstytucyjny – kognicja Sądu Konstytucyjnego nie

obejmuje – co oczywiste – wykładni sądowych (*vide* – postanowienie z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13, *op. cit.*). Na tym tle Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że „począwszy od uchwały Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02 (...), przez liczne kolejne orzeczenia (...), orzecznictwo SN nie tylko wykreowało służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu (wprowadzonej do k.c. 3 sierpnia 2008 r.), ale dopuściło także możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe powyższej służebności gruntowej przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c.” (*ibidem*), jednak jednolitą w tym zakresie linię orzeczniczą Sądu Najwyższego przerwała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13, co – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wyklucza możliwość przyjęcia, że istnieje bezspornie jednolita praktyka stosowania prawa, która nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne treści tak, jakby uczynił to sam ustawodawca. Uznając, że pytanie prawne w sprawie P 28/13 nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a co za tym idzie – także funkcjonalnej, Trybunał umorzył postępowanie postanowieniem z dnia 17 lipca 2014 r. Analiza uzasadnienia powołanego postanowienia wskazuje jednak, że nie tylko teza o jednolitej wykładni sądowej kwestionowanego przepisu, nadającej mu stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie, wzbudziła wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego co do możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy. Trybunał Konstytucyjny zauważył bowiem, że sąd pytający w sprawie P 28/13 nie kwestionuje konstytucyjności przepisów art. 292 w związku z art. 172 § 1 i art. 285 § 1 i 2 k.c., lecz praktykę ich stosowania przez sądy, przede wszystkim przez Sąd Najwyższy, który posłużył się wskazanymi przepisami do dokonania prawotwórczej wykładni umożliwiającej przed 3 sierpnia 2008 r. nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, o której mowa w art. 305¹ – 305⁴ k.c. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „sąd pytający nie ma wątpliwości co do konstytucyjności wskazanych przepisów, kwestionuje bowiem w sposób

jednoznaczny wyłącznie ich interpretację sądową, opisaną zakresowo w petitum pytania prawnego” (*ibidem*). Oznacza to w istocie domaganie się od Trybunału Konstytucyjnego oceny konstytucyjnej poprawności kwestionowanej wykładni. Taki przedmiot pytania prawnego, co do zasady, nie podlega kontroli konstytucyjności dokonywanej w tym trybie przez Trybunał Konstytucyjny.

W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., w sprawie P 47/13, przyjęto zbliżoną optykę, w większym nieco stopniu akcentując fakt, iż sąd pytający przede wszystkim podjął polemikę z orzecznictwem Sądu Najwyższego. Trzeba też zaznaczyć, że stanowisko, wyrażone w sprawie P 28/13, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał również w kolejnych rozstrzygnięciach, tym razem podejmowanych w związku z kontrolą wstępną skarg konstytucyjnych (*vide* – postanowienia: z dnia 2 lutego 2015 r., sygn. akt Ts 173/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 91, z dnia 7 kwietnia 2015 r., sygn. akt Ts 193/14, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 166 i z dnia 4 lipca 2015 r., sygn. akt Ts 175/12, OTK ZU nr 4/B/2015, poz. 397).

W pytaniu prawnym tezę o dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. rozumianego w ten sposób, że umożliwiał nabycie, przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c., w drodze zasiedzenia, służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. albo 124 ust. 1 u.g.n., oparto na założeniu, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13, odstępuje od dotychczasowej linii orzeczniczej jedynie w tym aspekcie, w jakim wynikało z niej dotychczas, iż zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu może nastąpić także wówczas, gdy przedsiębiorca przesyłowy korzystał z cudzej nieruchomości, na której urządzenia przesyłowe posadawił po wydaniu decyzji administracyjnej na jednej ze wskazanych wyżej

podstaw prawnych. U źródła poglądu przedstawionego w omawianej uchwale Sądu Najwyższego leżało przekonanie, że inny jest charakter władania cudzą nieruchomością w zakresie treści służebności gruntowej (po dniu 3 sierpnia – służebności przesyłu), a inny jest charakter władania nieruchomością przez przedsiębiorcę w związku z wydaniem w stosunku do jej właściciela decyzji mających podstawy w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. i art. 124 ust. 1 u.g.n. Stąd też – jak podkreślono w uchwale z dnia 8 kwietnia 2014 r. – inaczej wygasza się prawa i obowiązki mające źródło w ustawie lub akcie administracyjnym, a inaczej wynikające ze stosunku cywilnoprawnego, drogą wykładni nie można zaś dokonywać konwersji tych uprawnień w uprawnienia właściwe podmiotom, które uzyskały służebność przesyłu.

Analiza obszernego uzasadnienia powołanej uchwały nie pozwala w sposób niebudzący wątpliwości odnieść się do tego stanowiska Sądu pytającego. Istotnie, teza uchwały z dnia 8 kwietnia 2014 r. – odpowiedź na przedstawione przez Sąd Najwyższy powiększonemu składowi tego Sądu zagadnienie prawne – jasno określa przedmiot autorytatywnej wypowiedzi Sądu Najwyższego. Przedmiotem tym jest kwestia wykonywania uprawnień wynikających z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. w kontekście możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu. Z drugiej jednak strony w uzasadnieniu omawianej uchwały Sąd Najwyższy dostrzegł, że po 2003 r. (t.j. po wydaniu przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 17 stycznia 2003 r., w której dopuszczono możliwość umownego ustanawiania służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu i która stanowiła podstawę tezy, że skoro możliwe było umowne nabycie takiej służebności, to dopuszczalne było także nabycie jej w drodze zasiedzenia) o stwierdzenie zasiedzenia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu występowali nie tylko przedsiębiorcy przesyłowi, którzy korzystali z nich w związku z wydaniem w stosunku do właściciela decyzji

administracyjnej, ale także tacy przedsiębiorcy przesyłowi, którzy nie potrafili wylegitymować się żadnym tytułem do zajęcia i wykorzystywania cudzej nieruchomości na cele własnej działalności gospodarczej. W zakresie tej drugiej sytuacji stanowisko Sądu Najwyższego nie jest jednoznaczne. W uzasadnieniu uchwały podkreślono bowiem, że „instytucja zasiedzenia służebności ma na celu uporządkowanie długotrwałych stosunków prawnorzeczowych i zmobilizowanie biernego właściciela do zajęcia się przedmiotem swojej własności (...). Właścicielowi nieruchomości, na której urządzenia przesyłowe umieszczone zostały bez tytułu prawnego, można po odpowiednio długim czasie korzystania w określony sposób z jego nieruchomości postawić zarzut, że pozostawał bierny wobec tych aktów, co doprowadziło do obciążenia nieruchomości służebnością gruntową. Takiego zarzutu nie można postawić właścicielowi nieruchomości legalnie (tj. po wydaniu decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. albo art. 124 ust.1 u.g.n. – przyp. wł.) zajętej pod urządzenia przesyłowe”. Jednocześnie jednak Sąd Najwyższy w omawianej uchwale stwierdził, że „[w] okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 3 sierpnia 2008 r. system prawny nie tworzył podstaw do ustanawiania służebności przesyłu w kształcie odpowiadającym służebności unormowanej w art. 175 Pr. rzecz., albo w art. 305¹ k.c., przy utrzymaniu w mocy służebności ustanowionych wcześniej, a jednocześnie w każdej ustawie wyłączeniowej ustawodawca przewidział instytucje tożsame ze względu na charakter i konstrukcję z ustaloną w art. 35 u.z.t.w.n. (...) [a] [i]ch wykorzystanie pozwalało przedsiębiorcom korzystającym z urządzeń przesyłowych przed dniem 3 sierpnia 2008 r. uzyskać trwały tytuł do zainstalowania na cudzych gruntach i eksploataowania tych urządzeń w celu zaspokajania potrzeb społecznych”.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego powstałym już po wydaniu uchwały z dnia 8 kwietnia 2014 r. wielokrotnie odnoszono się do zawartego w jej tezie poglądu, przy czym z reguły wyraźnie zastrzegano, że wyłączenie możliwości

zasiedzenia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu dotyczy tylko tych sytuacji, gdy uprzednio wydano decyzję administracyjną, stanowiącą samoistny tytuł prawny do wykonywania obsługi linii energetycznych przez przedsiębiorstwa przesyłowe. Gdy decyzje takie nie były wydawane, Sąd Najwyższy – podtrzymując swe dotychczasowe orzecznictwo – przyjmował możliwość zasiedzenia służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu (*vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III CZP 9/14, OSNC nr 3/2015, poz. 30, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt IV CSK 724/13, LEX nr 1544571, postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt II CSK 471/13, LEX nr 1477475, z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CSK 551/13, OSNC nr 6/2015, poz. 72 i z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 203/14, LEX nr 1656510).

Z tych względów, dzielając pogląd Sądu, należy uznać, że istnieje utrwalona, jednolita i mająca jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, praktyka stosowania zaskarżonego przepisu art. 292 w związku z art. 285 k.c., która – przez to, że nadała mu treść normatywną w zakresie określonym w *petitum* pytania prawnego – może podlegać kontroli konstytucyjności.

Przed dokonaniem oceny zasadności zarzutów podniesionych w pytaniach prawnych i stanowisku Rzecznika należy przypomnieć treść przepisów prawa, z których dekodowano kwestionowane unormowanie, zgodnie z którym przedsiębiorca przesyłowy lub Skarb Państwa może – w drodze zasiedzenia – nabyć, przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731; dalej: „ust. o zm. K.c.”), służebność gruntową odpowiadającą treścią służebności przesyłu:

„Art. 285. § 1. Nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (służebność gruntowa).

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

„Art. 292. Służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie stosuje się odpowiednio.”.

Przepis art. 285 § 1 k.c. określa istotę ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest służebność gruntowa, polegającą na obciążeniu nieruchomości jednego właściciela na rzecz každoczesnego właściciela innej nieruchomości.

W art. 285 § 2 k.c. wskazano natomiast, że służebności gruntowe służą realizacji odpowiedniego celu gospodarczego – zwiększeniu użyteczności nieruchomości władnącej lub jej oznaczonej części.

Źródłem powstania służebności gruntowych mogą być umowy, orzeczenia sądowe oraz decyzje administracyjne (*vide* – Adam Brzozowski, Wojciech J. Kocot, Wiesław Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 249 – 255), a także – zgodnie z art. 292 k.c. – zasiedzenie, pod warunkiem, że służebność polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia.

Dopuszczając taką możliwość art. 292 k.c. odsyła zarazem do odpowiedniego stosowania przepisów o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Zasiedzenie nieruchomości prowadzi do nabycia jej własności na skutek długotrwałego i nieprzerwanego wykonywania uprawnień właścicielskich przez samoistnego posiadacza nieruchomości niebędącego – w sensie prawnym – jej właścicielem. Następuje ono więc w wyniku samoistnego posiadania rzeczy (faktycznego władania nią jak właściciel) przez czas określony w ustawie. Przedmiotem zasiedzenia może być cała nieruchomość lub jej część fizyczna (część nieruchomości gruntowej) albo ułamkowa (udział we współwłasności), a także służebność, choć, jak podkreślono w doktrynie, przez zasiedzenie nabyć można jedynie służebności gruntowe o charakterze czynnym, które polegają na tym, że właściciel nieruchomości władnącej będzie uprawniony do korzystania w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, oraz służebności przesyłu (*vide* – Adam Brzozowski, Wojciech J. Kocot, Wiesław Opalski, *op.cit.*, s. 252). Celem instytucji zasiedzenia – motywowanym niewątpliwie interesem publicznym – jest zniesienie długotrwale istniejącej rozbieżności pomiędzy faktycznym wykonywaniem uprawnień właścicielskich a formalnoprawnym stanem własności. Chodzi o stabilizację i uporządkowanie statusu prawnego rzeczy, którymi długotrwale władają posiadacze samoistni. Społeczno-gospodarcza funkcja tej instytucji jest zatem taka sama, jak co do wszelkich instytucji tzw. „dawności” (*vide* – Stefan Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 70).

Skutek prawny zasiedzenia – nabycie własności – następuje z chwilą spełnienia się ustawowych przesłanek, jednak niezbędnym warunkiem korzystania z przysługującego prawa jest uzyskanie orzeczenia sądu. Innymi słowy, określony podmiot staje się właścicielem po spełnieniu przesłanki upływu określonego czasu, ale dopóki nie uzyska deklaratoryjnego orzeczenia sądu,

rejestrującego stan prawny istniejący obiektywnie z mocy ustawowych przesłanek, jego prawo jest w istocie iluzoryczne.

Zgodnie zatem z art. 172 k.c., posiadacz służebności gruntowej nabywa tę służebność, jeżeli posiada ją nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze. W takiej sytuacji posiadacz służebności nabywa ją po upływie trzydziestu lat. Bieg zasiedzenia rozpoczyna się od dnia przystąpienia przez samoistnego posiadacza służebności do jej wykonywania – do korzystania z urządzenia, o którym mowa w zdaniu pierwszym art. 292 k.c.

Skutkiem zasiedzenia służebności gruntowej jest uszczuplenie uprawnień właściciela przysługujących mu względem przedmiotu własności – nieruchomości. Za podstawowe wzorce kontroli w przedmiotowej sprawie uznać należy zatem przepisy art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, które współtworzą konstytucyjny system ochrony prawa własności.

Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji, „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Z przepisu tego wynika konstytucyjne prawo podmiotowe do takiej ochrony każdego, kto w świetle Konstytucji i zgodnych z nią ustaw pozostaje podmiotem własności lub innych praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono uwagę, że na gruncie art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej należy wskazać na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, że ochrona taka przysługuje każdej osobie (zrzeszeniu osób), bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty, po drugie zaś – że ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97 i z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03, OTK ZU nr

7/A/2005, poz. 82). Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, iż art. 64 ust. 2 Konstytucji daje wyraz zasadzie, że każde prawo majątkowe podlega ochronie prawnej, a na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur je chroniących, ale także obowiązek negatywny – powstrzymania się od uchwalania regulacji, które mogłyby prawa te pozbawić ochrony albo ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym powinna być przy tym realna, umożliwiającą skuteczną realizację tego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza przy tym – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Owa intensywność jest bowiem determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw (*vide* – wyrok z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35).

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji dopełnia regulację zawartą w art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, który wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej, a zarazem nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków oraz gwarantuje prawa o charakterze podmiotowym. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że – w zakresie kontroli konstytucyjności – art. 21 ust. 1 Konstytucji spełnia kluczową rolę w procesie poszukiwania wzorca konstytucyjnego, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony własności taką regulacją jest jednak art. 64 Konstytucji, co sugeruje, że orzekanie o prawie własności powinno przede wszystkim opierać się na bardziej szczegółowej normie art. 64 ustawy zasadniczej (*vide* – Leszek Garlicki, teza 7 do art. 21, [w:] Leszek Garlicki [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Warszawa 2003). W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego częste jest jednak jednoczesne powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64, jako podstaw kontroli. Rolą przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji jest w takiej sytuacji przede wszystkim

podkreślenie rangi i znaczenia konstytucyjnych praw podmiotowych chronionych przez art. 64 Konstytucji, stanowiąc jeden z ważnych elementów składających się na podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

O ile objęcie konstytucyjną ochroną własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia wynika z treści art. 64 ust. 2 Konstytucji, o tyle art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia własności, nienaruszającego wszakże istoty tego prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustabilizował się pogląd, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyczerpuje wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Każde ograniczenie prawa własności podlega zatem łącznej ocenie na tle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Funkcja art. 31 ust. 3 Konstytucji sprowadza się do zakreslenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki, art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej traktować należy natomiast wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń prawa własności. Trzeba też zwrócić uwagę, że obie przesłanki wskazane w art. 64 ust. 3 Konstytucji – dopuszczalność ograniczania własności tylko w drodze ustawy oraz zakaz naruszania istoty prawa własności – powtarzają w istocie odpowiednie formuły zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek ustawowej formy ograniczenia należy rozumieć nie tylko jako niedopuszczalność ustanawiania ograniczenia własności w drodze samoistnego uregulowania o podstawowym charakterze, ale także jako nakaz dostatecznej określoności unormowania ustawowego. Zakaz naruszania istoty

prawa własności oznacza zaś niedopuszczalność zniweczenia podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, tak że prowadziłoby to do uniemożliwienia spełniania przez to prawo funkcji, jaka ma ono spełniać w porządku prawnym – do wydrążenia go z rzeczywistej treści i przekształcenia w pozór prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i z dnia 2 października 2002 r., sygn. akt K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62). Określenie „istoty” prawa własności nawiązuje do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one triadę uprawnień właściciela – możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków (eksploatowania przedmiotu własności), a także rozporządzania tym przedmiotem.

Ograniczenia prawa własności muszą wreszcie czynić zadość wymaganiu proporcjonalności, czyli mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Zasada ta nie została wyartykułowana w art. 64 ust. 3 Konstytucji, jednak nie ulega wątpliwości, że znajduje ona pełne zastosowanie do prawa własności. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy – czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swym orzecznictwie na temat instytucji zasiedzenia w kontekście konstytucyjnej ochrony prawa własności. W wyroku z dnia 14 grudnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt SK 61/03, stwierdzając zgodność z Konstytucją art. 172 k.c. (przepis ten określa przesłanki zasiedzenia własności nieruchomości i jest stosowany odpowiednio do zasiedzenia ograniczonych praw rzeczowych, w tym służebności), przypomniał, że „istota zasiedzenia sprowadza się do nabycia prawa (własności) przez samoistnego posiadacza rzeczy na skutek faktycznego wykonywania tego prawa w sposób nieprzerwany przez określony w ustawie okres [...]. Zasiedzenie stanowi pierwotny sposób nabycia praw rzeczowych. Następuje ono automatycznie przez sam fakt zaistnienia określonych ustawowo przesłanek materialno-prawnych; nie wymaga też podejmowania przez korzystającego z zasiedzenia posiadacza samoistnego jakichkolwiek dodatkowych czynności prawnych ani współdziałania dotychczasowego podmiotu prawa, które jest przedmiotem zasiedzenia. W wyniku zasiedzenia dochodzi do utraty prawa przez dotychczas uprawnionego i jego przejścia na beneficjenta instytucji zasiedzenia (bez świadczeń wzajemnych z jego strony)” (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 136). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[w] płaszczyźnie gospodarczej instytucja zasiedzenia ma służyć – przede wszystkim – usuwaniu niezgodności pomiędzy długotrwałym stanem faktycznym nieuprawnionego i samoistnego posiadania a stanem prawnym; w tym aspekcie służy porządkowaniu sytuacji prawnej (...). Paralelnie stymulować winno właścicieli (i inne podmioty praw rzeczowych) do wykonywania ich uprawnień wobec rzeczy, a zarazem – przeciwdziałać (zapobiegać) długotrwałym poniekaniom realizacji uprawnień właścicielskich lub pochodnych” (*ibidem*, podobnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84).

W odniesieniu do zasiedzenia służebności Trybunał Konstytucyjny wskazał, że – co do zasady – nie wykracza ono poza granice wyznaczone normami konstytucyjnymi, gdyż nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości ani nie wyklucza możliwości rozporządzania nią (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Ograniczając prawo własności nieruchomości, z pewnością nie narusza istoty tego prawa. Choć instytucja zasiedzenia może budzić – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – zastrzeżenia natury etycznej, to za unormowaniem zasiedzenia, jako nabycia prawa przez nieuprawnionego posiadacza wskutek faktycznego wykonywania tego prawa w ciągu oznaczonego w ustawie czasu, bez uzależnienia tego od otrzymania jakiegokolwiek świadczenia przez osobę, której prawo dotychczas przysługiwało, przemawia jednak konieczność zapewnienia porządku prawnego i stabilizacji stosunków. Względem natury gospodarczej należy więc dać pierwszeństwo przed przesłankami etycznymi (*vide* – *ibidem*).

W powołanym wyroku z dnia 25 maja 1999 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że instytucję zasiedzenia służebności gruntowej ustawodawca traktuje w szczególny sposób. W myśl art. 292 k.c. służebność gruntowa może być bowiem nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Chodzi tu o jednoznaczne wyłączenie możliwości nabycia służebności przez zasiedzenie przez korzystających z cudzych nieruchomości tylko dzięki dobrosąsiedzkim stosunkom. Aby nabyć przez zasiedzenie służebność gruntową, konieczne jest faktyczne korzystanie z cudzego gruntu w taki sposób, jak to czyni osoba, której przysługuje służebność, upływ czasu (dwadzieścia lat w wypadku dobrej wiary i trzydzieści lat w razie złej wiary) oraz korzystanie z trwałego i widocznego urządzenia wykonanego przez posiadacza służebności, a nie przez właściciela nieruchomości. Założenie trwałego i widocznego urządzenia ma stanowić – jak zaznaczył Trybunał

Konstytucyjny – ostrzeżenie dla właściciela, że jeżeli będzie dalej tolerował korzystanie z jego nieruchomości, może dojść do jej obciążenia. Fakt, że właściciel nie korzysta przez długi czas z przysługującej mu ochrony, pozwala przyjąć, że aprobuje istniejący stan faktyczny (*vide – ibidem*).

Z kolei w wyroku z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że 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, jako bardzo daleko idące odstępstwo od tej zasady, wymaga tłumaczenia wszelkich z nim związanych wątpliwości 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 (*vide – OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82*). W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że posiadanie rzeczy prowadzące do zasiedzenia jest zdarzeniem prawnym ciągłym, które polega na trwaniu określonego stanu faktycznego przez pewien czas. Zdarzenia takie są uważane za szereg zdarzeń prawnych cząstkowych, a treścią każdego z nich jest trwanie danego stanu faktycznego przez pewną chwilę. Dla nabycia własności konieczna jest wszakże jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego (stanu posiadania), jako zdolnego taki właśnie skutek wyrzucić. Innymi słowy, aby zasiedzenie było dopuszczalne, skutek ten musi być uznawany przez ustawę obowiązującą w ciągu całego biegu terminu zasiedzenia. Skutek w postaci utraty prawa wiąże się bowiem – jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny – z brakiem reakcji właściciela na istnienie stanu faktycznego niezgodnego ze stanem prawnym, ale w warunkach, w których – zgodnie z obowiązującym prawem – powinien był on

co najmniej liczyć się z takim skutkiem. Nieprzewidywalna dla tego podmiotu utrata prawa własności byłaby bowiem sprzeczna z art. 21 i art. 64 ust. 1 Konstytucji (*vide – ibidem*).

Z powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r. zarówno Sąd, jak i Rzecznik w dużym stopniu zaczerpnęli argumenty przemawiające – ich zdaniem – za niekonstytucyjnością kwestionowanej regulacji w rozumieniu, jakie nadało jej orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wyrażają się one przede wszystkim w tezie, iż wykreowanie przez Sąd Najwyższy, w drodze prawotwórczej wykładni przepisów prawa, instytucji służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu oraz dopuszczenie przez judykaturę do zasiedzenia tej służebności przez przedsiębiorcę przesyłowego jest równoznaczne z retroakcyjnym działaniem prawa, skutkującym nabyciem ograniczonego prawa rzeczowego w sytuacji, gdy właściciel obciążonej w ten sposób nieruchomości nie tylko nie miał możliwości przeciwdziałania takiemu skutkowi, ale w ogóle nie mógł się z nim liczyć. W takiej zaś sytuacji, niezależnie od tego, że sama instytucja zasiedzenia służebności nie wykracza poza granice wyznaczone normami konstytucyjnymi, naruszenie prawa własności właścicieli nieruchomości, które zostały obciążone służebnością gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu, nabytą w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorstwa przesyłowe, może budzić wątpliwości w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji (ze względu na pozbawienie właścicieli nieruchomości możliwości ochrony prawnej swego prawa własności), jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji (ze względu na niezachowanie ustawowej formy ograniczenia). Tak rozumiany zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi w oczywisty sposób wiąże się z zarzutami retroaktywności zaskarżonej regulacji oraz naruszenia zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. W związku z powyższym należy uznać, że istota problemu konstytucyjnego, jaki jest przedmiotem pytań prawnych

w niniejszej sprawie, najpełniej wyraża się we wzorcu kontroli ujętym w formule związkowej – art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji jest pojęcie „służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu”. Sąd, określając w *petitum* pytania prawnego – przyjęty w praktyce sądowej i zakotwiczony w orzecznictwie Sądu Najwyższego – sposób rozumienia kwestionowanego przepisu art. 292 k.c. w związku z art. 285 k.c., nawiązał do tego – po raz pierwszy użytego przez Sąd Najwyższy w powołanej już uchwale z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 89/08 – pojęcia, choć sama dopuszczalność ustanowienia służebności gruntowej, polegającej na prawie utrzymywania na obciążonej nieruchomości linii elektroenergetycznej, została zaaprobowana w judykaturze już wcześniej – co najmniej od chwili wydania powołanej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., sygn., akt III CZP 79/02 (*vide* – Jan Wszolek, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, Rejent nr 1/2012, s. 117).

Pojęcie „służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu” (w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego występujące również w nieco zmodyfikowanej formule: „służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu”) zostało zdefiniowane w powołanej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 89/08, jako służebność gruntowa, ustanowiona na rzecz przedsiębiorstwa lub nabyta przez to przedsiębiorstwo w drodze zasiedzenia, polegająca na prawie korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie związanym z działaniem tego przedsiębiorstwa i odpowiadająca funkcji i treści nowo kreowanej służebności przesyłu. Sąd Najwyższy odwołał się w tej – opisowej – definicji do konstrukcji prawnej służebności przesyłu, wprowadzonej do polskiego porządku prawnego, z dniem 3 sierpnia 2008 r., przez ust. o zm. K.c.

Służebność przesyłu jest – w myśl art. 305¹ k.c. – trzecim rodzajem służebności, niebędącym ani służebnością gruntową ani osobistą. Jakkolwiek do służebności przesyłu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych (art. 305⁴ k.c.), od tych ostatnich odróżnia ją przede wszystkim fakt, iż nie obowiązuje co do niej zasada, zgodnie z którą służebność może mieć na celu jedynie zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej (w przypadku służebności przesyłu w ogóle nie występują nieruchomości władnąca i podporządkowana). Umożliwia ona natomiast przedsiębiorcy przesyłowemu prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem cudzych nieruchomości. W odróżnieniu zatem od służebności gruntowych służebność przesyłu może być ustanowiona na rzecz przedsiębiorcy niebędącego właścicielem innych nieruchomości. W odróżnieniu zaś od służebności osobistych służebność przesyłu nie jest związana nierozdzielnie z osobą uprawnionego, przechodzi bowiem na nabywcę przedsiębiorstwa lub urządzeń przesyłowych i wygasa wraz z zakończeniem likwidacji przedsiębiorstwa (*vide* – Adam Brzozowski, Wojciech J. Kocot, Wiesław Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 264 – 265). Należy zatem podkreślić, iż „służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu” jest kategoryalnie odrębną instytucją niż służebność przesyłu i jedynie swą treścią nawiązuje do instytucji wprowadzonej ustawą z dnia 30 maja 2008 r. (*vide* – Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Glosa do uchwały SN z dnia 7 października 2008 r., III CZP 89/08*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa, nr 2/2010, s. 114 – 115). W uchwale z dnia 22 maja 2013 r., sygn. III CZP 18/13, Sąd Najwyższy również wyraźnie podkreślił, że obie konstrukcje (służebność o treści odpowiadającej służebności przesyłu i służebność przesyłu), będąc prawami rzeczowymi, mają analogiczną treść oraz pełnią te same funkcje, co nie oznacza, że można je utożsamiać, tym bardziej że odmienne są ich podstawy prawne: art. 145 k.c. i art. 292 k.c. oraz art. 305¹ – 305⁴ k.c. (OSNC nr 12/2013, poz. 139). W powołanej uchwale z dnia 22 maja 2013 r. Sąd Najwyższy podkreślił też,

iż praktyka ukształtowana przez Sąd Najwyższy co prawda miała ze swej natury charakter interpretacyjny, jednak rzeczywistym jej celem było ustalenie treści norm prawnych – przepisów o służebnościach gruntowych – w odniesieniu do stanów faktycznych związanych z urządzeniami przesyłowymi. Praktyka ta miała więc charakter rekonstrukcyjny, nie polegała zaś na tworzeniu prawa. Z perspektywy systemu prawa wprowadzenie art. 305¹ – 305⁴ k.c. oznaczało więc – zdaniem Sądu Najwyższego – przede wszystkim uszczegółowienie obowiązujących unormowań i nie wiązało się z wprowadzeniem norm prawnych odbiegających znacznie od norm obowiązujących wcześniej w ramach ogólnej regulacji służebności gruntowych (por. stanowisko Piotra Lewandowskiego, wyrażającego nawet wątpliwość co do konieczności ingerencji ustawodawcy, który w istocie dokonał „petryfikacji rozwiązań wypracowanych w orzecznictwie w związku z ustanawianiem służebności gruntowych i drogi koniecznej”; Polskie prawo cywilne regulujące służebności do czasu nowelizacji z 2008 r. obejmowało – jak twierdzi powołany autor – nie tylko normy wynikające *expressis verbis* z przepisu prawnego, ale także normy wyprowadzane w procesach egzegezy z użyciem różnych typów wykładni, wśród których preferowana była wykładnia klaryfikacyjna; tenże, *Służebność przesyłu w prawie polskim*, LEX nr 194375/2014). Ta – jak zaznaczył Sąd Najwyższy – jednoznaczna intencja potwierdzenia dotychczasowej praktyki orzeczniczej, która konsekwentnie przyjmowała możliwość ustanowienia na nieruchomości służebności gruntowej, pozwalającej na korzystanie ze znajdujących się na niej urządzeń przesyłowych przed przedsiębiorcą wykorzystującego je w swojej działalności gospodarczej, towarzyszyła ustawodawcy kształtującego konstrukcję prawną służebności przesyłu, wprowadzonej ustawą z dnia 30 maja 2008 r. Trafność powyższej tezy do pewnego stopnia znajduje potwierdzenie w treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy, w którym czytamy m.in.: „Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 stycznia 2003 r. III CZP 79/02 (OSNC 2003 nr 11, poz. 142) dopuścił możliwość umownego ustanowienia służebności gruntowej na rzecz przedsiębiorstwa

energetycznego podnosząc, że nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że nieruchomości władnąca wchodzi w skład tego przedsiębiorstwa. Podstawą prawną jest art. 285 K.c. 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.” (*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*, VI kadencja, druk nr 81, s. 5). Ponadto projektodawca zauważył, że „Kodeks cywilny nie przejął regulacji prawnej z art. 175 prawa rzeczowego, zgodnie z którą służebność mogła być ustanowiona także na rzecz każdorazowego właściciela oznaczonego przedsiębiorstwa; do takiej służebności stosowane były odpowiednio przepisy o służebności gruntowej. Pomijając ideologiczne motywy tej decyzji ustawodawcy trzeba stwierdzić, że nie była ona uzasadniona z gospodarczego punktu widzenia. Jest przecież oczywiste, że przedsiębiorca przesyłowy, dokonując posadowienia urządzeń, o których stanowi art. 49 K.c., na cudzych gruntach musi dysponować stosownym tytułem prawnym do tej części nieruchomości, na której urządzenia mają być posadowione. Tytuł ten ma także umożliwiać dostęp do tych urządzeń w celu naprawy i konserwacji. Podstawowym sposobem uzyskania tytułu prawnego jest zawarcie umowy z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym (np. umowa sprzedaży, ustanowienia użytkowania, ustanowienia służebności, najem, leasing). Spośród tych tytułów prawnych 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.” (*ibidem*, s. 5 – 6).

Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż ust. o zm. K.c. nie zawierała przepisów o charakterze intertemporalnym, które jednoznacznie rozstrzygałyby, jakie znaczenie – z punktu widzenia możliwości zasiedzenia służebności przesyłu – należy przypisać stanom faktycznym powstałym i istniejącym jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy (w tym także trwającym już po jej wejściu w życie), które, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, prowadziły do zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Zagadnienie to było jedną z istotniejszych kwestii, które miały być przedmiotem dwóch, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, projektów ustaw zmieniających Kodeks cywilny w zakresie regulacji dotyczących służebności przesyłu. Ich ważnym elementem były próby unormowania, pominiętych w ust. o zm. K.c., kwestii intertemporalnych. W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Sejm VI kadencji, druk nr 3595) przewidziano unormowanie (art. 3), zgodnie z którym „do zasiedzenia służebności przesyłu wlicza się okres posiadania służebności, który przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731) uzasadniał nabycie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu”. Projektodawcy wyszli zatem z założenia, iż służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu jest konstrukcją istniejącą i dopuszczalną w obowiązującym porządku prawnym, czemu dano wyraz w przygotowanym tekście projektu samego aktu normatywnego. Uzasadnienie do projektu również nie pozostawiało w tym zakresie żadnych wątpliwości, wskazując, iż „w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r. III CZP 89/08 (...) wyjaśniono, że «przed ustawowym uregulowaniem służebności przesyłu (...) dopuszczalne

było nabycie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa». To stanowisko daje podstawę do przyjęcia, że okres posiadania służebności, o treści odpowiadającej służebności przesyłu (art. 352 K.c.), jaki upłynął przed dniem 3 sierpnia 2008 r., zalicza się do okresu prowadzącego do nabycia służebności przesyłu przez zasiedzenie” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Sejm VI kadencji, druk nr 3595, s. 11). Przy stanowczej krytyce, jakiej w opiniach do tego projektu poddano proponowane rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnej, w zasadzie zaakceptowano dopuszczalność nabycia w drodze zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przed wejściem w życie nowelizacji k.c. z 2008 r. (*vide* – Małgorzata Bajor-Stachańczyk, Przemysław Sobolewski, *Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny*, druk nr 3595, z dnia 31 stycznia 2011 r., s. 11; Michał Warciński, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, druk nr 3595, s. 17 – 18, odmiennie – Leszek Bosek, *Opinia prawna nt: „zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny*, druk nr 3595, s. 5 – 6).

W kolejnym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Sejm VII kadencji, druk nr 74) zaproponowano natomiast, że do zasiedzenia służebności przesyłu będzie się wliczać okres posiadania służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, istniejący przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, jednakże nie więcej niż połowę czasu wymaganego do zasiedzenia. Proponowana treść tego unormowania miała – jak przekonywali projektodawcy – zapewnić właścicielowi nieruchomości, na której znajdują się urządzenia przesyłowe, czas na wystąpienie przeciwko przedsiębiorcy posiadającemu służebność o treści odpowiadającej służebności przesyłu z roszczeniem o ustanowienie służebności przesyłu, a jednocześnie zapobiegać uzyskaniu

służebności przesyłu wskutek zasiedzenia już z chwilą wejścia w życie projektowanej ustawy w sytuacji, gdy przed dniem 3 sierpnia 2008 r. przedsiębiorca przesyłowy posiadał służebność odpowiadającą treści służebności przesyłu przez co najmniej 17 lat (*vide – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, Sejm VII kadencji, druk nr 74, s. 12 – 13). I w tym przypadku posłużenie się formułą „służebność o treści odpowiadającej służebności przesyłu” wskazuje, że intencją projektodawców było ustawowe potwierdzenie dopuszczalności zasiedzenia takiej służebności jeszcze przed ustawowym uregulowaniem służebności przesyłu (*vide – Roman Trzaskowski, Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, druk nr 74, s. 29 – 30*).

Konstrukcja służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, przy jednoznacznie wyrażanej aprobacie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, spotkała się z rozbieżnymi ocenami doktryny prawa rzeczowego. Z jednej strony, negując dopuszczalność ustanowienia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, wskazywano przede wszystkim na argumenty wynikające z wykładni historycznej (brak przyjęcia w Kodeksie cywilnym regulacji, stanowiącej odpowiednik art. 175 Pr. rzecz., który przewidywał możliwość ustanowienia służebności na rzecz „każdoczesnego właściciela oznaczonego przedsiębiorstwa”) oraz z wykładni systemowej, której wyniki wykluczają możliwość wtłoczenia w ramy konstrukcyjne służebności gruntowej wykreowanego w orzecznictwie prawa rzeczowego określanego jako służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Podkreślano m.in., że co do tej, zdefiniowanej we współczesnej judykaturze, służebności nieuzasadnione jest stwierdzenie, iż jej ustanowienie ma na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej, skoro w rzeczywistości chodzi tu o ułatwienie prowadzenia działalności przedsiębiorstwa przesyłowego (*vide – Edward Gniewek, glosa do uchwały SN z 17.01.2003 r., III CZP 79/02, Rejent nr*

5/2003, s. 149 i nast. i tenże, *Służebności*, [w:] E.Gniewek [red.], *System Prawa Prywatnego. Tom 4 Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007, s. 446 – 447). Przyjętą przez Sąd Najwyższy wykładnię uznano za naruszającą zasadę *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych, zaś próbę uniezależnienia służebności gruntowych od istnienia nieruchomości władnącej – za zmierzającą do wykładni *contra legem* (vide – Jędrzej M. Kondak, glosa do uchwały SN z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13). Zwrócono również uwagę, że przyjęcie przez Sąd Najwyższy takiej wykładni art. 285 § 2 k.c. nastąpiło wyłącznie na podstawie argumentów celowościowych o charakterze społecznym i gospodarczym, a sama wykładnia należy do rzędu „dynamicznej i funkcjonalnej” (vide – Stanisław Rudnicki, Grzegorz Rudnicki, teza 4 do art. 285, [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2008, s. 547). Podkreślano wreszcie, iż wykładnia oparta została na ukrytej analogii, którą, jako metodę wykładni, można stosować jedynie w przypadku luki w systemie prawnym. Przyjęciu tezy o jej istnieniu sprzeciwia się jednak jednoznaczna rezygnacja z zamieszczenia w Kodeksie cywilnym regulacji odpowiadającej art. 175 Pr. rzecz. (vide – Jan Wszolek, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, Rejent nr 1/2012, s. 118 – 119).

Z drugiej strony zaznaczył się również w piśmiennictwie wyraźny nurt aprobujący możliwość ustanowienia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu (vide – Gerard Bieniek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02*, Rejent nr 3/2003, s. 130 – 139, Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 89/08*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa, nr 2/2010, s. 111 – 117, Michał Godlewski, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, Monitor Prawniczy nr 7/2010, Legalis)

Jednolitość i konsekwencja orzecznictwa Sądu Najwyższego, który, mimo formułowanych w doktrynie głosów krytyki, podtrzymuje stanowisko

o dopuszczalności ustanowienia, przed dniem 3 sierpnia 2008 r., służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, a w konsekwencji – o możliwości zasiedzenia takiej służebności, nie pozostały zapewne bez wpływu na fakt, iż ostatecznie zdecydowana większość doktryny prawa cywilnego co do zasady również przyjęła ten pogląd, opatrując go wszakże pewnymi zastrzeżeniami, zwłaszcza w odniesieniu do wskazanej wyżej kwestii intertemporalnej, związanej z wejściem w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c. (*vide* – Michał Zalewski, *Zasiedzenie służebności przesyłu – próba oceny zagadnień intertemporalnych*, Studia Iuridica Lubliniensia, nr 16/2011, s. 299 – 300; Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właścicieli urzędzeń przesyłowych*, LEX nr 233085/2015, Bartosz Rakoczy, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, Warszawa 2014, s. 188). Za dominujący w piśmiennictwie należy uznać przeto pogląd, iż konsekwencją uznania służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu oraz służebności przesyłu za dwie odrębne instytucje prawa rzeczowego jest możliwość zasiedzenia pierwszej z wymienionych służebności nie tylko w sytuacji, gdy termin zasiedzenia upływa przed dniem wejścia w życie ust. o zm. K.c., ale także po tym dniu. Nie ma bowiem – jak podkreślono – żadnych przeszkód natury jurydycznej, aby przedsiębiorca przesyłowy, który do tej pory zasiadywał służebność gruntową, kontynuował zasiedzenie tejże służebności. W tym zakresie wprowadzenie do polskiego systemu prawnego służebności przesyłu nic nie zmieniło, gdyż ustawodawca w żaden sposób nie powiązał wejścia w życie przepisów o służebności przesyłu z niedopuszczalnością dalszego zasiadywania służebności gruntowej (*vide* – Bartosz Rakoczy, *op. cit.*, s. 188).

Jakkolwiek w dyskursie teoretycznym zarówno argumenty zwolenników, jak i przeciwników dopuszczalności ustanowienia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu pozostają aktualne (*vide* – Przemysław Sobolewski,

teza 11 do art. 305¹, [w:] Konrad Osajda [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz*, Legalis/2016), obecnie spór doktrynalny dotyczy przede wszystkim kwestii, czy możliwe jest zasiedzenie, po dniu 3 sierpnia 2008 r., służebności przesyłu z doliczeniem okresu posiadania służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Zdecydowany sprzeciw wobec takiej koncepcji, wyrażany w literaturze przedmiotu (*vide* – Kamil Zaradkiewicz, teza 34 do art. 305¹, [w:] Krzysztof Pietrzykowski [red.], *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1 – 449*¹⁰, Legalis/2015; podobnie powołane wyżej opinie do projektów: ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Sejm VI kadencji, druk nr 3595, oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Sejm VII kadencji, druk nr 74), należy jednak skonfrontować ze stanowiskiem wynikającym z powołanej już uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13, w której stwierdzono, że przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c. było dopuszczalne nabycie w drodze zasiedzenia na rzecz przedsiębiorcy służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu oraz że okres występowania na nieruchomości stanu faktycznego służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c. podlega doliczeniu do czasu posiadania wymaganego do zasiedzenia tej służebności. Zdaniem Sądu Najwyższego, możliwość pełnego uwzględnienia okresu, w którym na nieruchomości istniał stan odpowiadający służebności przesyłu, jest rozwiązaniem najlepiej odpowiadającym relacji pomiędzy tą służebnością a służebnością gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Przemawia za tym konstrukcja służebności przesyłu oraz cel jej wprowadzenia – potwierdzenie i uporządkowanie wcześniejszego orzecznictwa, nie zaś wprowadzenie nowego rodzaju prawa rzeczowego. Sąd Najwyższy uznał, że z perspektywy ogólnych reguł prawa międzyczasowego rozwiązanie to można łączyć z regułą bezpośredniego stosowania ustawy nowej, jakkolwiek wobec przyczyn wprowadzenia art. 305¹ – 305⁴ k.c. można rozważać, czy przepisy te w istocie wprowadziły do systemu prawa zasadniczą nowość normatywną (*vide* –

op. cit.; podobnie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 31/13, OSNC nr 2/2014, poz. 11).

W pytaniach prawnych w niniejszej sprawie zakres zaskarżenia kwestionowanych przepisów art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. obejmuje jedynie sytuację polegającą na możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c. Zagadnienia intertemporalne, związane z nowelizacją Kodeksu cywilnego dokonaną ustawą z dnia 22 maja 2008 r., formalnie nie mają więc – z punktu widzenia przedmiotu zaskarżenia – istotnego znaczenia. Zwrócił na nie jednak uwagę w swym stanowisku Rzecznik, akcentując, że „istnieje też prawna możliwość nabycia służebności przesyłu w drodze zasiedzenia, przy skorzystaniu z dobrodziejstwa doliczenia okresu faktycznego posiadania nieruchomości w sposób odpowiadający służebności przed dniem 3 sierpnia 2008 r., tj. przed dniem wejścia w życie przepisów normujących służebność przesyłu”. Wskazanie na tę, wywiedzioną z orzecznictwa Sądu Najwyższego, możliwość dowodzić ma – jak zaznaczył Rzecznik – iż dalsze akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności odpowiadającej służebności przesyłu, przed dniem wprowadzenia przez ustawodawcę do porządku prawnego służebności przesyłu, jest konstytucyjnie nieuzasadnione, bowiem istotne społecznie cele (uzasadnione potrzeby gospodarcze użytkowników sieci przesyłowych), których realizacja przyświecała Sądowi Najwyższemu przy tworzeniu konstrukcji służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu, mogą być osiągnięte na innej, mniej dolegliwej dla właścicieli drodze prawnej. Drogą tą jest – wedle Rzecznika – przede wszystkim możliwość przymusowego ustanowienia służebności przesyłu (art. 305² § 1 k.c.), ale także właśnie możliwość zasiedzenia służebności przesyłu z doliczeniem okresu faktycznego posiadania nieruchomości w sposób odpowiadający służebności przesyłu. Odnosząc się do tego poglądu, stanowiącego element argumentacji wskazującej na naruszenie zasady

proporcjonalności przez kwestionowaną w pytaniu prawnym regulację, należy jednak zwrócić uwagę, iż – wbrew stanowisku Rzecznika – dopuszczenie możliwości zaliczenia okresu posiadania służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu do okresu niezbędnego do zasiedzenia służebności przesyłu wcale nie poprawia położenia właściciela nieruchomości. Przyjęcie bowiem stanowiska RPO i jednocześnie wyłączenie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed dniem 3 sierpnia 2008 r. skutkowałoby bowiem – w sytuacjach faktycznych, które obecnie, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, uzasadniają takie zasiedzenie – zasiedzeniem służebności przesyłu z dniem 3 sierpnia 2008 r. Wszelkie zaś sformułowane w pytaniach prawnych i stanowisku Rzecznika zarzuty, wywodzone z konstytucyjnych zasad zakazu retroaktywności prawa i zaufania do prawa czy bezpieczeństwa prawnego, pozostałyby aktualne. Ponadto, jak wynika z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2013 r., koncepcja, wedle której – przy zasiedzeniu służebności przesyłu – istnieje możliwość uwzględnienia okresu, w którym na nieruchomości istniał stan odpowiadający wykonywaniu tej służebności, zakłada, iż przed wejściem w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c. istniała służebność gruntowa odpowiadająca treści służebności przesyłu, toteż w razie braku możliwości zaliczenia tego okresu na poczet posiadania służebności przesyłu na nieruchomości powstałaby służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu, z perspektywy więc zakresu ograniczeń prawa własności skutek byłby w obu wypadkach taki sam.

W pytaniach prawnych i stanowisku Rzecznika podkreślono, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego, które wykreowało służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu, zignorowano problematykę ochrony prawa własności, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę zakazu retroakcji prawa. Sąd pytający w szczególności stwierdził, że „[p]rzed 2003 r. istniejące przepisy nigdy nie były interpretowane w ten

sposób, jak czyni to obecnie SN. O istnieniu służebności o treści podobnej do treści służebności przesyłu nie mieli świadomości nie tylko właściciele gruntów, na których znajdowały się urządzenia energetyczne, ale i same przedsiębiorstwa przesyłowe” (uzasadnienie pytania prawnego z dnia 1 kwietnia 2016 r., s. 17). Powyższe okoliczności zdecydowały – zdaniem Sądu – o tym, że w większości wypadków właściciele nie mieli możliwości podjęcia obrony przed zasiedzeniem, ze względu na upływ terminów zasiedzenia przed datą 17 stycznia 2003 r.

Odnosząc się do tych twierdzeń, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy istotnie uchwale Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r. można przypisać charakter prawotwórczy i czy skutek tego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego jest analogiczny jak w przypadku, gdy ustawodawca dopuszcza się działania prowadzącego do retroaktywności (wstecznego działania prawa).

W powoływanej wielokrotnie uchwale z dnia 22 maja 2013 r., w sprawie o sygn. akt III CZP 18/13, Sąd Najwyższy podkreślił, że praktyka, ukształtowana uchwałą z dnia 17 stycznia 2003 r. i szeregiem późniejszych wypowiedzi Sądu Najwyższego, miała ze swej natury charakter interpretacyjny, a jej celem było ustalenie treści norm prawnych. Nie polegała więc na tworzeniu prawa, lecz na rekonstruowaniu jego rzeczywistej treści (por. także postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II CSK 626/12, LEX nr 1341262 i z dnia 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt II CSK 512/15, LEX nr 2066003). Z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r. nie wiąże się zatem radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego zaskarżonych przepisów art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. Trzeba bowiem zauważyć, iż jeszcze przed podjęciem tej uchwały orzecznictwo dopuszczało sytuację, w której prawnorzeczowym tytułem do nieruchomości w związku z posadowieniem urządzeń przesyłowych mogła być służebność gruntowa. Pogląd ten zapoczątkowano postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 31 grudnia 1962 r., w sprawie o sygn. akt II CR 1002/62 (LEX nr 1633947),

w którym dopuszczalność ustanowienia służebności drogi koniecznej dla urządzeń energetycznych uzasadniono przede wszystkim teorią o istnieniu luki prawnej dla stanów faktycznych związanych z koniecznością przeprowadzenia urządzeń przesyłowych. Umożliwiało to – zdaniem Sądu Najwyższego – stosowanie prawa (w tym przede wszystkim art. 145 k.c., który reguluje służebność drogi koniecznej) *per analogiam*. Koncepcja, ta, wyrażana również w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (*vide* – uchwały z dnia 3 czerwca 1965 r., sygn. akt III CO 34/65, OSNC nr 7-8/1966, poz. 109 i z dnia 30 sierpnia 1991 r., sygn. akt III CZP 73/91, OSNC nr 4/1992, poz. 53 oraz postanowienia: z dnia 20 września 1981 r., sygn. akt III CRN 232/81, OSNC nr 4/1982, poz. 62, z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. akt II CKN 429/97, LEX nr 1227844, z dnia 10 stycznia 2002 r., sygn. akt II CKN 639/99, LEX nr 53135, z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt III CZP 27/02, OSNC nr 5/2003, poz. 67 i z dnia 8 września 2006 r., sygn. akt II CSK 112/06, LEX nr 193240; odmiennie w wyroku z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt V CKN 1863/00, LEX nr 530591), spotkała się z rozbieżnymi ocenami w piśmiennictwie, ostatecznie jednak została zaakceptowana przez doktrynę (*vide* – Przemysław Sobolewski, *Opinia w sprawie możliwości zasiedzenia służebności linii wysokiego napięcia wybudowanej w 1974 r. na prywatnej działce przez państwowy zakład energetyczny*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 3/2013 r., s. 216, w której wskazano, że możliwość nabycia w trybie zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści obecnej służebności przesyłu była dopuszczana już w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1965 r., czyli od początku obowiązywania Kodeksu cywilnego, podobnie Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właścicieli urządzeń przesyłowych*, LEX nr 233085/2015 i powołana tam literatura). Należy oczywiście dostrzec, iż przedstawiony w powołanych orzeczeniach Sądu Najwyższego pogląd, prowadzący do zastosowania rozumowania *per analogiam*, odnosił się przede wszystkim do kwestii

umieszczenia na jednej nieruchomości urządzeń służących do doprowadzenia mediów na rzecz właściciela drugiej nieruchomości. Nie zmienia to jednak faktu, że również w tych wypowiedziach Sądu Najwyższego, które bezspornie dotyczyły służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, niejednokrotnie nawiązywano do koncepcji wywodzącej się z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 31 grudnia 1962 r. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II CSK 289/12, wyrażono pogląd, że na gruncie Kodeksu cywilnego już od początku jego obowiązywania przyjęto możliwość istnienia służebności przesyłu jako służebności gruntowej, czego dowodzi uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1965 r. oraz orzeczenie tegoż sądu z dnia 31 grudnia 1962 r., wedle którego art. 33 pr. rzecz., stanowiący podstawę do ustanowienia służebności drogi koniecznej (obecnie – art. 145 k.c.), ze względów społeczno-gospodarczych dopuszcza możliwość ustanowienia przez sąd odpowiedniej służebności gruntowej umożliwiającej doprowadzenie linii elektrycznej do nieruchomości, która nie jest przyłączona do sieci elektrycznej. Taka wykładnia – jak dowodził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 stycznia 2013 r. – przesądzała, że może istnieć służebność przesyłowa jako służebność gruntowa i to mimo tego, iż Pr. rzecz., w art. 175, przewidywało służebność na rzecz przedsiębiorstwa (LEX nr 1288634). Podobne stanowisko Sąd Najwyższy przedstawił w postanowieniach z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt III CSK 154/08 (LEX nr 548806) i z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II CSK 147/08 (LEX nr 512039). W powołanym już postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2006 r., sygn. akt II CSK 112/06, zwrócono uwagę, że brak recypowania do Kodeksu cywilnego unormowania zawartego w art. 175 Pr. rzecz. jest skutkiem ideologicznych, a nie merytorycznych założeń. Unormowanie to pozostawało bowiem w sprzeczności z założeniem, że ustawodawca socjalistyczny nie powinien wprowadzać uregulowań mających na celu ochronę interesów przedsiębiorstw prywatnych. W doktrynie zwrócono przy tym uwagę, że w praktyce stosowanie art. 175 Pr. rzecz. było marginalne –

nie ustanawiano tej służebności, ponieważ jej zastosowanie musiałoby być ograniczone do przedsiębiorstw prywatnych (*vide* – Łukasz Sokołowski, *Nabycie służebności przesyłu w drodze zasiedzenia*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, nr 1/2012, s. 41). Można zatem bronić poglądu, iż u źródeł decyzji ustawodawczej o pominięciu w Kodeksie cywilnym z 1964 r. konstrukcji odpowiadającej art. 175 Pr. rzecz. leżały względy o charakterze ideologicznym, a nie jednoznaczna intencja wyeliminowania z systemu prawa możliwości ustanawiania służebności gruntowych – jako reżimu prawnego, określającego zakres ograniczenia prawa właścicieli nieruchomości, na których znajdują się urządzenia przesyłowe.

Nie negując przeto podstawowej roli, jaką w ukształtowaniu się linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, w odniesieniu do konstrukcji służebności gruntowej, zdefiniowanej później jako służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu, odegrała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., nie można zarazem przyjąć, iż posiada ona jednoznacznie prawotwórczy charakter. Nie sposób nadto przyjąć, iż wyrażony w niej pogląd stanowił odejście od wcześniejszej, odmiennej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego lub co najmniej ujednolicił rozbieżne dotychczas orzecznictwo. Przed dniem 17 stycznia 2003 r. można odnotować stosunkowo niewiele judykatów, które dotyczyły kwestii zasad korzystania przez przedsiębiorców przesyłowych z cudzych nieruchomości, zabudowanych urządzeniami przesyłowymi, w szczególności tam, gdzie brak było do tego tytułu prawnego. Zostały one przywołane w dotychczasowych wywodach. Z pewnością więc znaczenia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r. nie można przyrównywać do decyzji ustawodawczej (ze wszystkimi konsekwencjami, w tym także ścisłym określeniem chwili „wejścia w życie nowego prawa”), nawet jeśli przyjmie się, że w jej następstwie utrwałała się jednolita linia orzecznicza. W chwili wydania przez Sąd Najwyższy, w składzie trzech sędziów, uchwały

z dnia 17 stycznia 2003 r. trudno było przewidywać jej potencjalne skutki dla ewentualnego późniejszego orzecznictwa. Nie można było w szczególności wykluczyć wystąpienia wątpliwości w orzecznictwie, a nawet odmiennych rozstrzygnięć wydawanych przez inne składy Sądu Najwyższego. Dopiero późniejsze jednolite orzecznictwo dało podstawę do uznania, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. nadano określone znaczenie w wyniku utrwalonego orzecznictwa sądowego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113 i z dnia 27 października 2015 r., sygn. akt SK 9/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151 oraz zdanie odrębne sędziego TK Stanisława Biernata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). Twierdzenie Rzecznika, iż radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana działaniem interpretacyjnym Sądu Najwyższego, doprowadziła w istocie do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, nie znajduje więc potwierdzenia. W świetle powyższego nie można uznać, że zakwestionowana regulacja, w rozumieniu nadanym jej przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, ma retroakcyjny charakter. Nie można również przyjąć twierdzenia Sądu, iż narusza ona zasady poprawnej legislacji przez to, że nie została właściwie opublikowana, nie zachowuje odpowiedniej *vacatio legis* czy też że nie odznacza się wystarczającą jasnością i precyzją. Nie może się wreszcie ostać zarzut, iż prawotwórcza wykładnia zaskarżonych przepisów narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji, który wymaga ustawowej formy ograniczenia prawa własności.

W pytaniach prawnych i stanowisku Rzecznika podkreślono, że dokonana działaniem interpretacyjnym Sądu Najwyższego zmiana znaczenia normatywnego kwestionowanych przepisów art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., potwierdzająca funkcjonowanie w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, wyeliminowała możliwość podjęcia obrony przez właściciela

nieruchomości, na której znajdują się urządzenia przesyłowe. Sąd pytający podkreślił, że brak możliwości ustanowienia służebności przesyłu przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c. uniemożliwiało zarazem zasiedzenie takiej służebności. Właściciele nieruchomości, na których znajdują się urządzenia przesyłowe, nie mogli więc przypuszczać, że stan faktyczny, polegający na korzystaniu przez przedsiębiorstwo przesyłowe z tych urządzeń, doprowadzi – wskutek późniejszej zmiany kwalifikacji prawnej tego stanu – do zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, a tym samym do ingerencji w przysługujące im prawo własności, przed którą nie mogli się bronić.

Odnosząc się do tych twierdzeń, należy w pierwszej kolejności odwołać się do szczególnych uwarunkowań historycznych, które wywarły istotny wpływ na obecną sytuację prawną znacznej grupy przedsiębiorców przesyłowych, będących właścicielami urządzeń przesyłowych wybudowanych w okresie obowiązywania zasady jednności własności państwowej. Są to w szczególności przedsiębiorcy przesyłowi będący następcami prawnymi przedsiębiorstw państwowych lub przedsiębiorstw komunalnych, przedsiębiorcy przesyłowi utworzeni przez gminę i uposażeni w mienie nabyte w wyniku komunalizacji oraz inni przedsiębiorcy przesyłowi, którzy zostali uposażeni w drodze aportu bądź nabyli prawo własności urządzeń przesyłowych wybudowanych w okresie obowiązywania zasady jednności własności państwowej. W okresie przed 1989 r. przedsiębiorstwa państwowe, w tym przedsiębiorstwa przesyłowe, sprawowały jedynie zarząd nad powierzonym im mieniem państwowym, którego właścicielem było państwo. Także własność urządzeń przesyłowych co do zasady przysługiwała państwu. W okresie tym istniała również zdecydowana przewaga nieruchomości państwowych. Jeżeli urządzenia przesyłowe były budowane na nieruchomościach prywatnych, istniała możliwość uzyskania uprawnień do korzystania z nich na podstawie u.z.t.w.n. a później na podstawie u.g.g. Jednakże w przypadku

posadowiania urządzeń przesyłowych na nieruchomościach prywatnych nierzadko zdarzały się zaniechania w zakresie uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Spotykaną praktyką było uzyskiwanie jedynie pozwolenia na budowę, do którego uzyskania nie wymagano wylegitymowania się, przez inwestora urządzeń przesyłowych, tytułem prawnym, uprawniającym do posadowienia tych urządzeń na cudzym gruncie. Skutkuje to tym, że duża liczba urządzeń przesyłowych wybudowanych w okresie obowiązywania zasady jedności własności państwowej jest posadowiona bez tytułu prawnego także na nieruchomościach prywatnych. Możliwe są także przypadki, że przedsiębiorca przesyłowy z uwagi na upływ czasu nie jest w stanie wykazać, że tytuł prawny do nieruchomości cudzej został pozyskany (*vide* – Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości...*, *op. cit.*). Trzeba też zauważyć, że w okresie przekształceń ustrojowych i własnościowych na początku lat 90. XX w. nie dokonano kompleksowego uregulowania, na drodze ustawowej, zasad korzystania przez przedsiębiorców przesyłowych z cudzych nieruchomości, tam gdzie brak było tytułu prawnego. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że opisane uwarunkowania tak znacznej skali korzystania przez przedsiębiorców przesyłowych z nieruchomości bez tytułu prawnego mają charakter zewnętrzny, niezależny również od samych przedsiębiorców przesyłowych (*vide* – *ibidem*).

We wcześniejszych wywodach wskazano, że pojęcie zasiedzenia służebności mieści się w szerszym pojęciu dawności, w którym zasadniczą rolę odgrywa upływ czasu. Po stronie właściciela nieruchomości nie dochodzi do tak drastycznego skutku jak w przypadku zasiedzenia własności nieruchomości, jakim jest utrata tej własności, niemniej w grę wchodzi ograniczenie tego prawa. W konsekwencji inaczej też rozkładają się akcenty na określone zachowania poszczególnych podmiotów. W przypadku zasiedzenia własności nieruchomości istotnym elementem jest pasywna postawa właściciela nieruchomości, który nie podejmował jakichkolwiek czynności faktycznych i prawnych w obronie swego

prawa, i aktywna postawa podmiotu dokonującego zasiedzenia, którego zachowanie musi mieć znamiona samoistnego posiadania. Gdy idzie o zasiedzenie służebności (w tym służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu i samej służebności przesyłu) wystarczy, gdy właściciel nieruchomości przyjął pasywną postawę wobec podmiotu dokonującego zasiedzenia służebności, którego aktywność ukierunkowana jest na korzystanie z nieruchomości tylko w zakresie niezbędnym dla jego celów, i nie przedsięwziął stosownych kroków przewidzianych dla zapobieżenia ograniczeniu jego prawa własności (*vide* – Bartosz Rakoczy, *op. cit.*, s. 26 – 28).

Ze względu na fakt, iż w przypadku zasiedzenia służebności przesyłu nie dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości, a jedynie ograniczeniu ulegają jego uprawnienia do korzystania z nieruchomości, wśród podstawowych funkcji, jakie spełnia ta instytucja, należy akcentować nie tyle pewność obrotu prawnego, lecz wyeksponować interes podmiotu dokonującego takiego zasiedzenia. W konstrukcji służebności przesyłu, a także służebności gruntowej odpowiadającej jej treści, chodzi przede wszystkim o pozyskanie przez przedsiębiorcę stabilnej i maksymalnie niezależnej od woli właściciela podstawy do korzystania z jego nieruchomości, a w efekcie – o zapewnienie stabilnej podstawy do prowadzenia swojej działalności, która jest działalnością o charakterze użyteczności publicznej (*vide* – *ibidem*, s. 29).

Prawo własności, jako najszersze prawo rzeczowe, korzysta ze szczególnej ochrony prawnej. W art. 222 k.c. ustawodawca przyznał właścicielowi dwa uzupełniające się wzajemnie roszczenia – roszczenie windykacyjne (*rei vindicatio*) i roszczenie negatoryjne (*actio negatoria*). Roszczenia te, wywodzące się jeszcze z prawa rzymskiego, określa się jako petytoryjna ochrona własności. Zgodnie z art. 222 § 2 k.c., przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem

i o zaniechanie naruszeń (roszczenie negatoryjne). Formuła roszczenia negatoryjnego obejmuje wiele różnorodnych stanów faktycznych związanych naruszeniem własności, które mogą polegać także na bezprawnym wykonywaniu służebności, a uprawnienia właściciela sprowadzają się do możliwości domagania się przywrócenia stanu zgodnego z prawem albo zaniechania naruszeń, albo obu łącznie. Jak zauważono w doktrynie, praktyka dostarcza przykładów postępowań o usunięcie urządzeń przesyłowych z cudzych nieruchomości (ewentualnie o przesunięcie tych urządzeń), wytaczanych przeciwko przedsiębiorcom przesyłowym – właścicielom urządzeń przesyłowych (*vide* – Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości...*, *op. cit.*).

Przed roszczeniami, znajdującymi oparcie w art. 222 § 2 k.c., przedsiębiorcy przesyłowi, którzy nie są w stanie wykazać legalności posadowienia urządzeń przesyłowych, mogą bronić się podnosząc zarzut odnoszący się do tego, że żądanie usunięcia urządzeń przesyłowych jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, zwłaszcza wówczas, gdy np. chodzi o linię energetyczną, która istnieje od kilkadziesiątu już lat i ma istotne znaczenie dla zasilania w energię elektryczną (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2004 r., sygn. akt III CK 496/02, LEX nr 152776), czy w sytuacji, gdy brak jest realnych możliwości usytuowania linii poza sporną nieruchomością (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt V CSK 52/08, LEX nr 510986). Sąd Najwyższy podkreślił jednocześnie, że samo powołanie się na interesy odbiorców energii elektrycznej nie może legitymować przedsiębiorstwa przesyłowego do naruszania prawa własności. Powinno ono bowiem – co do zasady – realizować właściwe mu zadania gospodarcze z poszanowaniem praw osób trzecich (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2004 r., *op. cit.*). W piśmiennictwie zauważono, że uwzględnienie zarzutu nadużycia prawa podmiotowego należy do oceny sądu orzekającego i nie jest bynajmniej automatyczne. Jego zastosowanie ma charakter wyjątkowy i zależy ściśle od

okoliczności danej sprawy, w tym od rodzaju posadowionych na nieruchomości urządzeń, ich funkcji, a także realnych możliwości wykonania wyroku o ich usunięciu. Nie ma natomiast podstaw do przyjęcia generalnego twierdzenia, że powództwa negatoryjne o usunięcie urządzeń przesyłowych są sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a przez to pozbawione celowości. Nie jest więc trafne założenie, że właściciel nieruchomości nie dysponował jakimkolwiek skutecznym instrumentem prawnym, prowadzącym do usunięcia urządzeń przesyłowych (*vide* – Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Glosa do postanowienia SN z dnia 23 października 2013 r., IV CSK 30/13*, OSP nr 9/2014, poz. 88; podobnie Bartosz Rakoczy, *Glosa do postanowienia SN z dnia 23 października 2013 r., IV CSK 30/13*, OSP nr 12/2014, poz. 115).

Istotną rolę w systemie ochrony własności pełnią również roszczenia uzupełniające z art. 224 § 2 i art. 225 k.c.: przede wszystkim o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy, co stanowi środek ochrony uprawnień ekonomicznych właściciela nieruchomości, mających źródło w korzystaniu przez przedsiębiorcę przesyłowego z nieruchomości w określony sposób, ale także o odszkodowania za szkodę związaną z zużyciem, pogorszeniem się lub utratą rzeczy oraz o zwrot pożytków uzyskanych z rzeczy lub ich wartości. Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 17 czerwca 2005 r., w sprawie o sygn. III CK 685/04, stwierdził, że w przypadku posiadania służebności dopuszczalne jest łączenie roszczeń uzupełniających z roszczeniem negatoryjnym (LEX nr 277065).

W literaturze przedmiotu wyrażono ponadto stanowisko, że podstawę roszczeń właścicieli, związanych z korzystaniem z ich nieruchomości przez bezprawnych posiadaczy służebności, może stanowić również roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (*vide* – Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości..., op. cit.*), a nawet – na podstawie art. 415 k.c. – z tytułu odpowiedzialności za czyn niedozwolony (*vide* – postanowienie Sądu

Najwyższego z dnia 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 64/02, LEX nr 77033).

Wystąpienie z powództwem negatoryjnym jest manifestacją negatywnego stosunku właściciela do istniejących na jego gruncie urządzeń i wywołuje skutek w postaci przerwania biegu zasiedzenia służebności. W przypadku wniesienia roszczeń uzupełniających, taka kwalifikacja zachowania właściciela byłaby jednak wątpliwa; z pewnością jest natomiast wyrażeniem woli uzyskania rekompensaty za zajmowanie jego nieruchomości bez tytułu prawnego. Brak jest jednak podstaw do przyjęcia, iż poprzez podniesienie roszczeń uzupełniających właściciel nieruchomości manifestuje wolę ukształtowania stosunku prawnego między stronami.

W postanowieniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV CSK 30/13, Sąd Najwyższy wskazał natomiast, że wniesienie przez właściciela nieruchomości pozwu o zapłatę wynagrodzenia oraz „czynszu dzierżawnego” na przyszłość należy uznać za czynność, za pomocą której uczestnik, jeszcze przed upływem okresu zasiedzenia służebności, zmanifestował swoją wolę ukształtowania między stronami stosunku prawnego dotyczącego zasad korzystania przez przedsiębiorstwo przesyłowe z danego gruntu. Sąd Najwyższy podkreślił, że „[p]ozew ten należy potraktować jako aktywny przejaw zainteresowania właściciela nieruchomości, tj. jako zezwolenie uczestnika (właściciela nieruchomości – przyp. wł.), mającego świadomość konieczności istnienia na jego gruncie urządzeń przesyłowych (...) na korzystanie z jego gruntu przez przedsiębiorcę przesyłowego w zakresie niezbędnym do eksploatacji urządzeń przesyłowych, na zasadach ustalonych przez właściciela i zaaprobowanych przez sąd, w odniesieniu zwłaszcza do wynagrodzenia. Pozew ten unicestwił dotychczasowy, samodzielny, niezależny od właściciela gruntu i nieodpłatny sposób korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z gruntu uczestnika w zakresie urządzeń przesyłowych, uznać go więc należy za czynność

przerywającą zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu” (OSP 9/2014, poz. 88).

Podsumowując, należy uznać, iż właściciel nieruchomości, na której znajdują się urządzenia przesyłowe, posadowione na gruncie bez podstawy prawnej, dysponował szeregiem instrumentów prawnych, służących zarówno ochronie jego uprawnień właścicielskich (przede wszystkim prawa do korzystania z nieruchomości z wyłączeniem innych osób), jak również jego interesów ekonomicznych. Dotyczy to również okresu przed wprowadzeniem do porządku prawnego instytucji służebności przesyłu [w postanowieniu z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 203/14, Sąd Najwyższy zaznaczył, iż przed wprowadzeniem w życie przepisów o służebności przesyłu właściciel nieruchomości nie miał roszczenia o ustanowienie tej służebności, jednak mógł on wykorzystać inne środki ochrony, zwłaszcza wynikające bezpośrednio z prawa własności, czyli realizując w ten sposób konstytucyjne gwarancje ochrony własności (LEX nr 1656510)], jak również przed ukształtowaniem się w judykaturze konstrukcji służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, zapoczątkowanej – jak wskazano w pytaniach prawnych i stanowisku Rzecznika – uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r. Należy przy tym podkreślić, że instrumenty te, w szczególności roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń, nakierowane są na ochronę własności przed jej naruszeniem, które może się wyrazić w wytworzeniu ciągłego lub powtarzającego się i grożącego powtarzaniem pogwałcenia sfery uprawnień właściciela. Prymarnym celem roszczeń negatoryjnych jest zatem położenie kresu nieakceptowanej przez właściciela sytuacji faktycznej (bezprawnej ingerencji) i usunięcie stanu naruszającego własność, a więc likwidacja pewnego obiektywnie istniejącego stanu rzeczy – bezprawnej ingerencji osób trzecich, naruszających sferę wyłącznych uprawnień właściciela (*vide* – Edward Gniewek, [w:] Tomasz Dybowski [red.], *System*

Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe, Warszawa 2007, s. 560 – 562). Bezpośrednio chodzi tu więc o obronę przed naruszeniem własności, a nie obronę przed utrwaleniem i „zalegalizowaniem” tego naruszenia przez zasiedzenie służebności, które jest jedynie skutkiem bierności właściciela, jego braku reakcji na ów stan, równoznacznego z zaniechaniem wykonywania swoich uprawnień.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia faktycznych możliwości realizacji owych roszczeń w okresie przed 1989 r. – w odmiennych realiach ustrojowych. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, iż „nie sposób przyjmować, że właściciele nieruchomości obciążonych urządzeniami przesyłowymi w latach PRL-u, czyli do lat 80. ubiegłego wieku, powinni mieć świadomość, że w ten sposób powstała służebność gruntowa o treści służebności przesyłu, i domagać się od nich reakcji polegającej na czynnym sprzeciwianiu się takiemu działaniu przedsiębiorstw przesyłowych korzystających ze szczególnej ochrony władz państwowych (...). Właściciele nieruchomości, na których urządzenia te zostały umiejscowione, mieli świadomość, że są one własnością państwa, ale nie mogli przypuszczać, że znajdują się tam także w tym celu, aby ich ostrzegać o korzystaniu ze służebności gruntowej w rozumieniu art. 292 k.c. (...). Dla właścicieli usytuowanie urządzeń przesyłowych na ich gruncie oznaczało pogwałcenie prawa własności, któremu z racji uwarunkowań politycznych nie mogli się przeciwstawić” (Zdzisław Gołba, *Służebności gruntowe, drogowe, osobiste i przesyłu*, Warszawa 2016, s. 88 – 89 i 99). Z tego względu, jak podkreślono, „powinna być stosowana generalna zasada wykluczająca możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności gruntowej na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli urządzenie przesyłowe zostało usytuowane na cudzym gruncie bez tytułu prawnego przez przedsiębiorstwo państwowe, działające z polecenia władz państwowych, lub zaliczenia tego okresu do posiadania przez przedsiębiorstwa przesyłowe” (*ibidem*, s. 100).

Również w orzecznictwie zauważono problem dopuszczalności zawieszenia biegu zasiedzenia nieruchomości i, jak należy uznać, także biegu

zasiedzenia służebności, z uwagi na uwarunkowania ustrojowe panujące przed rokiem 1990. Akcentowano, że zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa nie biegło w sytuacji, gdy właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości. W uchwale z dnia 26 października 2007 r., sygn. akt III CZP 30/07, Sąd Najwyższy stwierdził jednak, że zastosowanie instytucji przerwania biegu zasiedzenia jest uzasadnione tylko w razie ustalenia, iż osoba uprawniona do dochodzenia roszczenia o wydanie nieruchomości (bądź też roszczenia negatoryjnego) rzeczywiście była tej możliwości pozbawiona, co nie może być dokonane wyłącznie na podstawie twierdzeń tej osoby. Konieczne jest w takiej sytuacji wykazanie, że w ówczesnych warunkach ustrojowych skuteczne dochodzenie roszczenia nie było możliwe bądź to z uwagi na niedostępność środków prawnych, które pozwoliłyby podważyć wadliwe akty władzy publicznej, bądź też ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących wówczas przepisów nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia. Wynika stąd, że przesłanka zawieszenia biegu przedawnienia powinna być każdorazowo oceniana w stanie faktycznym danej sprawy, a nie automatycznie. Przede wszystkim w danej sprawie wymagana jest analiza, czy konkretna osoba podejmowała próby dochodzenia roszczeń związanych z istnieniem urządzeń przesyłowych na jej nieruchomości, czy też nie (OSNC nr 5/2008, poz. 43). Nie pozwala to, jak się wydaje, na przyjęcie generalnego stanowiska, że termin zasiedzenia służebności w omawianym okresie w ogóle nie biegł (*vide* – Małgorzata Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości...*, *op. cit.*).

Wskazać trzeba wreszcie, iż – oceniając zakwestionowaną regulację w perspektywie wymogu proporcjonalności ingerencji – należy uznać, że ograniczenie prawa własności właścicieli nieruchomości, obciążonych służebnością gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu, jest uzasadnione klauzulą porządku publicznego, której istotnym elementem jest stabilność obrotu prawnego. Ważnymi instrumentami, służącymi

urzeczywistnieniu tego celu, są wszelkie instytucje prawa cywilnego, określane mianem dawności. Należy do nich bez wątpienia zasiedzenie, w tym zasiedzenie służebności gruntowej, pozwalające na legitymizowanie długotrwałych stanów faktycznych, których treścią jest rzeczywiste wykonywanie tego ograniczonego prawa rzeczowego. Należy również pamiętać, iż odrzucenie określonego w *petitum* pytań prawnych rozumienia kwestionowanych przepisów art. 292 w związku z art. 285 k.c. i poprzestanie na przyjęciu poglądu, że przedsiębiorca musiałby rozpocząć zasiadywanie służebności przesyłu od początku (tj. od dnia wejścia w życie przepisów art. 305¹ – 305⁴ k.c.), gdyż prawodawca nie wypowiedział się co do zaliczenia dotychczasowego okresu zasiadywania do globalnego wymogu temporalnego, to należałoby prawodawcy postawić zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa, która w tym przypadku przybrałaby postać zasady ochrony słuszných interesów w toku (*vide* – Bartosz Rakoczy, *Zasiedzenie...*, s. 183). Okres dotychczasowego „posiadania służebności” pozostawałby bowiem bez jakiegokolwiek znaczenia jurydycznego, przynajmniej w kontekście nabycia przez przedsiębiorcę przesyłowego ograniczonego prawa rzeczowego. Nie należy również pomijać korzyści, jakie niesie za sobą uregulowanie istniejących stanów faktycznych przez zalegalizowanie ich w drodze zasiedzenia. Jest wśród nich nie tylko stabilizacja stosunków prawnorzeczowych, co jest szczególnie istotne z perspektywy przedsiębiorców przesyłowych, ale także ustabilizowanie warunków, w których wykonują swe zadania, cechujące się wysokim poziomem użyteczności publicznej (*vide* – *ibidem*, s. 184).

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, iż art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie, przed wejściem w życie art. 305¹ – 305⁴ k.c., w drodze zasiedzenia, służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w sytuacji, w której nie wydano decyzji na

podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., jest zgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarówno Sąd, jak i Rzecznik, jako wzorzec kontroli wskazali również przepis art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, który stanowi dodatkowe umocowanie ciążącego na ustawodawcy obowiązku ochrony praw majątkowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014 poz. 38).

Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC stanowi:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”.

W wyroku z dnia 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konstytucyjna konstrukcja ochrony praw majątkowych jest zbliżona do tej, jaką przyjęto w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, przede wszystkim na gruncie zasady proporcjonalności (*vide* – OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37). Dlatego standardy wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mogą i powinny być wykorzystywane przy konstruowaniu wzorca kontroli konstytucyjności, pod warunkiem wszakże, iż argumentacja w tym zakresie wyjdzie poza treść wzorców z art. 21 i art. 64

Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).

W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”), art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC zawiera trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze pierwszego ustępu gwarantuje spokojne korzystanie z mienia. Drugie zdanie mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada wynika ze zdania 2 tego przepisu i stanowi, iż państwa uprawnione są m.in. do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. ETPC podkreślał także, iż w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC wyraża się troska o osiągnięcie właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W szczególności musi być zachowana rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, który miałby być realizowany przy pomocy środków podjętych przez państwo, w tym prowadzących do odebrania jednostce jej mienia. W każdym przypadku zarzutu naruszenia tego artykułu Trybunał musi więc ocenić, czy na skutek działania władz lub ich bierności osoba występująca ze skargą nie musiała ponieść nieproporcjonalnego i nadmiernego ciężaru (*vide* – wyrok ETPC z dnia 23 września 1982 r., sygn. 7151/75 w sprawie *Sporrong i Lönnroth* przeciwko Szwecji, LEX nr 80830).

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, iż dotychczasowe ustalenia poczynione w kontekście przedstawionych w pytaniach prawnych i stanowisku RPO zarzutów naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony własności, determinują ocenę zaskarżonej regulacji także w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Tym niemniej warto zauważyć, iż przedmiotem wypowiedzi ETPC były kwestie związane z utratą własności wskutek zasiedzenia.

W sprawie *Pye* przeciwko Wielkiej Brytanii ETPC przypomniał, że istnienie okresów przedawnienia w sprawach dotyczących szkód na osobie jest wspólną cechą krajowych systemów prawnych państw Konwencji. Służą one rozmaitym ważnym celom, w szczególności zapewnieniu pewności prawnej i ostateczności orzeczeń oraz ochronie ewentualnych pozwanych przed roszczeniami dotyczącymi wydarzeń z odległej przeszłości (decyzja ETPC z dnia 8 czerwca 2004 r., sygn. 44302/02, LEX nr 281287).

Z kolei w sprawie *Weitz* przeciwko Polsce ETPC stwierdził, że nawet w sytuacji zapisu tytułu własności nieruchomości w księdze wieczystej ustawodawca musi mieć możliwość przyznania większego znaczenia długiemu, nieprzerwanemu posiadaniu niż formalnemu aktowi wpisu. Wygaśnięcie tytułu własności w przypadku, gdy poprzedni właściciel nie wykonuje swego prawa własności przez długi czas, nie może zostać uznane za nieuzasadnione, a państwo może, działając w interesie powszechnym, przewidzieć w swym systemie prawnym zarówno istnienie ustawowego terminu zasiedzenia, jak i wygaśnięcie tytułu własności po upływie tego okresu. Nie wyłącza to oczywiście konieczności dokonania oceny, czy została przy tym zachowana sprawiedliwa równowaga pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany. Nie bez znaczenia jest przy tym również to, czy w dyspozycji skarżącego pozostawały środki prawne pozwalające na przerwanie biegu terminu zasiedzenia, jednak dla stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC niezbędne jest wykazanie, że skarżący lub jego wstępni bezskutecznie próbowali skorzystać ze środków prawnych pozwalających na przerwanie biegu odnośnego terminu, a nawet by brali pod uwagę skorzystanie z takich środków (*vide* – decyzja ETPC z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. 37727/05, LEX nr 512238; podkreślenia wymaga, iż sprawa dotyczyła obywatela Polski, zaś uwaga Trybunału o konieczności wykazania bezskuteczności prób skorzystania przez skarżącego ze środków ochrony przed zasiedzeniem odnosiła się do okresu przed 1989 r.).

Z tych względów należy uznać, że kwestionowane unormowanie jest zgodne z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

W odniesieniu do powołanego przez Sądy, a pominiętego przez Rzecznika, wzorca kontroli z art. 21 ust. 2 Konstytucji należy wskazać, iż przedstawiona na jego poparcie argumentacja jest zbyt lakoniczna, by możliwe było ustosunkowanie się do niej. Niespełnienie przez Sądy wymogu odpowiedniego uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji wydaje się szczególnie widoczne, gdy zważy się, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego instytucję wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) sytuuje w sferze prawa publicznego. W tym sensie obejmuje ona przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie, lecz jako – ewentualnie – niedozwoloną ingerencję w prawo własności, w postaci nadmiernego ograniczenia tego prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, *op. cit.*).

Również zarzut naruszenia art. 31 ust. 2 Konstytucji, który przedstawiono w pytaniach prawnych, nie został wystarczająco uzasadniony.

Z tych powodów postępowanie w zakresie wzorców kontroli z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herda
Zastępca Prokuratora Generalnego