



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

Sygn. akt P 10/16

BAS-WPTK-958/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	23. 02. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Grudziądzu I Wydział Cywilny z 1 kwietnia 2016 r., 18 września 2015 r. (uzupełnionego 12 kwietnia 2016 r.) i 8 czerwca 2016 r. oraz Sądu Rejonowego w Brodnicy I Wydział Cywilny z 28 lipca 2016 r. (wspólna sygn. akt P 10/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.), w zakresie w jakim umożliwiał nabycie przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ ustawy – Kodeks cywilny w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w sytuacji, gdy nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stany faktyczne spraw zawisłych przed pytającymi sądami

1. Sąd Rejonowy w Grudziądzu I Wydział Cywilny (dalej: SR w Grudziądzu) postanowieniami z: kwietnia 2016 r. (sygn. akt), września 2015 r., uzupełnionym kwietnia 2016 r. (sygn. akt) i 8 czerwca 2016 r. (sygn. akt) oraz Sąd Rejonowy w Brodnicy I Wydział Cywilny (dalej: SR w Brodnicy; łącznie: pytające sądy) postanowieniem z lipca 2016 r. (sygn. akt) przedstawiły Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne, które z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy zostały połączone do wspólnego rozpoznania (sygn. akt P 10/16). Jako przedmiot kontroli pytające sądy wskazały art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; dalej: k.c., kodeks cywilny), „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 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości [...], art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości [...] lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [...]”.

Artykuł 292 k.c. stanowi: „Służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie stosuje się odpowiednio”. Natomiast zgodnie z art. 285 k.c.: „§ 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”.

Przepisy, do których odwołują się w osnovach pytań prawnych pytające sądy stanowią kolejno:

- art. 305¹ k.c.: „Nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesytu)”;

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

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

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

- art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.): „Organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe mogą za zezwoleniem naczelnika gminy – a w miastach prezydenta lub naczelnika miasta (dzielnicy), zakładać i przeprowadzać na nieruchomościach – zgodnie z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową – ciągi drenażowe, przewody

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

- art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm., dalej: u.g.g.w.n.): „Zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach, zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Wydanie zezwolenia powinno być poprzedzone negocjacjami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie wymienionych prac”;

- art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm., dalej: u.g.n.): „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

2. Pytania prawne zostały wniesione na tle spraw z wniosków spółek przesyłowych o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowych o treści odpowiadającej treści służebności przesyłu polegającej m.in. na: znoszeniu istnienia na nieruchomościach obciążonych oraz w przestrzeni nad i pod powierzchnią tychże nieruchomości instalacji elektroenergetycznych i urządzeń przesyłowych, prawie korzystania z nieruchomości obciążonych w zakresie niezbędnym do eksploatacji, konserwacji, remontów i modernizacji urządzeń oraz instalacji. Uczestnicy

w przedmiotowych sprawach wnieśli o oddalenie wniosków, podnosząc m.in. zarzut braku istnienia ograniczonego prawa rzeczowego wskazanego we wnioskach.

Jak wskazują pytające sądy, ze zgromadzonego w sprawach materiału dowodowego nie wynika, by w odniesieniu do linii przesyłowych wymienionych we wnioskach zostały wydane decyzje na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. czy też art. 124 ust. 1 u.g.n.

II. Zarzuty pytających sądów i Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Jak wynika z przedstawionych pytań prawnych – w zasadzie identycznych w swoim uzasadnieniu, a różniących się jedynie stanami faktycznymi – pytające sądy kwestionują „art. 292 stosowany w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c.”, rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie przed 3 sierpnia 2008 r. (tj. przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c. wprowadzonych ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 116, poz. 1710 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.) w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego lub Skarbu Państwa, w sytuacji, w której nie wydano odpowiedniej decyzji na podstawie art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g.w.n. lub art. 124 u.g.n. Pytające sądy nie kwestionują zatem konstytucyjności samej treści art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., ale praktykę ich stosowania przyjętą przez sądy powszechne oraz, przede wszystkim, przez Sąd Najwyższy. Powołując się na liczne judykaty Sądu Najwyższego, w tym m.in. uchwałę z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02; dalej także: uchwała z 17 stycznia 2003 r.) kwestionują linię orzecniczą dopuszczającą możliwość nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed wprowadzeniem instytucji służebności przesyłu zarówno na rzecz Skarbu Państwa, jak i na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego. Stanowisko takie jest w ich ocenie błędne, a zastosowana przez Sąd Najwyższy dynamiczna wykładnia na niekorzyść właścicieli nieruchomości, przez które przechodzą linie energetyczne prowadzi do naruszenia szeregu przepisów Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół nr 1). Jak podnoszą: „Sąd Najwyższy [...] dostrzegając istotną potrzebę gospodarczą, dokonał

wykładni przepisów, którą określić można jako wykładnię twórczą [...] Analogia jaką zastosował w istocie SN w sferze prawa rzeczowego, gdzie obowiązuje zasada *numerus clausus* praw rzeczowych, winna być stosowana wyjątkowo i niezwykle ostrożnie” (pytanie prawne w sprawie o sygn. akt I Ns 1843/15, s. 16; pytanie prawne w sprawie o sygn. akt I Ns 8/16, s. 17). Podkreślają także, że przed 2003 r. (tj. przed podjęciem uchwały z 17 stycznia 2003 r.) obowiązujące wówczas przepisy nie były interpretowane w ten sposób jak obecnie czyni to SN, a 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: „Jeśli urządzenia przesyłowe zbudowano w latach 60-ych XX wieku, przy przyjęciu kwestionowanej wykładni Sądu Najwyższego w 2003 r. w wielu przypadkach minął już termin zasiedzenia i w zasadzie liczne nieruchomości zostały trwale obciążone na rzecz przedsiębiorców i mimo braku świadomości tego przez obywateli i bez możliwości podjęcia przez nich obrony prawa własności” (pytanie prawne w sprawie o sygn. akt I Ns 1843/15, s. 17).

Zdaniem pytających sądów zastosowana przez SN dynamiczna wykładnia na niekorzyść właścicieli nieruchomości prowadzi do naruszenia wskazanych wzorców kontroli, a ponadto do naruszenia zasady *numerus clausus* praw rzeczowych. Taki sposób wykładni pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy zasadniczej, tj. z: art. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 2 i ust. 3, art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 1 Protokołu nr 1.

2. Pismem z 3 czerwca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 293; obecnie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) zgłosił swój udział w niniejszej sprawie, a następnie w pismach z 1 lipca 2016 r. oraz 19 października 2016 r. przedstawił pisemne stanowisko. Jego zdaniem „art. 292 stosowany w zw. z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny [...] w zakresie, w jakim umożliwia przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ Kodeksu cywilnego, tj. przed dniem 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu

w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jest niezgodny z art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [...]”.

Jak wskazuje RPO zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa wymaga, by skutki nowej normy prawnej nie stanowiły całkowitego zaskoczenia dla właścicieli nieruchomości. Zdaniem Rzecznika, szczególna ochrona prawa własności powinna zakładać, że właściciel może dowiedzieć się o prawnej możliwości zasiedzenia w momencie, gdy termin zasiedzenia jeszcze nie upłynął. Tymczasem zakwestionowana wykładnia prawa dopuszcza możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w przypadku, gdy sam bieg zasiedzenia zakończył się przed „wprowadzeniem” danej normy prawnej do obrotu w wyniku wykładni dokonanej przez SN – właściciele nie mogli zatem podjąć działań skutecznie chroniących ich prawo. Rzecznik podkreślił, że prawotwórcza wykładnia doprowadziła do wykreowania nowego ograniczonego prawa rzeczowego. W opinii RPO zakwestionowana norma prawna, z uwagi na sposób wprowadzenia jej do systemu prawnego – z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa – wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości. Z uwagi na powyższe, w ocenie Rzecznika, zaskarżona norma prawna jest niezgodna z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, zasiedzenie służebności w wymiarze ogólnym nie narusza istoty prawa własności, prowadzi bowiem jedynie do jego ograniczenia – ocenie powinno podlegać zatem to, czy spełnia ono pozostałe wymogi zasady proporcjonalności. W pierwszej kolejności RPO wskazuje, że analizowane ograniczenie nie ma wystarczającego oparcia w przepisach ustawowych. Rzecznik zwrócił także uwagę, iż omawiana ingerencja w prawo własności nie spełnia przesłanki konieczności, ponieważ na skutek wprowadzenia do kodeksu cywilnego służebności przesyłu, w tym możliwości jej przymusowego ustanowienia, powstał instrument prawny należycie chroniący interes przedsiębiorców przesyłowych w zakresie dostępu do urządzeń oraz ich niezakłóconej eksploatacji. Podsumowując wskazuje, że „wobec istotnego uszczerbku w zakresie konstytucyjnie chronionego prawa własności, przy jednoczesnym braku wyraźnego umocowania w ustawie jak i braku realizacji wymogu niezbędności, wynikającego z zasady proporcjonalności”,

zakwestionowana norma prawna pozostaje niezgodna z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

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

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

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

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

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

Sąd pytający jest zwolniony od poszukiwania wykładni zgodnej z Konstytucją w sytuacji, gdy istnieje utrwalona, jednolita praktyka stosowania prawa, poparta orzecznictwem najwyższych organów sądowych, interpretująca dany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją. Przyjmuje się wówczas, że praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności. Natomiast, jeżeli praktyka stosowania danego przepisu nie jest na tyle jednolita, aby można było mówić o jego ukształtowanym rozumieniu, sąd orzekający powinien w pierwszej kolejności rozważyć wykorzystanie instrumentów nadzoru judykacyjnego (zob. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 213 i n.; wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13).

Podsumowując, wraz z wejściem w życie Konstytucji Trybunał Konstytucyjny utracił kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów. Przeprowadzenie weryfikacji wykładni (interpretacji) przepisu dokonanej

przez sąd wykracza poza wyznaczone konstytucyjnie granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Nie może zatem przedmiotem pytania prawnego stać się zagadnienie wykładni (interpretacji) przepisów prawa, lecz jedynie kwestia hierarchicznej zgodności aktu normatywnego (jego przepisów) niższego rzędu z aktem normatywnym (jego przepisami) wyższego rzędu (zob. również postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07).

3. Sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skonfrontowany z prawnymi przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym może nasuwać w opinii Sejmu wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytań, które zainicjowały niniejsze postępowanie. Pytające sądy zakwestionowały art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., przy czym – o czym była już mowa wcześniej – swoich wątpliwości konstytucyjnych nie odnoszą do literalnego brzmienia przywołanych przepisów, a ich sądowej interpretacji. *Ergo*, przedmiotem przedłożonych pytań prawnych jest ocena konstytucyjnej poprawności sądowej wykładni kwestionowanych przepisów. Niniejsze pytania prawne mogą stanowić zatem ukryty wniosek o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wiążącej interpretacji kwestionowanych przepisów.

Jak wskazano powyżej, przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia hierarchicznej zgodności z Konstytucją są wyłącznie akty normatywne. Trybunał Konstytucyjny co do zasady nie ocenia stosowania prawa i nie ma charakteru „superinstancji” weryfikującej ostateczne orzeczenia sądowe czy też ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunałowi nie przysługuje także kompetencja do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa. Trybunał jest bowiem sądem prawa a nie sądem faktów.

Pomimo powyższych ustaleń, należy mieć jednak na uwadze, iż w orzecznictwie Trybunału dopuszcza się, wyjątkowo, możliwość oceny konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisowi prawa przez praktykę jego stosowania. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, bowiem że „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok pełnego składu

TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność normy prawnej, uwzględnia zatem jej interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. np. wyroki TK z: 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Zawsze jednak możliwość przeprowadzenia kontroli konstytucyjności uzależniona jest od stwierdzenia, czy jednolita i bezsporna praktyka stosowania prawa nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne rozumienie, a więc treść normatywną.

4. W tym miejscu należy także podnieść, że wskazane jako przedmiot kontroli przepisy kodeksu cywilnego stanowiły już przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego.

W postanowieniu z 17 lipca 2014 r. (sygn. akt P 28/13), w którym jako przedmiot kontroli pytający sąd wskazał art. 292 w związku z art. 172 § 1 i art. 285 § 1 i 2 k.c. „w zakresie, w jakim stanowią podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego”, umarżając ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym, wywiedziono: „Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając powyższe okoliczności, uznał, że nie ma bezspornie jednolitej praktyki stosowania prawa, która nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne treści tak, jakby uczynił to sam ustawodawca. Uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13, świadczy o tym, że nie mamy do czynienia z jednolitą wykładnią sądową kwestionowanych przepisów, nadającą im stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie. Nie sposób zatem uznać, aby przedmiot niniejszego pytania prawnego – wykładnia Sądu Najwyższego, w opinii sądu pytającego, prawotwórcza i nieprawidłowa z perspektywy konstytucyjnej – spełniał opisane wyżej warunki umożliwiające stwierdzić, że mamy do czynienia z treściami normatywnymi nadanymi przepisom prawa na mocy jednoznacznej i autorytatywnej, a także utrwalonej w sposób oczywisty wykładni SN”.

Również postanowieniem z 14 lipca 2015 r. (sygn. akt P 47/13), sąd konstytucyjny umorzył postępowanie dotyczące kontroli konstytucyjności art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. Rozpoznawana wówczas sprawa była także zainicjowana pytaniem prawnym SR w Grudziądzu – *nota bene* złożonym przez ten sam skład orzekający, co w niniejszej sprawie, oraz w tym samym stanie faktycznym, na tle którego zostało przedstawione jedno z pytań prawnych, rozpoznawanych w niniejszej sprawie przez TK (sygn. akt I Ns 638/13). W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że pytanie prawne w istocie jest skierowane przeciwko procesowi wykładni, a ponadto wykładnia, co do której sąd powziął wątpliwości, dotyczy szeregu zagadnień szczegółowych, nasuwających się na tle różnych stanów faktycznych. Jak podniósł: „wskazanie w *petitum* pytania, iż jego przedmiotem jest art. 292 w związku z art. 285 k.c. «rozumiany w ten sposób, że umożliwił nabycie przed wejściem w życie art. 305¹-art. 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej», a w uzasadnieniu omówienie licznych orzeczeń SN, dotyczących różnych kwestii, jest nadto ogólne, by można było zrekonstruować konstytucyjność jakiej treści normatywnej sąd podważa”. Trybunał uznał, że pytanie prawne SR w Grudziądzu nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a co za tym idzie także funkcjonalnej. Powodowało to niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Odnosząc powyższe ustalenia do realiów analizowanej sprawy należy podkreślić, że tylko stała, powszechna, powtarzalna interpretacja normy z przepisu może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności. Jedynie bowiem w sytuacji, kiedy istnieje utrwalona, jednolita praktyka stosowania prawa, poparta orzecznictwem najwyższych organów sądowych, interpretująca dany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją, pytający sąd jest zwolniony od poszukiwania wykładni zgodnej z Konstytucją. Przyjmuje się wówczas, że praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności.

W uzasadnieniu pytań prawnych zostały przywołane liczne orzeczenia sądów, przede wszystkim Sądu Najwyższego, dotyczące – najogólniej rzecz ujmując – dopuszczalności ustanowienia i zasiedzenia służebności gruntowej o treści

odpowiadającej służebności przesyłu. Pytające sądy wskazują takie orzeczenia, w których przyjęto, że na podstawie art. 292 w związku z art. 285 k.c. dopuszczalne jest stwierdzenie zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa (jeśli termin zasiedzenia upłynął przed 1 lutego 1989 r.) lub zakładu energetycznego – jako użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, służebności gruntowej o treści odpowiadającej w obecnym stanie prawnym służebności przesyłu, polegającej na zapewnieniu na czas nieokreślony dostępu do poszczególnych słupów i linii energetycznych, celem ich wymiany i modernizacji linii. Ponadto przytaczają orzeczenia, w których SN zajął stanowisko w kwestiach szczegółowych. Podejmując polemikę ze wskazanymi orzeczeniami, pytające sądy odnoszą się ogólnie do metod wykładni, które zastosował Sąd Najwyższy. Pytające sądy odnoszą się także do wskazanych postanowień sądu konstytucyjnego, wydanych w sprawach o sygn. akt P 18/13 oraz P 47/13. Podkreślają – co znajduje wyraz w *petitum* pytań prawnych – że aktualnie przedstawione pytania dotyczą węższego zakresu niż poprzednio zadane. Tym razem (mając na uwadze wydane przez TK postanowienia w sprawach P 28/13 oraz P 47/13) pytania „ograniczono” do tych przypadków, w których zasiedzenie służebności gruntowej na potrzeby urządzeń przesyłowych stwierdzano na nieruchomościach, w stosunku do których nie wydano decyzji wyłączeniowej (ograniczającej własność). Dodatkowo pytające sądy zaznaczają, że uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CA 87/13) dotyczyła „wąskiego aspektu omawianego zagadnienia”, a wyrażony tam pogląd prawny dotyczy jedynie samej możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności przesyłu właśnie w sytuacji, gdy wydana została decyzja administracyjna i nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozpoznawanych spraw cywilnych, w których posiadaniu służebności przez przedsiębiorcę nie towarzyszyły decyzje ograniczające uprawnienia właściciela. Sądy podkreślają, że w takiej sytuacji – przy tak zakrojonym zakresie – nie można twierdzić, że uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13) przerywa dotychczasową ugruntowaną i jednolitą linię sądów powszechnych. W ocenie pytających sądów stanowisko dopuszczające zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, przy braku wydanej decyzji ograniczającej prawa właścicielskie jest w pełni honorowane przez organy wymiaru sprawiedliwości.

W tym miejscu warto wskazać – wbrew stanowisku pytających sądów – że nadal wydawane są rozstrzygnięcia sądów powszechnych, które stosują odmienną

niż SN wykładnię. W konsekwencji uznają one, że nie jest możliwe przyjęcie, aby w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. władanie nieruchomości wnioskodawcy przez uczestnika mogło doprowadzić do nabycia w drodze zasiedzenia ograniczonego prawa rzeczowego o treści odpowiadającej służebności przesyłu, gdyż takie prawo nie istniało.

Tytułem przykładu można wymienić postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie V Wydział Cywilny – Odwoławczy (dalej: SO w Warszawie) z 21 maja 2015 r. (sygn. akt V Ca 2345/14). W przytoczonym orzeczeniu SO w Warszawie uchylił postanowienie pierwszoinstancyjne oddalające wniosek o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu. Jego zdaniem pojawiły się wątpliwości co do faktu, czy linia przesyłowa objęta wnioskiem i linia, co do której podniesiony został zarzut zasiedzenia, to ta sama linia. Ponadto, sąd ten stwierdził, że uczestnik postępowania (przedsiębiorstwo energetyczne, będące właścicielem słupów energetycznych) nie udowodnił faktów niezbędnych dla zasiedzenia służebności, tj. faktu przekazywania służebności gruntowej przez Skarb Państwa w momencie wyodrębnienia poprzedników prawnych ze struktury przedsiębiorstw państwowych. W opinii SO w Warszawie nie było przekazywane posiadanie żadnych służebności, bo po stronie Skarbu Państwa ani przedsiębiorstw – poprzedników prawnych uczestnika – nie było świadomości istnienia takich służebności. Jak wskazał, nikt nie może przekazać następcy więcej niż sam posiada, skoro zatem poprzednik nie wiedział, że przysługuje mu służebność, nie mógł prawidłowo przenieść posiadania na następcę. Skarb Państwa nie miał wówczas świadomości co do istnienia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu (bo, jak podkreślił SO w Warszawie, taka służebność powstała dopiero po 3 sierpnia 2008 r.), zatem nie mógł dysponować taką służebnością. Ponadto wnioskodawcy nie mogli się wcześniej bronić przed czymś, co weszło w życie w 2008 r. Tym samym uznanie, że zasiedzenie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu było możliwe przed 2008 r. godzi w konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności wyrażoną w przepisie art. 21 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem SO w Warszawie, z uwagi na zamknięty katalog praw rzeczowych, w okresie od wejścia w życie kodeksu cywilnego z początkiem 1965 r. do 3 sierpnia 2008 r. nie było możliwe ustanowienie służebności o treści obecnej służebności przesyłu. Ponadto, z uwagi na brak przepisów przejściowych, bieg terminu zasiedzenia służebności przesyłu można liczyć od 3 sierpnia 2008 r., bez możliwości zaliczenia okresu wcześniejszego.

Orzekający sąd podniósł, że wykładnia przepisów o służebności gruntowej dokonana przez Sąd Najwyższy miała charakter prawotwórczy, gdyż zmodyfikowała treść norm kodeksowych zbyt dalece, poza zakresem ich dosłownego brzmienia. Zdaniem tego sądu, przed 3 sierpnia 2008 r. tytuł prawny przedsiębiorców przesyłowych do nieruchomości powinien przybrać postać decyzji wywłaszczeniowej, z kolei ci przedsiębiorcy, którzy taką decyzją nie dysponują mogą obliczać termin zasiedzenia służebności, ale od 3 sierpnia 2008 r. Sąd ten przywołał orzecznictwo SN w tym zakresie (również uchwałę SN z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02), uznając jednocześnie, że prawidłowe jest stanowisko zajęte w uchwale z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13). Z uchwały tej, zdaniem SO w Warszawie wynika, że działania przedsiębiorstwa polegające najpierw na założeniu na cudzej nieruchomości urządzeń przesyłowych, a potem na korzystaniu z tej nieruchomości na cele ich utrzymania i zapewnienia im sprawności technicznej są manifestacją posiadania nieruchomości. Tym niemniej, przypisanie im cech aktów świadczących o posiadaniu służebności gruntowej lub służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu nie jest możliwe. W razie trwałego uregulowania sytuacji przedsiębiorcy przesyłowego na gruncie, na którym posadowione jest jego urządzenie, w sferze prawa administracyjnego, potrzeba i możliwość nabycia w drodze zasiedzenia uprawnienia ze sfery prawa prywatnego, to jest służebności przesyłu, w ogóle nie jest możliwa. Interes przedsiębiorcy przesyłowego jest bowiem w całości zaspokajany w sferze uprawnień prawa publicznego. Skoro zatem czynności przedsiębiorcy przesyłowego można zakwalifikować jako wykonywanie uprawnień w sferze administracyjnej, to nie sposób orzec, jaka treść miałyby wypełniać ewentualne uprawnienie o charakterze prywatnym. Tym samym, w ocenie SO w Warszawie, przed 3 sierpnia 2008 r. ani uczestnik, ani jego poprzednicy nie byli posiadaczami służebności gruntowej, odpowiadającej treści służebności przesyłu, nie mogli zatem jej zasiedzieć jako służebności nieodpłatnej. Zasiedzenie jest sposobem legalizacji długotrwałych stanów faktycznych, którym towarzyszy bezczynność właściciela, czego w niniejszej sprawie zdaniem orzekającego sądu nie dało się stwierdzić. Powyższe rozstrzygnięcie zostało co prawda uchylone postanowieniem z 17 grudnia 2015 r. (sygn. akt I CZ 97/150), jednak SN nie odniósł się krytycznie do stanowiska SO w Warszawie, w zakresie zasiedzenia, uchylając postanowienie ze względów proceduralnych.

Oprócz prezentowanego judykatu można wskazać także na szereg innych orzeczeń sądów powszechnych kwestionujących zgodność zasiedzenia służebności przesyłu i podobnej służebności gruntowej z Konstytucją (zob. postanowienia: Sądu Okręgowego Warszawa – Praga z 18 września 2014 r., sygn. akt II C 86/14; Sądu Okręgowego w Warszawie z 3 listopada 2015 r., sygn. akt V Ca 4071/14; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 15 października 2015 r. sygn. akt V Ca 3578/14; postanowienie Sądu Rejonowego w Lesznie XI Zamiejscowego Wydziału Cywilnego z siedzibą w Rawiczu z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt XI Ns 394/13 – postanowienie zmienione przez Sąd Okręgowy w Poznaniu; postanowienie Sądu Rejonowego w Koninie z 24 lutego 2015 r. wydane w sprawie I Ns 1782/13 – postanowienie uchylone przez Sąd Okręgowy w Koninie; postanowienie Sądu Rejonowego w Koninie z dnia 25 lipca 2014 r. wydane w sprawie I Ns 1622/13 – postanowienie uchylone przez Sąd Okręgowy w Koninie; postanowienie Sądu Rejonowego w Piasecznie z 9 stycznia 2015 r., sygn. akt I Ns 452/14). W powyższych rozstrzygnięciach sądy powszechne odmówiły zastosowania przyjętej w orzecznictwie SN wykładni.

Nie można oczywiście pomijać faktu, że w ramach nadzoru judykacyjnego niektóre ze wskazanych rozstrzygnięć zostały zmienione, czy też uchylone i przekazane do ponownego rozpoznania (z uwzględnieniem wyrażonej w uzasadnieniu orzeczenia sądu drugiej instancji oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania). Podane przykłady mogą jednak podać w wątpliwość twierdzenie o utrwalonej i stałej linii orzeczniczej. Wskazują także, że część sądów powszechnych dokonuje – a przynajmniej poszukuje – wykładni prokonstytucyjnej. Należy mieć na uwadze, że okoliczność, iż przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych jest nie treść przepisów, a ich określona wykładnia przyjęta w orzecznictwie SN, powoduje, że nie istnieje obowiązek sądu zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd, w ramach dokonywanej wykładni prawa, uprawniony jest do oceny spójności określonego rozwiązania z zasadami konstytucyjnymi. Może, a nawet powinien interpretować prawo w sposób „przyjazny” Konstytucji, oczywiście pod warunkiem, że nie spowoduje to bezpośredniej kolizji z kompetencją zastrzeżoną wyłącznie na rzecz Trybunału Konstytucyjnego. Prowadzenie tego rodzaju rozumowań mieści się w kompetencjach sądów, wykracza natomiast poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedzialnego wyłącznie za „pionową” spójność systemu prawnego (art. 188 Konstytucji;

por. uzasadnienie uchwały pełnego składu SN z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt BSA I-4110-4/13).

Warto mieć na uwadze – jak wskazuje sam SN – że: „uchwały SN wiążą sądy niższej instancji jedynie w danej sprawie. W innych sprawach, choćby podobnych czy zgoła identycznych, są natomiast pomocne przy rozstrzygnięciu i powoływane jedynie ze względu na poziom prezentowanej argumentacji. Wykładnia SN nie ma więc charakteru «powszechnie obowiązującej wykładni ustaw», dokonywanej do niedawna przez TK, przy czym instytucji tej nie przewiduje już obowiązujący dziś system prawny. Poglądy prawne SN nie są zatem okolicznościami faktycznymi ani środkami dowodowymi, o których mowa w art. 403 § 2 k.p.c.” (zob. postanowienie SN z 17 listopada 1998 r., sygn. akt II UKN 402/98). Nawet uchwały SN, które uzyskały moc zasad prawnych nie wiążą formalnie sądów powszechnych (zob. uchwałę pełnego składu SN z 5 maja 1992 r., sygn. akt KwPr 5/92). Zakres związania jest ograniczony do konkretnego sądu, który przedstawił zagadnienie prawne, jak również do sądów orzekających w danej sprawie. Związanie dotyczy także SN, w razie późniejszego rozpoznania sprawy, w której podjęto uchwałę. W każdym innym postępowaniu sądy nie są związane uchwałą, mogą wyrazić inne zapatrywanie (T. Zembrzuski, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo sądów powszechnych [w:] Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 209). Jak wskazuje się w literaturze: „[z]aproponowana praktyce koncepcja wykładni oddziałuje siłą argumentacji Sądu Najwyższego, czyli wartości i przekonującej mocy wywodów uzasadnienia uchwały. Stwarza to sądom powszechnym możliwość rozważenia trafności zajętego przez SN stanowiska. Jednocześnie natomiast w ramach dyskursu orzeczniczego otwiera perspektywę oddziaływania na ponowne rozważenie tej samej kwestii przez Sąd Najwyższy w razie ujawnienia się poważnych wątpliwości co do przyjętego uprzednio kierunku rozstrzygnięcia” (B. Janiszewska, *Z tej strony stołu – uwagi praktyka o roli orzecznictwa sądów w systemie prawa [w:] Rola ...*, red. T. Giaro, s. 169).

Ponadto, po analizie przedstawionych pytań prawnych trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy w istocie do czynienia z pytaniem wykładniczym, które stanowi polemikę z poglądem wyrażanym przez Sąd Najwyższy. O rzeczywistych intencjach pytających sądów mogą świadczyć następujące twierdzenia: „W ocenie tut. Sądu w składzie orzekającym w sprawie, w której sformułowano pytanie prawne uznać należy, że twierdzenie o możliwości zasiedzenia przez przedsiębiorstwo państwowe

służebności gruntowej o treści służebności przesyłu jest albo całkowicie błędne albo można o tym mówić dopiero po 17 stycznia 2003 r. [...]” (pytanie prawne w sprawie o sygn. akt I NS 1843/15, s. 18).

Zaprezentowane powyżej uwagi mogą nasuwać wątpliwości co do możliwości merytorycznego rozpoznania złożonych pytań prawnych. Uchwale SN z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02) nie nadano mocy zasady prawnej, o której mowa w art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 lipca 2011 r. (sygn. akt P 1/10): „Tylko uchwały, którym przysługuje moc zasad prawnych, mają istotne znaczenie dla orzecznictwa sądowego”. Biorąc pod uwagę autorytet Sądu Najwyższego, wypada założyć, że również inne sądy powszechne będą akceptować to stanowisko. Ostateczną ocenę tego, czy pytania prawne spełniają wymagania formalne, Sejm pozostawia w gestii Trybunału. W przypadku uznania, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z utrwaloną, jednolitą praktyką stosowania prawa, interpretującą dany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją należy przyjąć, iż praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności. Powyższe założenie stanowi podstawę dla dalszych wywodów i analizy co do *meritum*.

6. Pomijając przedstawione powyżej uwagi, dokonując analizy formalnej warto także odnieść się także do wskazanych przez pytające sądy przepisów ustawy zasadniczej związanych z ochroną własności i innych praw majątkowych oraz formułujących prawo do ich równej ochrony. Pytające sądy wskazały art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Niemniej jednak nie przedstawiły żadnej argumentacji na rzecz niezgodności art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Podobne zastrzeżenia trzeba podnieść w stosunku do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 1 Protokół nr 1. Powyższe przepisy, poza wymienieniem w ośnowach pytań prawnych oraz lakonicznym odwołaniem się do nich w uzasadnieniach, nie są przez pytające sądy analizowane.

Tego rodzaju braki uniemożliwiają rozpoznanie pytań prawnych w zakresie dotkniętym uchybieniami (np. wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13). Sądy inicjujące postępowanie przed Trybunałem powinny szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli. W doktrynie i orzecznictwie

jednoznacznie przyjmuje się, że: „[...] «sformułowanie zarzutu» w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia), nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu (ma charakter hierarchicznej niezgodności). Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy poddanym kontroli (zakwestionowanym) aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli – wzorcem wskazanym przez skarżącego. Owa indywidualizacja, u której podstaw – w myśl reguły *clara non sunt interpretanda* – leży subiektywna wątpliwość konstytucyjna, polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem” (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 164, s. 113-114; por. także postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00). Brak sformułowania zarzutu powoduje, że badanie zgodności określonego przepisu ze wskazanym wzorcem kontroli – zarówno konstytucyjnym, jak i konwencyjnym – nie może być przedmiotem rozpoznania w danej sprawie (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03). Z kolei uzasadnienie wniosku czy pytania prawnego polega na przytoczeniu argumentacji popierającej postawiony zarzut i podważającej domniemanie konstytucyjności (legalności) aktu normatywnego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 13 czerwca 2000 r., sygn. akt SK 21/98; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zaznaczyć, że pytające sądy nie wypełniły ciążących na nich obowiązków procesowych w zakresie uzasadnienia zarzutów. Tym samym, w zakresie kontroli art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 postępowanie powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

III. Analiza zgodności

1. Wzorce konstytucyjne

1.1. Podstawowym wskazanym w pytaniach prawnych wzorcem kontroli jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego wywodzone z art. 2 Konstytucji. Naruszenie tych zasad – zdaniem pytających sądów – następuje w związku z naruszeniem prawa do własności, wyrażonym w art. 64 Konstytucji.

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

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 223). Wymaga ona „aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 64). Jak twierdzi doktryna prawa: „Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 36, por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

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

Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadza również zasadę niedziałania prawa wstecz. Rekapitulując wcześniejsze ustalenia w tym zakresie, w wyroku pełnego składu TK z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08) stwierdzono, że zakaz retroakcji jest konsekwencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymaga on, aby prawodawca nie nakazywał stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Potwierdzając, że zakaz retroakcji stanowi podstawę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, Trybunał nie nadaje mu zarazem charakteru bezwzględnego. Uznaje, że zasada *lex retro non agit* ma charakter absolutny jedynie w prawie karnym, natomiast może doznawać określonych wyjątków w innych dziedzinach prawa, jeśli w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie odstępstwo.

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

1.2. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że

każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja». Wprawdzie koncepcję tę – w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi – Trybunał rozciąga także na inne prawa lub wolności, jednak nie powinno ująć uwadze, że art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje wyłącznie nienaruszalność prawa własności – które to pojęcie w znaczeniu konstytucyjnym pokrywa się z cywilistycznym rozumieniem własności. W wypadku prawa własności do elementów konstytutywnych, składających się na jego istotę, Trybunał Konstytucyjny zaliczył m.in. możliwość czerpania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). W wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98) Trybunał odnosząc się do zasiedzenia służebności gruntowej stwierdził: „Granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one, jak wskazano, z przepisów ustawy zasadniczej oraz z ustaw zwykłych. Jednakże mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* i że przepisy prawa wyznaczają granice własności nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności (T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*; [w:] *Konstytucja*

i gwarancje jej przestrzegania, Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 321). Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji”.

1.3. Ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne wyłącznie w zakresie wyraźnie wyznaczonym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jakkolwiek w orzecznictwie podkreśla się, że zakres znaczeniowy określenia „ważny interes publiczny” jest szerszy niż katalog wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako materialne podstawy (przesłanki) dopuszczalności ograniczenia praw i wolności unormowanych w rozdziale II Konstytucji (zob. przykładowo wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02), to przy ocenie sposobu wyważenia przez ustawodawcę kolidujących ze sobą wartości zwykło się odwoływać do metodyki „testu proporcjonalności” wypracowanej na gruncie tego ostatniego przepisu. W rezultacie, „wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności”, to znaczy, że:

- 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów,
- 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane,
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela” (orzeczenie TK z 9 sierpnia 1998 r., sygn. akt K 28/97; pogląd ten został powtórzony m.in. w wyrokach TK z: 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03).

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

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ustanowione limitacje spełniają wymóg

proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności *sensu stricto*, konieczna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

2. Analiza zgodności

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

1975 r., sygn. akt III CZP 63/75; postanowienie SN z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV CSK 446/10).

Oceniając zgodność wskazanej wyżej i przyjętej wykładni art. 292 k.c. warto przywołać przebieg ewolucji wykładni przepisów o służebności gruntowej – w kontekście urządzeń przesyłowych – w orzecznictwie SN. W orzeczeniu z 31 grudnia 1962 r. (sygn. akt II CR 1006/62) – wydanym pod rządami prawa rzeczowego z 1946 r. (dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe; Dz. U. Nr 57, poz. 319; dalej: pr. rzecz.) SN zajął stanowisko, zgodnie z którym: „brak jest przepisu uprawniającego do ustanowienia służebności gruntowej polegającej na dopuszczeniu do ustanowienia na nieruchomości urządzeń koniecznych do przeprowadzenia linii elektrycznej. Nie stanowi w szczególności podstawy prawnej do ustanowienia takiej służebności przepis art. 33 Dekretu – Prawo rzeczowe, zezwalający na ustanowienie służebności drogi koniecznej. Jednakże społeczno-gospodarcze względy, które leżą u podstaw dyspozycji tego przepisu, a które uzasadniają też potrzebę korzystania z energii elektrycznej, usprawiedliwiają ocenę, że w drodze analogii do powyższego przepisu należy uznać za dopuszczalne ustanowienie przez sąd odpowiedniej służebności gruntowej umożliwiającej doprowadzenie linii elektrycznej do nieruchomości, która nie jest przyłączona do sieci elektrycznej”. Taka wykładnia została przyjęta w okresie obowiązywania prawa rzeczowego, pomimo że przewidywało ono oprócz służebności osobistej i gruntowej, służebność na rzecz przedsiębiorcy (art. 175 pr. rzecz.). W kolejnej uchwale z 3 czerwca 1965 r. (sygn. akt III CO 34/65), SN wyjaśnił, że „dopuszczalne jest ustanowienie przez sąd służebności gruntowej obciążającej nieruchomość mającą bezpośrednią łączność z siecią wodociagową i polegającej na doprowadzeniu od tej sieci przewodów wodociagowych do nieruchomości, która nie jest do sieci przyłączona i nie ma z nią bezpośredniej łączności”. SN dopuścił zatem analogiczne zastosowanie przepisu – o ustanowieniu służebności drogi koniecznej. Regulujący instytucję drogi koniecznej art. 145 k.c. należy do przepisów prawa sąsiedzkiego, regulującego wzajemne prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości sąsiednich. Podstawową przesłanką korzystania z tego unormowania są potrzeby konkretnej nieruchomości (władnącej) w zakresie dostępu do drogi przez jej właściciela, które mogą zostać zaspokojone tylko poprzez określone obciążenie sąsiednich nieruchomości. Również w tym zakresie dopuszczone zostało analogiczne zastosowanie przepisu dla doprowadzenia energii elektrycznej, wodociągu czy

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

Wbrew zastrzeżeniu o zakresie dopuszczalnej analogii, daleko od konstrukcji służebności drogi koniecznej odszedł SN w uchwale z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02; dalej także: uchwała z 17 stycznia 2003 r.), stanowiącej zapoczątkowanie linii orzecniczej dopuszczającej ustanowienie i zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu najpierw na rzecz nieruchomości władnącej stanowiącej własność przedsiębiorcy przesyłowego, a następnie – na rzecz przedsiębiorcy. W powyższym orzeczeniu SN stwierdził, że okoliczność, iż nieruchomość władnąca wchodzi w skład przedsiębiorstwa energetycznego nie wyłącza *per se* możliwości zrealizowania przez strony umowy

o ustanowienie służebności gruntowej w celu określonym w art. 285 § 2 k.c. Pogląd ten był następnie powtarzany w kolejnych orzeczeniach, w których SN oceniał przede wszystkim wnioski o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie służebności o treści służebności przesyłu (zob. np. postanowienie SN z 10 lipca 2008 r., sygn. akt III CSK 73/08). Warto podkreślić, że początkowo SN – co prawda *obiter dicta* – akcentował konieczność wskazania nieruchomości władnącej, wchodzącej w skład przedsiębiorstwa (zob. w szczególności uchwałę SN z 17 stycznia 2003 r.; zob. także przykładowo postanowienie SN z 8 września 2006 r., sygn. akt II CSK 112/06). Natomiast w uchwale SN z 7 października 2008 r. (sygn. akt III CZP 89/08) przyjęto, że służebność gruntowa o treści służebności przesyłu nie jest prawem związanym z własnością nieruchomości władnącej. Zdaniem SN: „Ustanowiona na rzecz przedsiębiorstwa (w znaczeniu podmiotowym) służebność gruntowa lub nabyta przez przedsiębiorstwo w drodze zasiedzenia taka służebność, jako prawo korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie związanym z działaniem tego przedsiębiorstwa (art. 285 k.c.), odpowiada funkcji i treści nowo kreowanej służebności przesyłu. Tak jak dla ustanowienia na rzecz przedsiębiorcy lub nabycia przez przedsiębiorcę w drodze zasiedzenia służebności przesyłu, tak i dla ustanowienia na rzecz przedsiębiorstwa lub nabycia przez przedsiębiorstwo w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, także bezprzedmiotowe jest oznaczenie «nieruchomości władnącej»”. Powyższa teza, wywołująca wątpliwości, została w powtórzona w późniejszych orzeczeniach SN (por. wyrok SN z 12 grudnia 2008 r., sygn. akt II CSK 389/08; uchwały SN z: 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt III CZP 31/13). W postanowieniu SN z 16 stycznia 2013 r. (sygn. akt II CSK 289/12), SN stwierdził, że odstępnie w drodze wykładni od konieczności określenia nieruchomości władnącej nastąpiło w rezultacie odwołania się do pojęcia przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym i przyjęcia domniemania, że składnikiem przedsiębiorstwa przesyłowego jest zawsze taka nieruchomość. Przy takim założeniu brak określenia nieruchomości władnącej jest tylko technicznym uproszeniem i nie świadczy o braku wystąpienia przesłanki merytorycznej w postaci nieruchomości władnącej. Sąd Najwyższy wskazał ponadto, iż skoro na gruncie prawa cywilnego od końca 1962 r. przyjęto, że istnieje możliwość istnienia służebności przesyłu jako służebności gruntowej, to odstępnie obecnie od tej wykładni stanowiłoby czynnik destabilizujący stosunki gospodarcze (por. wyrok TK z 28 października 2003 r.,

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

Jak wynika z powyższego, pogląd o możliwości zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu zaistniał w orzecznictwie, i to jeszcze przed 3 sierpnia 2008 r. (tj. przed wejściem w życie przepisów regulujących służebność przesyłu). Służebność gruntowa może być ustanowiona na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości sąsiedniej (art. 285 § 1 k.c.) i tylko w celu zwiększenia użyteczności tej nieruchomości lub jej części (art. 285 § 2 k.c.). Służebność gruntowa, jako prawo związane, musi być połączone z własnością nieruchomości władnącej. Jak wskazano powyżej w uchwale z 17 stycznia 2003 r., okoliczność, że nieruchomość władnąca wchodzi w skład przedsiębiorstwa energetycznego, sama przez się nie wyklucza możliwości zrealizowania przez strony umowy o ustanowienie służebności gruntowej celu określonego w art. 285 § 2 k.c. W uzasadnieniu zastosowano zatem dynamiczną wykładnię art. 285 § 2 k.c., zgodnie z którą jeżeli nieruchomość wchodzi w skład przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹

k.c., to zwiększenie użyteczności przedsiębiorstwa pośrednio prowadzi także do zwiększenia użyteczności samej nieruchomości, na której znajdują się inne jego składniki. Przesłanka z art. 285 § 2 k.c. została zatem – pośrednio – zachowana. Powyższy pogląd spotkał się z rozbieżnymi ocenami przedstawicieli doktryny, stając się przedmiotem tak aprobaty, jak i krytyki niektórych spośród nich (M. Warciński, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13. Służebność przesyłu*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 3, s. 122-132; E. Gniewek, *Glosa do uchwały SN z 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, „Rejent”*; 2003, nr 5, s. 149-158; J. M. Kondak, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13, Termin zasiedzenia służebności przesyłu okresu władania przez przedsiębiorcę nieruchomością w zakresie służebności przesyłu przed 3.08.2008 r.*, Lex/el., 2016, nr 195139).

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

2.2. Ustawodawca ustanowił zamknięty katalog praw rzeczowych i tylko on w drodze ustawy może go poszerzyć lub zmienić treść konkretnego prawa. Wykładnia dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz

przedsiębiorstwa przesyłowego w znacznym zakresie modyfikuje treść klasycznej służebności gruntowej. Wykładnia prawa nie powinna jednak mieć charakteru prawotwórczego. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Choć instytucja zasiedzenia służebności gruntowej stanowi niewątpliwie ograniczenie własności, to jest ona jednak zgodna z Konstytucją. W wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98) Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie zasiedzenia jest poważną ingerencją w gwarancję prawa własności, lecz art. 292 k.c. określa ustawową podstawę tej ingerencji, przepis ten ma ograniczony zakres regulacji („tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia”), nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości i obrony prawa własności, ani nie wyklucza możliwości rozporządzania nią, co sprawia, iż nie można mu zarzucić, że narusza istotę prawa własności, tj. art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Dla oceny konstytucyjności znaczenie w tym przypadku ma ustawowa podstawa ograniczenia. Nie ma wątpliwości co do możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej drogi koniecznej, bowiem istnieje ustawowa regulacja dopuszczająca ograniczenie prawa własności nieruchomości obciążanej taką służebnością. Takiej pewności nie można mieć jednak w stosunku do służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu. Zdaniem SN to właśnie przepisy o służebności gruntowej miałyby dawać taką podstawę. Jednak efekt zabiegów interpretacyjnych tak bardzo odbiega od językowego brzmienia treści przepisów definiujących służebność gruntową, że uzasadnione jest twierdzenie o prawotwórczym skutku zastosowanej wykładni. W konsekwencji, trudno mówić o istnieniu umocowania ustawowego uzasadniającego ograniczenia prawa własności. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Konstytucja nie gwarantuje wprost praw osób znajdujących się w sytuacji faktycznej prowadzącej do zasiedzenia. Czyni to dopiero ustawodawca zwykły, wyraźnie określając zasady zasiedzenia i obliczania terminu zasiedzenia, a także – co ma znaczenie w niniejszej sprawie – określając treść przepisów intertemporalnych. Niedopuszczalne jest interpretowanie zasad prawnych kształtujących instytucję zasiedzenia w sposób rozszerzający. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenia własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy nie naruszają one istoty tego prawa. Zasadą konstytucyjnie

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

Ponadto, konstrukcja służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu jest trudna do pogodzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak już wcześniej podkreślono, sama instytucja zasiedzenia służebności powinna być rozpatrywana na płaszczyźnie dopuszczalności wprowadzonego ograniczenia prawa własności. Należy podkreślić, że zasiedzenie – nie skutkując pozbawieniem prawa własności, lecz jedynie umniejszeniem możliwości korzystania z nieruchomości – ze swojej natury nie może być traktowane jako naruszenie istoty prawa własności (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Jednak z uwagi na to, że stanowi ono znaczącą ingerencję w uprawnienia właściciela, warunki zasiedzenia powinny spełniać pozostałe wymogi zasady proporcjonalności. Ograniczając ochronę konstytucyjną ustawodawca powinien uwzględnić znaczenie prawa własności, a wszystkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść właścicieli (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03).

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

Dokonana na drodze sądowej interpretacji prawa ingerencja w prawo własności aktualnie nie jest już także konieczna. W szczególności w obecnych realiach przyjęta wykładnia nie spełnia wynikającego z zasady proporcjonalności wymogu niezbędności wprowadzonego ograniczenia w konstytucyjnie chronionym prawie własności. Akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed

wprowadzeniem przez ustawodawcę wprost tego ograniczonego prawa rzeczowego nie jest konstytucyjnie uzasadnione – społeczne cele (potrzeby gospodarcze użytkowników sieci przesyłowych), których realizacja może być osiągnięta w mniej dotkliwy dla właścicieli sposób. W aktualnym stanie prawnym istnieją instrumenty należycie chroniące interesy przedsiębiorców przesyłowych, wyrażające się w uzyskaniu dostępu do nieruchomości, wymaganego potrzebą eksploatacji sieci przesyłowych. Warto w tym kontekście wskazać na art. 305² § 1 k.c. przewidujący roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu. Sądowy tryb domagania się przez przedsiębiorcę przesyłowego ustanowienia służebności przesyłu realizuje interes użytkownika sieci przesyłowych. Trudno zatem o dalsze uprzywilejowanie przedsiębiorców w sytuacji, gdy dysponują oni adekwatnymi środkami, z których skorzystanie daje im gwarancje uzyskania dostępu do gruntów niezbędnych dla prawidłowego wykorzystania urządzeń przesyłowych.

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

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

W ramach działu III tytułu III księgi drugiej poświęconego służebnościom należy oprócz służebności gruntowych (rozdział I) i osobistych (rozdział II) wprowadzić przepisy regulujące trzeci rodzaj służebności, tj. służebność przesyłu” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 81/VI kad.). Projektodawca podniósł także, że uchwała SN z 17 stycznia 2003 r. nie jest *de lege lata* wystarczającą podstawą uregulowania praw przedsiębiorców przesyłowych do korzystania z cudzych nieruchomości: „uchwała ta spotkała się z zarzutem, że nie została spełniona przesłanka z art. 285 § 2 k.c., gdyż w istocie ustanowienie służebności miało na celu zwiększenie użyteczności przedsiębiorstwa przesyłowego, a nie nieruchomości władnącej. Nie sposób przejść do porządku dziennego nad tym zarzutem, jednak funkcjonalna wykładnia art. 285 § 2 przemawia za trafnością uchwały”. Czytelny był zatem zamiar wprowadzenia nowelizacji: stworzenie nowego prawa wobec społecznej i gospodarczej konieczności uregulowania praw przedsiębiorców przesyłowych do utrzymywania linii przesyłowych na cudzych nieruchomości w sytuacji, w której istniejące regulacje (w tym instytucja służebności gruntowej) okazały się niewystarczające. Powyższe potwierdza tezę, że ustawodawca wykreował zupełnie nowy rodzaj służebności, do którego przepisy o służebnościach gruntowych stosuje się tylko odpowiednio (art. 305⁴ k.c.).

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

okresu czasu, w którym – świadomi nowego znaczenia normy prawnej – podejmą czynności niezbędne dla zabezpieczenia swojego interesu prawnego. Zgodnie z powyższymi uwagami, stwierdzona przez Sąd Najwyższy zmiana stosunków gospodarczych powinna stanowić sygnalizację luki w prawie. Podjęcie działań ustawodawczych umożliwiłoby wykorzystanie instytucji przepisów przejściowych i w ten sposób dostosowanie prawa nastąpiłoby w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami.

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

z 15.11.1996 r. w sprawie *Cantoni przeciwko Francji*, 1996-V, § 29-32 i z 22.6.2000 r. w sprawie *Coeme i in. przeciwko Belgii*, 2000-N/II, § 145). Także TK wielokrotnie wyraził stanowisko, że nadawanie mocy wstecznej nowej wykładni przepisu prawa, na podstawie którego doszło do nabycia określonego prawa, godzi w zasadę pewności prawa, zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem oraz w zasadę ochrony praw nabytych (porównaj m.in. wyroki TK z 2.3.1993 r., K 9/93, z 24.5.1994 r., K 1/94, OKT Nr 1/1994, poz. 10 i z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK Nr 5/2000, poz. 138). Również w orzecznictwie SN dominuje stanowisko, że pewność prawa wymaga, by także w razie późniejszej zmiany przepisu prawa lub jego rozumienia, respektowane były czynności prawne podejmowane pod rządami poprzednio obowiązującego prawa i jego wykładni (por. m.in. wyrok z 26.7.1991 r., I PRN 34/91, uchwałę SN (7) z 19.5.2009 r., III CZP 139/08, OSNC Nr 11/2009, poz. 144 oraz wyrok z 12.2.2010 r., I CSK 328/09, OSNC Nr 9/2010, poz. 130 i cytowane tam orzecznictwo)". Powyższe orzeczenie dotyczy nabycia prawa pod rządami odmiennej wykładni przepisu w tym samym brzmieniu, jednak *mutatis mutandis* można je odnieść do zasiedzenia służebności gruntowej na potrzeby urzędów przesyłowych. Właściciele nieruchomości, analizując treść normy wyrażonej przepisem art. 285 § 2 k.c., nie mogli przewidywać, iż zostanie przełamane językowe znaczenie użytych tam zwrotów i dopuszczona służebność w istocie na rzecz przedsiębiorstwa.

2.4. Podsumowując, warto podkreślić, że samo brzmienie przepisów art. 285 k.c. i 292 k.c. nie budzi wątpliwości konstytucyjnych (por. wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Zastrzeżenia dotyczą natomiast treści normy prawnej ukształtowanej na skutek wykładni dokonywanej przez Sąd Najwyższy od 2003 r. (od uchwały z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02). W świetle przytoczonych argumentów należy dojść do wniosku, że przyjmowana obecnie w orzecznictwie SN oraz sądów powszechnych wykładnia przepisu art. 292 k.c. w związku z art. 285 k.c. umożliwiającą nabycie przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej

treści służebności przesyłu, w sytuacji, gdy nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński