

POSTANOWIENIE

Dnia 12 kwietnia 2016 r.

Sąd Rejonowy w Grudziądzu I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSR Andrzej Antkiewicz

po rozpoznaniu w dniu 12 kwietnia 2016 r. w Grudziądzu
na posiedzeniu niejawnym

sprawy z wniosku E

S.A. w G

z udziałem R C

i Skarbu Państwa - Starosty G

o zasiedzenie służebności gruntowej

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCELARIA	
wpi. dnia	26. 04. 2016
L.dz.	L. zał.

postanawia:

uzupełnić braki pytania prawnego z dnia 18 września 2015 r. poprzez dodanie następującego uzasadnienia postawionego w pytaniu prawnym zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanymi wzorcami kontroli:

Zastosowana przez Sąd Najwyższy w orzeczeniach cytowanych w pytaniu prawnym wykładania przepisów art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. na niekorzyść właścicieli nieruchomości, przez które przechodzą linie przesyłowe, oparta na regułach wykładni celowościowej, a nie literalnej, prowadzi w ocenie Sądu pytającego do naruszenia szeregu przepisów Konstytucji i art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz deprecjonuje chronione tymi aktami prawnymi prawo własności, którego ograniczenie może nastąpić tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja gwarantuje ochronę własności oraz ustanawia zasadę dopuszczalności wywłaszczenia tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Na gruncie art. 21 ust. 2 i 64 ust. 3 Konstytucji przez wywłaszczenie rozumie się „wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę” (zob. orz. TK z 8.5.1990 r., K 1/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 2, s. 20). Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści służebności przesyłu w okresie, kiedy obywatele nie zdawali sobie z tego sprawy

(do czasu podjęcia uchwały z dnia 17 stycznia 2003 r. w sprawie III CZP 79/2002 nikt w Polsce takiej możliwości nie przewidywał), czego konsekwencją jest w większości wypadków niemożliwość podjęcia obrony przed zasiedzeniem ze względu na upływ terminów zasiedzenia przed datą 17 stycznia 2003 r., prowadzi do ograniczenia prawa własności i to bez żadnego odszkodowania, albowiem właścicielowi nieruchomości, którego prawo własności zostało ograniczone wskutek nabycia przez zasiedzenie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu przez jej posiadacza, nie przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie ze służebności za okres po dniu zasiedzenia (tak np. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 kwietnia 2011 r., III CZP 7/11, OSP 2012, nr 10, poz. 93 i wyrokach z 12 stycznia 2012 r., II CSK 258/11, LEX nr 1125088 oraz z 12 lutego 2014 r., IV CNP 28/13, LEX nr 1441192), nadto funkcja zasiedzenia sprzeciwia się przyznaniu podmiotowi, który utracił przez zasiedzenie swe prawo, roszczeń uzupełniających dochodzonych za okres sprzed zasiedzenia (tak np. SN w wyroku z 19 września 2013 r., I CSK 700/12, LEX nr 1388637, Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 30 września 2013 r., I ACa 425/13, LEX nr 1381441 oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 18 lutego 2014 r., I ACa 1016/13, LEX nr 1466972).

Wywłaszczeniu zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji ma towarzyszyć „słuszne odszkodowanie”. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie starał się określić pojęcie istoty prawa własności. Stwierdził, że musi ono nawiązywać „do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków”. Przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia przepisów art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. ogranicza prawa własności w ten sposób, że pozbawia właścicieli nieruchomości, przez które przechodzą urządzenia przesyłowe, możliwości częściowego korzystania z nieruchomości i pobierania z nich pożytków bez żadnego odszkodowania.

Takie rozumienie powołanych przepisów prowadzi też – jak słusznie podniósł Sąd Okręgowy we Wrocławiu w uzasadnieniu pytania prawnego do TK z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie P 28/13 - do naruszenia zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, obowiązującej w polskim porządku prawnym. Zaprezentowana przez Sąd Najwyższy wykładnia, prowadząca do wywłaszczenia właściciela nieruchomości z jego własności

bez żadnego odszkodowania, słusznie została uznana przez ten Sąd za prawotwórczą, co w świetle konstytucyjnej ochrony prawa własności nie może być akceptowane.

Podkreślić należy, że w uzasadnieniach cyt. orzeczeń Sądu Najwyższego, tj. postanowienia z 15 kwietnia 2011 r. i wyroku z 12 stycznia 2012 r., jak i uchwały Sądu Najwyższego z 24 lipca 2013 r. w sprawie III CZP 36/13, stwierdzono, iż nabycie w drodze zasiedzenia przez posiadacza służebności o treści służebności przesyłu jest usprawiedliwione ochroną porządku prawnego, co pozwala uznać, że choć następuje bez rekompensaty dla właściciela, ograniczenie to jest zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie narusza art. 1 Protokołu numer 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Takie stanowisko budzi wątpliwości, zwłaszcza, że opiera się na orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w związku z zasiedzeniem nieruchomości a nie służebności (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 15 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 7/11).

Podkreślić należy, że wykładnia przepisów o zasiedzeniu musi uwzględniać aspekt konstytucyjnie gwarantowanej ochrony własności (uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2011 r., III CZP 10/11). 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, wszystkie zatem wątpliwości nasuwające się przy jej interpretowaniu powinny być tłumaczone - co podkreślają także przedstawiciele nauki prawa cywilnego - na rzecz ochrony własności. Podobnie ocenił ten problem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, w którym poddał kontroli konstytucyjność art. 292 k.c. jako dopuszczającego nabycie służebności gruntowej przez zasiedzenie.

Z art. 2 Konstytucji wywodzona jest m.in. **zasada zaufania obywateli do państwa**, a tym samym i prawa przez nie stanowionego oraz **zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli**. Jak stwierdził TK „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą” (wyr. TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138). Trybunał stwierdził ponadto, że w świetle zasady zaufania obywateli do państwa i

stanowionego przez nie prawa adresaci norm prawnych mają prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (orz. TK z 13.4.1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40; orz. TK z 9.10.2001 r., SK 8/00, OTK 2001, Nr 7, poz. 211; orz. TK z 6.3.2007 r., SK 54/06, OTK 2007, Nr 3A, poz. 23). Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa (por. wyr. TK z 9.10.2001 r., SK 8/00, OTK 2001, Nr 7, poz. 211; wyr. TK z 6.3.2007 r., SK 54/06, OTK 2007, Nr 3A, poz. 23). Zasada ta wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego *vacatio legis*. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z nich zrezygnować, decydując się na bezpośrednio (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (orz. z 2.3.1992 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 69-70). Przykładem takiego interesu publicznego jest dążenie ustawodawcy do zapobiegania oszustwom i nadużyciom podatkowym. Ustawodawca narusza omawianą zasadę wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem. Chodzi tu - zdaniem TK - o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż opierając się na obowiązującym prawie, obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Ustawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości (por. np. orz. z 19.3.2007 r., K 47/05, OTK 2007, Nr 3A, poz. 27; orz. z 5.10.2010 r., K 16/08, OTK 2010, Nr 8A, poz. 72).

Sąd pytający podziela pogląd, że skoro zmiana interpretacji art. 292 k.c. nastąpiła radykalnie i dla rozsądnego człowieka, który kieruje się tekstem prawnym była ona nieprzewidywalna, decyzji takiej powinna być nadana moc prospektywna, tzn. może ona mieć moc wiążącą dopiero od momentu, gdy została we właściwy sposób opublikowana.

Sprzeczne z ww. zasadami i dorobkiem Trybunału Konstytucyjnego jest zaś nadawanie tej interpretacji mocy wstecznej, bez możliwości przeciwstawienia się przez obywateli skutkom takiej wykładni w jakikolwiek sposób.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (wyr. TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 106). W odniesieniu do zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady ochrony praw nabytych Trybunał stwierdził, że prawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z konstytucją. Oznacza to, że za zmianami sytuacji prawnej obywateli w tych przypadkach muszą przemawiać łatwe do odczytania *prima facie* zasady, wartości lub normy konstytucyjne. Trybunał podał kryteria dopuszczalności ograniczeń praw nabytych (wyr. TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 254). Wskazał, że dopuszczalność takiego ograniczenia wymaga ustalenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach, wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych,
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte może nastąpić przy zastosowaniu procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (orz. TK z 15.9.1998 r., K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz.

64).

Dopuszczenie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści służebności przesyłu (a więc innej służebności niż służebność gruntowa) na podstawie kwestionowanych przepisów, regulujących wprost jedynie instytucję zasiedzenia służebności gruntowych, w wyniku wykładni tych przepisów, nie spełnia wymogu formułowania przepisu prawa w sposób precyzyjny i jasny.

Z art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wywiódł **zasadę niedziałania prawa wstecz (zakaz retroakcji prawa)**. Została ona przez najwyższe organy władzy sądowniczej w Polsce uznana za jeden z istotnych samodzielnych elementów państwa prawnego, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji. Stanowi ona podstawową zasadę porządku prawnego w państwie opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość nie zaś przeszłość” (por. uchw. NSA z 10.4.2006 r., I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 71 oraz orzeczenia tam przywołane). Zasada niedziałania prawa wstecz nakazuje, „by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (orz. TK z 22.8.1990 r., K 7/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 5, s. 51).

Zmiana wykładni przepisów art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. zapoczątkowana uchwałą SN z dnia 17 stycznia 2003 r. III CZP 79/2002, oznaczająca w istocie wsteczną zmianę prawa i ograniczenie własności bez odszkodowania nie została poparta odwołaniem się do żadnych wartości konstytucyjnych. Zmiana ta nie dała też żadnej możliwości dostosowania się do niej właścicielom nieruchomości, przez które przebiegają urządzenia przesyłowe.

Z treści art. 2 Konstytucji wyinterpretowano również regułę tzw. przyzwoitej legislacji. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy ogólne założenia. Po pierwsze - każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po

trzecie - przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyr. TK z 21.4.2009 r., K 50/07, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 51 i powołane tam orzecznictwo). Z zasadą przyzwoitej legislacji w kontekście odpowiedniego *vacatio legis* i zasadą niédziałania prawą wstecz wiąże się zagadnienie przepisów intertemporalnych. Zmiana prawa dokonana uchwałą Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2003 r. III CZP 79/2002, wielokrotnie później potwierdzona przez tenże Sąd, została dokonana z dnia na dzień, bez żadnych przepisów intertemporalnych i żadnego *vacatio legis*. Sąd Najwyższy nakazał odnosić nową wykładnię przepisów art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. do stanów faktycznych zaistniałych wiele lat wcześniej, co spowodowało powszechne zaskoczenie właścicieli nieruchomości, którzy słusznie czują się pokrzywdzeni nową interpretacją przepisów, uznając ją za sprzeczną z Konstytucją.

Art. 31 ust. 2 Konstytucji stanowi, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. W ust. 3 tego art. stwierdzono, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przysługujące jednostce wolności i prawa tworzą autonomiczną sferę wolną od jakiegokolwiek ingerencji - zarówno ze strony innych jednostek, jak i władz publicznych. Żaden podmiot nie może więc człowieka podległego jurysdykcji RP zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Nakaz ten musi być wyraźnie określony, tak aby wynikający z niego obowiązek skierowany do jednostki był łatwy do jednoznacznego ustalenia. Konstytucja formułuje przesłanki materialnoprawne dopuszczające ograniczenie praw i wolności. Są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób. Zdaniem TK ich katalog ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco (wyr. z 25.2.1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25). Wszystkie te przesłanki związane są z wartościami chronionymi konstytucyjnie, co jednak nie wyklucza możliwości ich konfliktu z niektórymi innymi wartościami. Do konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa, które ograniczane jest przez ustawodawcę, TK (podobnie jak wiele innych sądów konstytucyjnych) dodał jeszcze

jedno kryterium wyłączające konstytucyjność ograniczeń - **zasadę proporcjonalności**. W tak rozumianej zasadzie proporcjonalności chodzi o to, aby ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna. Oznacza to, że „pośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (wyr. z 25.2.1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25).

Z cytowanych przepisów wynika również ochrona prawa własności i wyjątkowość jego ograniczania. Żadne wartości chronione konstytucyjnie nie uzasadniają uprzywilejowania przedsiębiorstw przesyłowych kosztem właścicieli nieruchomości poprzez przyjęcie możliwości zasiedzenia służebności o treści służebności przesyłu w odniesieniu do urządzeń przesyłowych w okresie, kiedy nie była znana w Polsce instytucja służebności przesyłu, jak ustalił to Sąd Najwyższy, nadając w drodze jednolitej wykładni przepisom art. 292 w zw. z art. 285 § 1 i 2 k.c. jednoznaczną treść, sprzeczną z powołanymi w pytaniu prawnym przepisami.

W świetle przedstawionych uwag w ocenie Sądu pytającego zachodzi uzasadniona wątpliwość co do zasadności kwestionowanych przepisów ze wskazanymi w sentencji postanowienia wzorcami konstytucyjnymi i art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który również chroni prawo własności.

Zgodność odpisu z oryginałem
wierdzam, dnia **20.04.2016**
Z
Kierownika Sekretariatu
Starszy sekretarz sądowy
Monika Kuczyńska

