



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 października 2018 r.

Pozycja 59

## POSTANOWIENIE

z dnia 17 października 2018 r.

Sygn. akt P 7/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek – sprawozdawca  
Zbigniew Jędrzejewski  
Justyn Piskorski  
Julia Przyłębska,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 października 2018 r., trzech pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu,

czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380), jako podstawa nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1–3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z 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) oraz z art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1) w zakresie, w jakim stanowi podstawę:

- a) nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji o charakterze wywłaszczeniowym, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.), art. 75 ust. 1, a następnie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.) albo art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.),
- b) doliczenia do okresu korzystania, w sposób odpowiadający służebności przesyłu, przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urządzenia (terminu zasiedzenia) – czasu korzystania z takiego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r.,

## p o s t a n a w i a

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

## 1. Pytania prawne.

1.1. Trzema postanowieniami – z lutego i maja 2017 r. – Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu (dalej: pytający sąd) przedstawił niemal jednobrzmiące pytania prawne, czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 380, obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025; dalej: k.c.), jako podstawa nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1–3 Konstytucji, a także z 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) oraz z art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1; dalej: karta) w zakresie, w jakim stanowi podstawę:

a) nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji o charakterze wywłaszczeniowym, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.), art. 75 ust. 1, a następnie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.) albo art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.);

b) doliczenia – przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa – do okresu zasiedzenia czasu korzystania, przed 3 sierpnia 2008 r., z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu.

1.2. Stany faktyczne leżące u podstaw pytań prawnych przedstawiają się następująco:

1.2.1. Spółka gazownicza wniosła o stwierdzenie, że jej poprzednik prawny nabył w 2005 r. przez zasiedzenie służebność gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu, polegającą na:

a) prawie swobodnego dostępu do gazociągu wysokiego ciśnienia (DN 150) w celu wykonywania prac budowlano-montażowych, eksploatacyjnych, konserwacyjnych i remontowych, wymiany i przebudowy urządzeń i przewodów gazowych oraz usuwania ewentualnych awarii sieci gazowej, w strefie eksploatacyjnej o łącznej szerokości 4 m wzdłuż osi gazociągu (licząc po 2 m od osi gazociągu w każdą stronę),

b) ograniczeniu prawa kaźdoczesnego właściciela do korzystania z nieruchomości obciążonej w wymienionej strefie eksploatacyjnej, w której nie będzie podejmowana działalność mogąca mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłową eksploatację gazociągu.

Wnioskodawczyni wskazała że: gazociąg został wybudowany na podstawie decyzji z 1968 r. i oddany do użytku w 1975 r. Od tego czasu jest nieprzerwanie eksploatowany przez kolejnych jej poprzedników prawnych (przedsiębiorstwa państwowe, powstałe w wyniku przekształceń organizacyjnych, a od czasu komercjalizacji – spółkę prawa handlowego). Bieg okresu zasiedzenia służebności rozpoczął się więc najpóźniej w 1975 r., a okres zasiedzenia upłynął w 2005 r., po upływie 30 lat (z powodu pozostawiania poprzedników prawnych wnioskodawczyni w złej wierze).

Uczestnicy postępowania nie podzielili argumentacji wnioskodawczyni, wnosząc o oddalenie wniosku i wskazując na:

a) niekonstytucyjność wykładni dopuszczającej nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu,

b) fakt, że wprowadzeniu do k.c. nowego rodzaju ograniczonego prawa rzeczowego nie towarzyszyły żadne przepisy intertemporalne, co powoduje, iż instytucja ta powinna być stosowana dopiero od 3 sierpnia 2008 r.,

c) naruszenie zasady pewności prawa wskutek nadania mocy wstecznej nowej wykładni przepisów dotyczących zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu,

d) okoliczność, że bieg terminu zasiedzenia mógł rozpocząć się najwcześniej w dniu wejścia w życie ustawy wprowadzającej służebność przesyłu, to jest 3 sierpnia 2008 r.

1.2.2. Osoba fizyczna wniosła o ustanowienie na jej nieruchomości odpłatnej służebności przesyłu na rzecz spółki ciepłowniczej, polegającej na odpłatnym korzystaniu z tej nieruchomości przez spółkę i jej następców prawnych, w zakresie ograniczonym do prawa wejścia i wjazdu na nieruchomość, prowadzenia prac konserwacyjnych, remontów, modernizacji urządzeń przesyłowych oraz usuwania awarii.

Wnioskodawczyni nabyła w 2014 r. nieruchomość, wzdłuż granicy której posadowiono – częściowo pod ziemią, a częściowo nadziemnie – odcinek magistrali ciepłowniczej (2 x DN 500), stanowiącej własność spółki ciepłowniczej. Odcinek ten został wybudowany w połowie lat siedemdziesiątych XX w. i kolejne podmioty wykorzystywały go do dostarczania ciepła do licznych budynków (w 2011 r. fragment sieci ciepłej został wymieniony „po śladzie”, zlikwidowano też komorę ciepłowniczą, co zmniejszyło powierzchnię gruntu zajętą przez urządzenia przesyłowe).

Spółka ciepłownicza powiadomiła w 2014 r. wnioskodawczynię o ustanowieniu na jej nieruchomości służebności, polegającej na korzystaniu z nieruchomości w zakresie koniecznym do eksploatowania odcinka sieci ciepłej, co jednak nie znalazło odzwierciedlenia w treści księgi wieczystej. W związku z tym wnioskodawczyni wniosła o ustanowienie odpłatnej służebności przesyłu. Spółka ciepłownicza podniosła jednak, że już w 2009 r. jej poprzedniczka prawna nabyła przez zasiedzenie służebność przesyłu polegającą na prawie utrzymania tego odcinka sieci ciepłej oraz dostępu do niej w celu prowadzenia bieżącej jej obsługi, konserwacji, remontów i wymiany.

1.2.3. Spółka gazownicza wniosła o stwierdzenie, że z końcem 1986 r. Skarb Państwa nabył przez zasiedzenie służebność gruntową, polegającą na prawie kaźdoczesnego właściciela gazociągu wysokiego ciśnienia (DN 500):

a) do korzystania z pasa eksploatacyjnego o szerokości 6 m (licząc po 3 metry od osi gazociągu w każdą stronę),

b) dostępu i dojazdu do przewodów i urządzeń w celu wykonania prac budowlano-montażowych, eksploatacyjnych, konserwacyjnych, usuwania awarii, w pasie o szerokości 8 m (licząc po 4 m od osi gazociągu w każdą stronę), wolnym od jakichkolwiek budynków, drzew i krzewów.

Spółka gazownicza wskazała, że gazociąg stanowi jej własność od 2008 r., ale został odebrany w 1972 r. Wówczas rozpoczął się bieg terminu zasiedzenia służebności gruntowej o treści służebności przesyłu, a posiadaczem tej służebności był Skarb Państwa.

Pełnomocnik Skarbu Państwa zaprzeczył, że jest poprzednikiem prawnym spółki i wniósł o zwolnienie od udziału w sprawie, wskazując, iż wnioskodawczyni nie legitymuje się dowodem potwierdzającym zasiedzenie służebności przesyłu ani służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Osoby fizyczne, na nieruchomości których znajduje się gazociąg, wniosły o oddalenie wniosku, podkreślając, że nie zaktualizowały się przesłanki zasiedzenia służebności gruntowej ani też służebności przesyłu. Zakwestionowały one przy tym trafność orzecznictwa Sądu Najwyższego (dalej: SN) w zakresie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu oraz wskazali na liczne pytania prawne skierowane przez sądy powszechne do Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Pytający sąd ma wątpliwości, czy w rozpatrywanych przezeń sprawach istnieją prawne podstawy stwierdzenia zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, a w szczególności – czy taką podstawę mogą stanowić art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., odnoszone do zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, którego termin biegł przed 3 sierpnia 2008 r., jeśli nie wydano decyzji o charakterze wywłaszczeniowym (bądź czy możliwe jest doliczenie okresu korzystania przed 3 sierpnia 2008 r. przez poprzedników wnioskodawców z trwałego i widocznego urzędzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu).

Pytający sąd przedstawił odnośne orzecznictwo SN i dotychczasowe wnioski do Trybunału Konstytucyjnego oraz uzasadnił dopuszczalność wyrokowania i zakresowość potencjalnego wyroku. Następnie scharakteryzował wzorce kontroli, szczególnie odnosząc się do zasady niedziałania prawa wstecz.

Pytający sąd wskazał na znaczące pogorszenie się sytuacji przeciętnego właściciela, wynikające z pojawienia się wykładni SN dopuszczającej zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej swoją treścią służebności przesyłu. Choć właściciel nie mógł mieć świadomości biegu terminu zasiedzenia służebności przeciwko niemu (bo możliwość taka nie istniała przed 3 sierpnia 2008 r.), a zatem nie mógł podjąć obrony, w związku z wykładnią SN został (lub zostanie) postawiony przed faktem pozbawienia lub ograniczenia własności. Co zdaniem pytającego sądu istotne, działania poprzedników prawnych przedsiębiorstw przesyłowych rozpoczynały się najczęściej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., stąd też – patrząc przez pryzmat rozpiętości czasowej biegu terminu zasiedzenia – nie można mówić o marginalnym charakterze zaistniałych wątpliwości.

Pytający sąd zwrócił uwagę na brak w polskim porządku prawnym przepisów uprzywilejowujących przedsiębiorstwa przesyłowe, czemu zresztą stałyby na przeszkodzie art. 21 i art. 32 Konstytucji (zasada ochrony własności i zasada równości wobec prawa). Stan wynikający z wykładni SN godzi zaś ponadto w zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa. Obywatel ów, któremu znana była zasada *numeri clausi* praw rzeczowych, miał bowiem prawo spodziewać się, że w okresie, w którym ustawodawca nie skodyfikował w k.c. służebności przesyłu, jako ograniczonego prawa rzeczowego, nie było podstaw prawnych zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej takiej służebności. Wprowadzenie takiej możliwości drogą wykładni SN jest więc bezpośrednim naruszeniem zasady zamkniętego katalogu praw rzeczowych. Ponadto, zdaniem pytającego sądu, cała konstrukcja służebności przyjęta na potrzeby wykładni SN jest sprzeczna z definicją służebności gruntowej ze względu na brak nieruchomości władnącej.

Pytający sąd podkreślił, że wprowadzenie do k.c. przepisów o służebności przesyłu poprzedzone było stosowną *vacatione legis*, natomiast właściciele nieruchomości, do których

ma zastosowanie wykładnia SN zostali postawieni przed faktem dokonany, z reguły wobec uzyskania przez przedsiębiorstwo przesyłowe pozytywnego orzeczenia o zasiedzeniu służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu. Sąd zwrócił uwagę, że przed 3 sierpnia 2008 r. istniały przepisy administracyjne umożliwiające zabezpieczenie praw Skarbu Państwa czy przedsiębiorstw przesyłowych, a orzecznictwo SN dopuszczało dokonywanie odpowiednich wpisów w księgach wieczystych nieruchomości. W opinii pytającego sądu, przedsiębiorcy przesyłowi (czy też Skarb Państwa) mieli możliwość zabezpieczenia ich interesów, a brak inicjatywy w tym względzie, zwłaszcza w kontekście wartości majątku posadowionego na cudzych nieruchomościach, można tłumaczyć (choć nie usprawiedliwić) realiami ustroju socjalistycznego. Zarazem porównanie sytuacji przedsiębiorstwa przesyłowego i właściciela nieruchomości wskazuje wyraźne pogorszenie położenia tego drugiego.

Pytający sąd – w kontekście ograniczenia praw właścicieli – podkreślił, że niedopełniony został podstawowy wymóg ograniczenia konstytucyjnego prawa własności, to jest ustanowienie ograniczenia w ustawie. Postawił on retoryczne pytanie o możliwości statystycznego właściciela nieruchomości, o najwyższym przeciętnym rozeznaniu w obowiązujących przepisach prawa (nie wspominając o wykładni), starającego się chronić swoją własność, w sytuacji, w której o jego konstytucyjnych prawach decyduje nie ustawa lecz jedynie dokonana przez SN interpretacja.

Zdaniem pytającego sądu, w świetle art. 1 protokołu nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem SN, ponieważ nie został spełniony warunek pozbawienia własności „na warunkach przewidzianych przez ustawę”, i niczego nie zmienia w tym względzie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ odnosiło się ono do zasiedzenia nieruchomości.

W opinii pytającego sądu, istnienie wyraźnej niezgodności pomiędzy ustawą – art. 292 i art. 285 § 1 i 2 k.c. – a praktyką, opartą na wykładni SN jest wystarczającym powodem stwierdzenia niezgodności zakwestionowanych przepisów z protokołem. Również zestawienie praw wynikających z art. 17 ust. 1 karty z sytuacją, w której – bez wiedzy właściciela, wskutek retroaktywnej wykładni przepisów – biegnie termin przedawnienia, prowadzący w konsekwencji do co najmniej częściowego pozbawienia właściciela prawa własności musi budzić sprzeciw wobec tak wyraźnego pogwałcenia praw właściciela. Jednostronna i „kreatywna” wykładnia SN pozbawiła wynikających z karty gwarancji ochrony właścicieli nieruchomości, przeciwko którym przed 3 sierpnia 2008 r. biegł termin zasiedzenia.

Pytający sąd zwrócił uwagę, że przyjęcie nieretroaktywnej wykładni art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. diametralnie zmieniłoby sytuację właścicieli nieruchomości. Zakładając początek biegu terminu zasiedzenia 3 sierpnia 2008 r. i brak możliwości doliczenia okresu zasiedzenia sprzed tego dnia, widoczna jest możliwość podjęcia przez właściciela obrony i respektowania jego praw.

Pytający sąd podkreślił, że wykładnia celowościowa SN pozostaje oderwana zarówno od konstytucyjnych jak i prawnomiędzynarodowych zasad ochrony własności. Dopuszczenie biegu terminu zasiedzenia przeciwko nieświadomemu tego faktu właścicielowi i wykreowanie – w drodze prawotwórczej analogii – instytucji konstrukcyjnie wadliwej i sprzecznej z zasadami *numeri clausi* ograniczonych praw rzeczowych wyraźnie godzi w prawa właścicieli nieruchomości. Nie można więc mówić tu o realizacji konstytucyjnej ochrony prawa własności ani też – chociażby – o wykładni przepisów w zgodzie z duchem Konstytucji.

Zestawienie orzecznictwa międzynarodowych i krajowych organów ochrony prawnej pokazuje, że właściciele nieruchomości – przeciwko którym SN dopuścił w drodze wykładni bieg terminu zasiedzenia służebności odpowiadającej swoim zakresem służebności przesyłu – potraktowani zostali niehumanitarnie: zaskoczeni biegiem terminu zasiedzenia nie dysponowali instrumentami prawnymi służącymi obronie przed ograniczeniem własności, a posta-

wieni przed faktem dokonany (wobec stwierdzenia upływu terminu przedawnienia) nie zostali objęci możliwością uzyskania wynagrodzenia albo jakiegokolwiek odszkodowania.

W opinii pytającego sądu, prawotwórcza, „kreatywna” – w negatywnym tego słowa znaczeniu – wykładnia SN spowodowała naruszenie nie tylko Konstytucji, ale i podstawowych praw wynikających z umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, pozostawiając właścicieli nieruchomości w sytuacji trudnej do zaakceptowania z perspektywy podstawowych praw i wolności. Zgoda na prawotwórczą wykładnię SN prowadzi w istocie do usankcjonowania bezprawnych działań Skarbu Państwa i przedsiębiorstw przesyłowych, które posadowiły swoje urządzenia na gruntach niebędących ich własnością w okresie poprzedzającym transformację ustrojową.

## 2. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

W piśmie z 26 kwietnia 2017 r., uzupełnionym pismem z 23 czerwca 2017 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim – gdy nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 75 ust. 1, a następnie art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. albo art. 124 ust. 1 u.g.n. – stanowi podstawę nabycia w drodze zasiedzenia – przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, przed 3 sierpnia 2008 r. – służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu oraz doliczenia do okresu zasiedzenia służebności przesyłu okresu występowania na nieruchomości stanu faktycznego odpowiadającego treści służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r., jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1–3 Konstytucji oraz z art. 1 protokołu. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że pytający sąd nie przedstawił żadnej argumentacji na poparcie zarzutów naruszenia art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 37 ust. 1 i 2 Konstytucji. W tym więc zakresie pytania prawne nie spełniają wymogów ustawowych, a postępowanie powinno zostać umorzone.

Wątpliwości Prokuratora Generalnego wzbudziła również dopuszczalność powołania – jako wzorca kontroli – art. 17 ust. 1 karty. Zwrócił on uwagę, że – przed wejściem karty w życie, 1 grudnia 2009 r. (co nastąpiło wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony zmieniającego traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1), Trybunał Konstytucyjny uznawał ją (w postaci, w jakiej została proklamowana w traktacie z Nicei zmieniającym traktat o Unii Europejskiej, traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne, Dz. Urz. UE C 80 z 10.03.2001, s. 1) za porozumienie, bliższe deklaracji niż aktowi prawa obowiązującego (zob. wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Była ona jednak przywoływana, przede wszystkim w celu wzmocnienia argumentacji oraz podkreślenia zbieżności aksjologicznej polskiego i europejskiego standardu ochronnego. Niemniej jednak nigdy nie była ona powoływana jako wzorzec kontroli, więc nie stała się też podstawą rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Przeanalizowawszy charakter prawny karty, jej wartość normatywną i zakres stosowania oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że została ona powołana bez odpowiedniego uzasadnienia, wyłącznie jako dodatkowe wsparcie argumentacyjne i wzmocnienie wymowy zarzutów naruszenia wzorca konstytucyjnego i konwencyjnego, a w tym stanie rzeczy postępowanie w zakresie tego wzorca kontroli podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator Generalny uznał za podstawowe wzorce kontroli art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, współtworzące konstytucyjny system ochrony prawa własności, oraz art. 1 protokołu. Dokonawszy szczegółowej analizy kwestionowanych przepisów i orzecznictwa, stwierdził, że istnieje utrwalony, jednolity i mający jednoznaczne potwierdzenie w orzecnic-

twie SN sposób stosowania zaskarżonego art. 292 w związku z art. 285 k.c., który to sposób – przez to, że nadał przepisom określoną treść normatywną – może podlegać kontroli konstytucyjności.

Prokurator Generalny, po analizie orzecznictwa i literatury przedmiotu, stwierdził, że nie można przyjąć, iż art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., w rozumieniu nadanym im przez orzecznictwo SN, ma charakter retroakcyjny, ani że narusza zasady poprawnej legislacji. Jego zdaniem, służebność gruntowa o treści odpowiadającej treści służebności przesyłu była ograniczonym prawem rzeczowym istniejącym na długo przed dniem wejścia w życie przepisów regulujących instytucję służebności przesyłu i mogła być przedmiotem zasiedzenia. Uznał też, że prawotwórcza wykładnia zaskarżonych przepisów nie narusza art. 64 ust. 3 ani art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że – z konstytucyjnego punktu widzenia – zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu (i służebności przesyłu) prowadzi do ograniczenia prawa własności, ale nie może być – co do zasady – potraktowane jako skutkujące wyzuciem z prawa własności podmiotu, przeciwko któremu upłynął termin zasiedzenia. W kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego problematyki zasiedzenia, oraz po przeanalizowaniu uwarunkowań historycznych i gospodarczych PRL, zaprzeczył, by możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego albo Skarb Państwa służebności o treści służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r. (oraz możliwość doliczenia do okresu wymaganego do zasiedzenia służebności przesyłu okresu występowania na nieruchomości stanu faktycznego odpowiadającego treści służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r.), stanowiła dla właścicieli nieruchomości sytuację nieprzewidywalną, której skutkom nie mogli przeciwdziałać.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w wypadku zasiedzenia służebności przesyłu nie dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości, lecz jedynie ograniczeniu ulegają jego uprawnienia do korzystania z nieruchomości. Wyeksponował tu interes podmiotu dokonującego zasiedzenia – zapewnienie stabilnej podstawy prowadzenia działalności o charakterze użyteczności publicznej. Podkreślił, że właścicielowi nieruchomości przysługiwały różnorakie środki prawne, pozwalające bronić się przed zasiedzeniem służebności przez przedsiębiorstwo przesyłowe albo Skarb Państwa. Zauważył jednak, że „Odrębnym zagadnieniem jest kwestia faktycznych możliwości realizacji owych roszczeń w okresie przed 1989 r. – w odmiennych realiach ustrojowych”.

Oceniając kwestionowaną regulację w perspektywie wymogu proporcjonalności ingerencji w prawo własności, Prokurator Generalny stwierdził, że ograniczenie praw właściciela nieruchomości jest uzasadnione klauzulą porządku publicznego, której istotnym elementem jest stabilność obrotu prawnego.

Uwzględniając ogół argumentacji, opartej na orzecznictwie i literaturze przedmiotu, Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1–3 Konstytucji oraz art. 1 protokołu. Stwierdził ponadto, że art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności (nawet wbrew woli właściciela) na podmiot inny niż Skarb Państwa, nie mogą być zatem uznawane za wywłaszczenie, lecz – ewentualnie – za niedozwoloną ingerencję w prawo własności, w postaci jego nadmiernego ograniczenia.

### 3. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

3.1. W piśmie z 6 lipca 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu i zajął stanowisko, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim umożliwia, przed wejściem w życie art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> k.c., tj. przed 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 1 protokołu.

3.2. Rzecznik, po szczegółowym przeanalizowaniu orzecznictwa, podkreślił, że przed 3 sierpnia 2008 r. (wprowadzeniem do k.c. nowego rodzaju służebności – służebności przesyłu) prawne usankcjonowanie służebności przesyłu było uzależnione od jurydycznej możliwości jej wpisania w rygory służebności gruntowych. Możliwość nabycia służebności przez zasiedzenie była zaś uzależniona od uznania, że nabywane prawo jest emanacją służebności gruntowej. Rzecznik zwrócił uwagę, że w orzecznictwie dopuszczano możliwość umownego ustanowienia służebności gruntowej, która treścią odpowiada służebności przesyłu (a także możliwość zasiedzenia tak ujętego prawa do korzystania z gruntu).

3.3. W odniesieniu do spełnienia przez pytania prawne ustawowych przesłanek, Rzecznik stwierdził, że spełnienie przesłanki podmiotowej nie budzi wątpliwości. Podzieliwszy pogląd pytającego sądu, że istnieje jednolita sądowa wykładnia kwestionowanych przepisów, nadająca im stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie, uznał też za spełnioną przesłankę przedmiotową. Wskazał również, że ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej normy będzie bezpośrednio rzutować na wyniki toczących się przed pytającym sądem postępowań, co znaczy, że przesłanka funkcjonalna jest spełniona i nie ma podstaw umorzenia postępowania.

Rzecznik wskazał, że rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości przyczyni się do usunięcia stanu niepewności prawnej uczestników postępowań cywilnych oraz uwolni ich od konieczności następczego skarżenia podstawy prawnej rozstrzygnięcia sądowego w drodze skargi konstytucyjnej.

3.4. Rzecznik sformułował wątpliwości w odniesieniu do drugiego z przedstawionych przez pytający sąd zagadnień, czyli kwestii doliczenia do okresu korzystania (w sposób odpowiadający służebności przesyłu) przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urzędzenia czasu korzystania z takiego urzędzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r. Samo dopuszczenie możliwości doliczenia okresu posiadania nie wynika bowiem – w opinii Rzecznika – z powołanych przepisów k.c., a ewentualną podstawę takiego uprzywilejowania przedsiębiorcy przesyłowego może stanowić art. 352 w powiązaniu z art. 305<sup>1</sup> k.c., z uwzględnieniem braku stosownego przepisu intertemporalnego, który mógłby towarzyszyć wprowadzeniu do porządku prawnego służebności przesyłu. Za istotne uznał, że ewentualne doliczenie okresu posiadania prowadzi do nabycia służebności przesyłu, czyli prawa przewidzianego w art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> k.c., ale w tym zakresie nie można mówić o ugruntowanej linii orzeczniczej. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich ograniczył swoje stanowisko w sprawie jedynie do pierwszych części pytań prawnych.

3.5. Zdaniem Rzecznika, podstawowe znaczenie w sprawie ma art. 64 ust. 2 Konstytucji. Sam wyłom w ochronie prawa własności, wynikający z zasiedzenia, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, o ile norma dopuszczająca zasiedzenie nie narusza innych wartości



konstytucyjnych. Ustawodawca powinien zaś respektować, w szczególności zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada bezpieczeństwa prawnego) oraz zakaz wstecznego działania ustawy.

W opinii Rzecznika, konstytucyjnej ochronie podlega zaufanie uczestników obrotu do uzasadnionego sposobu interpretacji prawa, przyjmowanego w procesie stosowania prawa przez sądy. Ochrona prawa własności implikuje bowiem stan, w którym właściciel może dowiedzieć się o prawnej możliwości zasiedzenia w momencie, gdy upłył jego terminu jeszcze nie nastąpił.

Rzecznik stwierdził, że zakwestionowana wykładnia prawa dopuszcza stwierdzenie zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w sytuacji, w której sam bieg terminu zasiedzenia zakończył się przed „wprowadzeniem” normy prawnej do obrotu, co nastąpiło w wyniku dokonania przez SN nowej (wcześniej niefunkcjonującej w systemie prawnym) interpretacji art. 292 w związku z art. 285 k.c. Zwrócił on uwagę, że w czasie biegu okresu posiadania niezbędnego do zasiedzenia, system prawny honorował brzmienie ustawy niedopuszczające możliwości odjęcia właścicielowi praw w drodze zasiedzenia. Toteż w efekcie nowej wykładni SN nastąpiła nieprzewidywalna dla uczestników obrotu, radykalna zmiana stanu prawnego, a właściciele nieruchomości nie mogli podjąć działań obronnych przed zasiedzeniem. Prawotwórcza wykładnia SN (dokonana wbrew ograniczeniom wynikającym z zasady *numeri clausi* praw rzeczowych) wprowadziła do systemu prawa rzeczowego trzeci rodzaj służebności, a dopuszczone przez ten sąd odstępstwa od ustawowych wymogów służebności gruntowych są tak znaczące, że – w ocenie Rzecznika – uzasadnione jest twierdzenie, iż prawo będące przedmiotem zasiedzenia stanowi całkowicie nowe prawo rzeczowe. W tym stanie rzeczy, trudno przyjąć, że nawet należycie dbający o swoje sprawy właściciel gruntu, zajętego przez urządzenia przesyłowe, mógł być spodziewać się utraty znacznej części swych uprawnień względem nieruchomości w okresie, gdy system prawny nie przewidywał takiego prawa rzeczowego. Rzecznik stwierdził, że radykalna i nieprzewidywalna zmiana treści normatywnej, wynikająca z interpretacji SN, doprowadziła w istocie do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie prawnym swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, eliminującej możliwość podjęcia obrony przez właściciela nieruchomości. Skutki działania SN są więc – zdaniem Rzecznika – analogiczne do sytuacji, w której ustawodawca dopuściłby działanie prowadzące do powstania tzw. właściwej retroaktywności. To znaczy, że kwestionowana – z uwagi na sposób wprowadzenia do systemu prawnego (w wyniku wykładni prawnej odnoszącej się do zamkniętych stanów faktycznych) – norma prawna, w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób (bo z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa i zakazu retroakcji) wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości.

3.6. Odnosząc się do problematyki zgodności kwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik stwierdził, że kwestionowana norma prawna pozwala obecnie na ograniczenie uprawnień właściciela nieruchomości przez sądowe potwierdzenie nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. ograniczonego prawa rzeczowego (służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu), które nie zostało wcześniej przewidziane przez ustawodawcę.

Rzecznik podkreślił, że ukształtowana w orzecznictwie SN, a zakwestionowana w pytaniach prawnych, wykładnia przepisów k.c. jest przejawem wykorzystania w procesie sądowego stosowania prawa analogii na niekorzyść prawa własności. Posłużenie się analogią do rekonstrukcji przesłanek zasiedzenia służebności budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne, ponieważ to znaczy, że norma prawna została zrekonstruowana przez SN bez należytego oparcia w ustawie. Zatem wprowadzenie wykreowanej przez SN normy prawnej, ograniczającej konstytucyjnie chronione prawo własności, nie spełnia rygorystycznie pojmowanego wymogu legalności. Uzasadniony jest więc zarzut, że uszczerbek w prawie własności doko-

nany został w drodze sądowego stosowania prawa, bez odwołania się do wyraźnego brzmienia ustawy, a to godzi w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Rzecznika, zakwestionowana norma prawna w aktualnym stanie prawnym nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*. Ingerencja w prawo własności, dokonana drogą sądowej interpretacji, nie jest już konstytucyjnie konieczna. Dalsze akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności odpowiadającej służebności przesyłu jest konstytucyjnie nieuzasadnione, bo istotne społecznie cele (uzasadnione potrzeby gospodarce użytkowników sieci przesyłowych), których realizacja przyświecała SN, mogą być osiągnięte inną, mniej dolegliwą drogą prawną. Istnieją bowiem wystarczające instrumenty prawne należycie chroniące interesy przedsiębiorców przesyłowych (uzyskanie dostępu do nieruchomości – art. 305<sup>2</sup> § 1 k.c.) oraz sądowy tryb domagania się przez przedsiębiorcę przesyłowego ustanowienia służebności przesyłu. Istnieje również prawna możliwość nabycia służebności przesyłu przez zasiedzenie, przy skorzystaniu z dobrodziejstwa doliczeniu okresu faktycznego posiadania nieruchomości w sposób odpowiadający tej służebności przed 3 sierpnia 2008 r. Dalsze honorowanie wykładni SN nie może znajdować usprawiedliwienia w samym zwolnieniu uprawnionego z tytułu służebności z powinności uiszczenia odszkodowania za ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego. Brakuje bowiem podstaw aksjologicznych akceptacji samoistnego finansowego uprzywilejowania silniejszych ekonomicznie uczestników obrotu cywilnoprawnego. Stworzony przez SN wyłom w ustalonych regułach prawa rzeczowego funkcjonował w obrocie prawnym dostatecznie długo, by zainteresowane podmioty uregulowały stan prawny gruntów pod urządzeniami przesyłowymi. Potrzeba ochrony interesów przedsiębiorców przesyłowych uległa więc „konsumpcji” wskutek upływu czasu oraz w następstwie zmiany normatywnej – uregulowania służebności przesyłu. Dalsze utrzymywanie w obrocie sztucznej i odbiegającej od wymogów gwarancyjnych konstrukcji prawnej nie jest więc uzasadnione koniecznością ochrony (realizacji) żadnej z wartości wyszczególnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.7. W opinii Rzecznika, samo podzielenie zarzutu niezgodności z Konstytucją zakwestionowanej normy prawnej i wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego nie grozi wznawianiem spraw prawomocnie zakończonych. Zgodnie bowiem z ustaloną wykładnią art. 401<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.), podstawy wznowienia nie stanowią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o charakterze interpretacyjnym ani zakresowym, a zatem pozytywne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego będzie miało znaczenie jedynie na przyszłość.

3.8. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 1 protokołu, Rzecznik stwierdził, że na gruncie konwencji trudno wskazać wystarczające uzasadnienie systemowego odejmowania właścicielom istotnej części ich uprawnień, gdy interes publiczny (słuszny interes innego uczestnika obrotu) może być skutecznie realizowany inną, mniej dolegliwą dla właścicieli drogą. Konieczność zapewnienia właściwej równowagi interesów wyklucza dalsze stosowanie instrumentu prawnego, który ze swej natury ani nie był przewidywalny, ani nie miał wystarczającego oparcia w precyzyjnych przepisach rangi ustawowej. Kwestionowana norma prawna narusza więc reguły dopuszczalności ograniczenia prawa własności, wynikające z art. 1 protokołu, bezpodstawnie uprzywilejowując podmioty silniejsze ekonomicznie z wyraźnym pokrzywdzeniem właścicieli gruntów.

#### 4. Stanowisko Marszałka Sejmu.

4.1. W piśmie z 26 października 2017 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim umożliwia nabycie przez przed-

siębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w sytuacji, w której nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Marszałek Sejmu podkreślił, że istota problemu – pomijając pewne różnice w sposobie ujęcia wzorców kontroli – jest analogiczna do rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. P 10/16, zatem jego stanowisko jest co do *meritum* wzorowane na zaprezentowanym w tamtej sprawie.

Zwrócił uwagę, że pytający sąd kwestionuje w istocie konstytucyjność normy wywiedzionej w orzecznictwie SN z art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., dopuszczającej nabycie w drodze zasiedzenia – w okresie poprzedzającym wejście ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 731; dalej: nowela majowa) wprowadzającej do k.c. art. 305<sup>1</sup> i nast. k.c. – służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu w sytuacji, w której nie wydano stosownej decyzji administracyjnej o charakterze wywłaszczeniowym, ograniczającej prawa właściciela nieruchomości obciążonej.

4.3. Marszałek wskazał, że – w świetle formuły zaskarżenia – pytający sąd nie kwestionuje konstytucyjności art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. *in toto*, w pełnym zakresie jego normowania, ale jedynie kwestionuje w zakresie ograniczonym, wynikającym z interpretacji przyjętej w orzecznictwie sądów powszechnych i – przede wszystkim – SN, który dopuścił możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, przed wejściem w życie art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> k.c.

Marszałek Sejmu podał w wątpliwość dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytań prawnych, wskazując, że przesądzające znaczenie mają, w tym kontekście, po pierwsze to, czy pytający sąd podejmuje polemikę z dokonaną przez SN wykładnią, czy też kwestionuje konstytucyjność normy sformułowanej w procesie sądowej interpretacji zakwestionowanych przepisów, a po wtóre to, czy wykładnia art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. zbieżna z uchwałami SN jest w orzecznictwie sądów powszechnych i SN na tyle jednolita i utrwalona, że spełnione są – wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wymogi zwalniające pytający sąd od poszukiwania wykładni zgodnej z Konstytucją.

Wbrew stanowisku pytającego sądu, Marszałek Sejmu – przytaczając przykłady orzeczeń – stwierdził, że wciąż wydawane są przez sądy powszechne rozstrzygnięcia, w których stosowana jest odmienna interpretacja art. 292 w związku z art. 285 k.c. (sądy uznają tam za niemożliwe, by władanie, przed 3 sierpnia 2008 r., nieruchomością przez przedsiębiorcę przesyłowego, korzystającego z trwałych urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomości bez stosownej decyzji ograniczającej prawa właściciela, mogło doprowadzić do nabycia w drodze zasiedzenia ograniczonego prawa rzeczowego o treści odpowiadającej służebności przesyłu, gdyż takie prawo nie istniało). Zdaniem Marszałka Sejmu, może to podawać w wątpliwość tezę o istnieniu utrwalonej i stałej linii orzeczniczej, w wyniku której art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. uzyskał bezspornie treść kwestionowaną przez pytający sąd. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że część sądów powszechnych dokonuje więc prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonych przepisów, co rodzi wątpliwość w kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przedstawionych pytań prawnych. Marszałek Sejmu zwrócił też uwagę, że żadnemu z rozstrzygnięć SN dotyczących dopuszczalności nabycia w drodze za-

siedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu nie nadano rangi zasady prawnej.

4.4. Marszałek Sejmu podniósł, że analizowane pytania prawne nie spełniają przesłanki funkcjonalnej, ponieważ – przyjmując optykę uchwały SN z 17 stycznia 2003 r. (sygn. akt III CZP 79/02) – zasiedzenie nastąpiłoby przed 3 sierpnia 2008 r., bez potrzeby doliczania okresu korzystania z trwałych urządzeń przesyłowych sprzed tej daty do terminu zasiedzenia biegnącego nadal i kończącego się po niej. W konsekwencji, jego zdaniem, rozstrzygnięcie problemu tak zarysowanej konstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie ma znaczenia dla spraw toczących się przed pytającym sądem, niezależnie od tego, że norma o takiej treści jest akceptowana w orzecznictwie SN.

W związku z powyższym, postępowanie powinno zostać umorzone, gdyż pytający sąd nie wykazał, że „rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy będzie odmienne w przypadku uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów”.

W opinii Marszałka Sejmu, pytający sąd nie przedstawił żadnej argumentacji przemawiającej za naruszeniem przez kwestionowane przepisy art. 31 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Za takową nie można bowiem uznać samego przywołania treści przepisu ani też lakonicznych uwag na temat sposobu jego odczytania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do wzorców „równościowych” (art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji) uznał, że pytający sąd nie wskazał porównywanych grup adresatów norm prawnych mających się charakteryzować tą samą cechą relevantną. Uniemożliwia to – zdaniem Marszałka Sejmu – rozpoznanie pytań prawnych w tym zakresie i nakazuje umorzenie postępowania.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia przepisów protokołu i karty, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty pytającego sądu stanowią w tym zakresie jedynie wzmocnienie zarzutów i argumentacji opartej na postanowieniach Konstytucji, zatem odrębna analiza wertykalnej zgodności norm jest zbędna.

4.5. Marszałek Sejmu, przedstawivszy ewolucję wykładni przepisów o służebności gruntowej (w kontekście urządzeń przesyłowych) w orzecznictwie SN, stwierdził, że wykładnia ta ostatecznie godzi w zasadę *numeri clausi* ograniczonych praw rzeczowych, ponieważ w istocie SN dokonuje rozszerzającej wykładni przepisów o służebnościach w kierunku umożliwienia ustanawiania służebności gruntowych na rzecz każdorazowego właściciela przedsiębiorstwa tak, jak to było możliwe w świetle art. 175 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319, ze zm.). Tymczasem, od wejścia w życie k.c. taka regulacja nie istniała, a próby uniezależniania służebności gruntowych od istnienia nieruchomości władnącej należy uznać za zmierzające do wykładni *contra legem*.

Marszałek Sejmu uznał za nieprzekonujące wywody SN (oraz oparte na nich stanowisko Prokuratora Generalnego), wedle których służebność przesyłu, wprowadzona w 2008 r., nie jest „w pełni nowym” ograniczonym prawem rzeczowym, lecz stanowi potwierdzenie i uporządkowanie wcześniejszego orzecznictwa, co miałyby uchylać zarzuty sprzeczności regulacji z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz nieretroakcji. Marszałek Sejmu skonstatował, że orzecznictwo SN cechuje duża zmienność (od konstrukcji nawiązującej do drogi koniecznej po ekwiwalent służebności przesyłu) i rosnąca dynamika (pierwsze orzeczenia SN wprost dopuszczające zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu zostały wydane w ostatniej dekadzie XX w., gdy akceptowane przez sądy – w tym SN – terminy zasiedzenia rozpoczęły bieg nierzadko na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.). Marszałek Sejmu podkreślił, że nie jest mu znane żadne orzeczenie SN z tego okresu, które wyraźnie sankcjonowałoby możliwość nabycia takiej służebności w drodze za-

siedzenia przez podmiot niebędący właścicielem nieruchomości sąsiedniej albo innej wskazanej precyzyjnie nieruchomości władnącej.

W opinii Marszałka Sejmu, wykładnia dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego znacząco modyfikuje treść klasycznej służebności gruntowej. Tymczasem wykładnia prawa nie powinna mieć charakteru prawotwórczego, a – zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji – własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie nie narusza istoty prawa własności.

Marszałek Sejmu uznał, że efekt zabiegów interpretacyjnych SN tak dalece odbiega od językowego brzmienia przepisów definiujących służebność gruntową, iż uzasadnione jest twierdzenie o prawotwórczym skutku zastosowanej wykładni. Jego zdaniem, brakuje ustawowego umocowania ograniczenia prawa własności w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, konstrukcja służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu jest trudna do pogodzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasiedzenie – nie skutkując pozbawieniem prawa własności, lecz jedynie powodując umniejszenie możliwości korzystania z nieruchomości – nie może być traktowane jako naruszenie istoty prawa własności, jednak stanowi ono znaczącą ingerencję w uprawnienia właściciela, więc warunki zasiedzenia powinny spełniać pozostałe wymogi zasady proporcjonalności, a ustawodawca – ograniczając ochronę konstytucyjną – powinien uwzględnić znaczenie prawa własności, a wszystkie wątpliwości rozstrzygnąć na korzyść właścicieli. Proporcjonalność, zakładająca wyważenie interesów właścicieli i przedsiębiorców przesyłowych, jest – w opinii Marszałka Sejmu – koniecznością konstytucyjną. SN dopuszcza ograniczenie własności ochroną praw i interesów przedsiębiorców przesyłowych, nie wskazując jednak, o jakie prawa chodzi. Trudno jednak uznać, by chodziło w tym wypadku o prawa posiadaczy nieruchomości *in statu usucapiendi*. Zaś w sytuacji konfliktu pomiędzy właścicielem a posiadaczem faktycznym nieruchomości to pierwszemu z nich przysługują konstytucyjnie określone gwarancje.

W ocenie Marszałka Sejmu, dokonana na drodze sądowej interpretacji prawa ingerencja w prawo własności nie jest aktualnie konieczna. W obecnych realiach nie spełnia już ona – wynikającego z zasady proporcjonalności – wymogu niezbędności wprowadzonego ograniczenia. Akceptowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przed wprowadzeniem przez ustawodawcę tego ograniczonego prawa rzeczowego nie jest konstytucyjnie uzasadnione. Realizacja społecznych celów (potrzeb gospodarczych użytkowników sieci przesyłowych) może być obecnie osiągnięta w mniej dotkliwy dla właścicieli sposób. Istnieją już bowiem instrumenty należyście chroniące interesy przedsiębiorców przesyłowych, w szczególności dostęp do nieruchomości, wymagany potrzebą eksploatacji sieci przesyłowych (art. 305<sup>2</sup> § 1 k.c.). W tym stanie rzeczy trudno akceptować dalsze uprzywilejowanie przedsiębiorców w sytuacji, gdy dysponują oni adekwatnymi środkami, z których korzystanie daje im gwarancję uzyskania dostępu do gruntów niezbędnych do prawidłowego wykorzystania urządzeń przesyłowych.

Marszałek Sejmu podkreślił, że każde ograniczenie prawa własności musi spełniać konstytucyjnie określone przesłanki. Musi mieć ustawową podstawę, być konieczne dla realizacji przynajmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie może naruszać istoty prawa lub wolności. Z konstytucyjnego punktu widzenia, samo zasiedzenie służebności gruntowej jest ograniczeniem własności i wymaga odpowiedniego aksjologicznego uzasadnienia w celu wyeliminowania potencjalnej kolizji z obowiązkami władz publicznych wynikającymi z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. W opinii Marszałka Sejmu, podstawowe znaczenie w sprawie ma ustawowa podstawa ograniczenia własności. Nie zgodził się on jednak z poglądem SN, według którego przepisy normujące służebności gruntowe mogły i mogą być podstawą służebności przesyłu (lub innej o zbliżonej treści) jako samo-

dzielnego prawa; nie mogą one zatem być również podstawą konstytucyjnego ograniczenia własności.

Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowana regulacja nie spełnia kryterium niezbędności i nie sposób uznać, że ustawodawca przyjął wyważone i skuteczne unormowanie uwzględniające prawa podmiotów uczestniczących w obrocie oraz wagę wartości konstytucyjnych uzasadniających wprowadzone ograniczenia.

W opinii Marszałka Sejmu, dopuszczenie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, przed wejściem w życie noweli majowej, narusza art. 2 Konstytucji. Tworzenie obciążeń prawa własności drogą 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 – zdaniem Marszałka Sejmu – zawiera w sobie wymóg trwałości i przewidywalności państwowych rozstrzygnięć oraz niedziałania prawa wstecz. Tymczasem przyjęta w orzecznictwie SN wykładnia przepisów o służebności gruntowej godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa, tworząc „pułapkę prawną” poprzez stosowanie „nowej” wykładni art. 285 i art. 292 k.c. w odniesieniu do stanów z przeszłości, gdy nie tylko brakowało ustawowej regulacji służebności na potrzeby urzędów przesyłowych, lecz także nikt w orzecznictwie ani doktrynie takiej służebności nie konstruował. Koncepcja nabycia przez zasiedzenie prawa rzeczowego nieznanego w ówczesnym systemie prawnym nie odpowiada konstytucyjnym zasadom wywodzonym z art. 2 Konstytucji. Właściciel obciążonej nieruchomości nie mógł się bronić, skoro był przekonany o niemożliwości zasiedzenia służebności gruntowej z powodu braku nieruchomości władnącej. Trudno zaś uznać, że wprowadzenie służebności przesyłu miało na celu jedynie potwierdzenie i uporządkowanie wcześniejszego orzecznictwa, nie zaś wprowadzenie całkowicie nowego rodzaju prawa rzeczowego. Zdaniem Marszałka Sejmu, z samego faktu nowelizacji k.c. wynika wniosek wprost przeciwny: to właśnie brak odpowiedniej instytucji prawnej, umożliwiającej przedsiębiorcom przesyłowym korzystanie z cudzych nieruchomości stał u podstaw uchwalenia noweli majowej. Czytelny był zamiar stworzenia – wobec społecznej i gospodarczej konieczności uregulowania praw przedsiębiorców przesyłowych do utrzymywania linii przesyłowych na cudzych nieruchomościach – nowego prawa, w sytuacji, gdy istniejące regulacje okazały się niewystarczające. W tym stanie rzeczy, ustawodawca wykreował zupełnie nowy rodzaj służebności, do którego przepisy o służebnościach gruntowych stosuje się tylko odpowiednio (art. 305<sup>4</sup> k.c.).

W ocenie Marszałka Sejmu, stwierdzona przez SN zmiana stosunków gospodarczych powinna była stanowić sygnalizację luki w prawie, a podjęcie działań ustawodawczych umożliwiłoby wówczas wykorzystanie przepisów przejściowych w celu dostosowania prawa zgodnie z konstytucyjnymi zasadami.

4.6. Marszałek Sejmu nie podzielił argumentacji pytającego sądu w odniesieniu do zarzutu naruszenia konstytucyjnych gwarancji wyłączenia. Za wątpliwe uznał bowiem, czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., traktowany jako podstawa zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, może być konfrontowany z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, nie ulega wątpliwości, że zasiedzenie (jako instytucja *stricte* cywilistyczna, zaliczana do instytucji tzw. dawności) nie następuje ani na podstawie aktu indywidualnego (takiego jak decyzja wyłączeniowa), ani generalnego (takiego jak akty o charakterze nacjonalizacyjnym) i nie realizuje celu publicznego, chyba że za takowy uznać dążenie do usuwania sprzeczności pomiędzy stanem formalnoprawnym a długotrwałymi stanami faktycznymi. Zasiedzenie ma też inną – niż wyłączenie – funkcję i aksjologię, jest bowiem motywowane przede wszystkim biernością właściciela w wykonywaniu przysługującego mu prawa i jego ochronie. Dlatego instytucje prawa prywatnego, które ingerują w prawa

majątkowe (w szczególności te, których celem lub skutkiem jest odjęcie własności na rzecz innego podmiotu prawa cywilnego), powinny być oceniane w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności innych praw majątkowych, a nie art. 21 ust. 2 Konstytucji, co przesądza o nieadekwatności tego wzorca kontroli.

4.7. Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że samo brzmienie art. 292 i art. 285 § 1 i 2 k.c. nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Zastrzeżenia dotyczą natomiast treści normy prawnej ukształtowanej w drodze wykładni SN, wedle której możliwe jest nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu przed wejściem w życie noweli majowej (dodaniem do k.c. art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup>), jeśli nie wydano decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela gruntu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Reżim prawny rozpoznania sprawy.

Trzy pytania prawne pytające sądu, o sygnaturach akt V Ns 2279/15, V Ns 706/15 i V Ns 710/13 wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego odpowiednio 21 lutego, 31 maja i 1 czerwca 2017 r., czyli pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: o.t.p.TK) i to jej przepisy kształtują postępowanie w niniejszej sprawie.

2. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Należy stwierdzić, że podobne do rozpatrywanego pytania prawne wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego już dwukrotnie i dwukrotnie wydanie wyroku zostało uznane za niedopuszczalne.

2.1. W sprawie rozpatrywanej pod sygnaturą P 28/13 (rozstrzygniętej postanowieniem z 17 lipca 2014 r., OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84), pytający sąd uczynił przedmiotem kontroli art. 292 w związku z art. 172 § 1 i art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (ówcześnie: Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025; dalej: k.c.) „w zakresie, w jakim stanowią podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści[ą] służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie istnieje bezspornie jednolita praktyka stosowania prawa, która nadała zakwestionowanym przepisom jednoznaczną treść, ponieważ uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13) świadczy o nieistnieniu jednolitej wykładni sądowej zakwestionowanych przepisów, nadającej im stałe, powszechne i jednoznaczne rozumienie. Dlatego przedmiot pytania prawnego – którym jest wykładnia SN, w opinii pytającego sądu prawotwórcza i konstytucyjnie nieprawidłowa – nie pozwala uznać, że „mamy do czynienia z treściami normatywnymi nadanymi przepisom prawa na mocy jednoznacznej i autorytatywnej, a także utrwalonej w sposób oczywisty wykładni SN”.

2.2. Przedmiotem sprawy, rozpatrywanej pod sygnaturą P 47/13 (rozstrzygniętej postanowieniem z 14 lipca 2015 r. (OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 107), było pytanie Sądu Rejonowego w Grudziądzu, dotyczące zgodności z Konstytucją i Protokołem nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonym w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół) art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., rozumianego w ten sposób, że umożliwiał nabycie przed wejściem

w życie art. 305<sup>1</sup> – art. 305<sup>4</sup> 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”.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, stwierdzając, że pytanie prawne jest skierowane przeciwko procesowi wykładni licznych zagadnień szczegółowych, budzącej wątpliwości pytającego sądu na tle różnych stanów faktycznych. Stwierdził, że sposób sformułowania przedmiotu kontroli i omówienie licznych orzeczeń SN, dotyczących różnych kwestii, „jest nadto ogólne, by można było zrekonstruować konstytucyjność jakiej treści normatywnej sąd podważa”. Dlatego uznał, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Grudziądzu nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a przez to również funkcjonalnej.

### 3. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

3.1. Zgodnie z 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.

Wymogi formalne stawiane pytaniu prawnemu zostały określone w art. 52 o.t.p.TK. Zgodnie z nim, pytanie prawne ma mieć formę postanowienia i zawierać: wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie wraz z oznaczeniem sprawy, wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, sformułowanie zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, uzasadnienie zarzutu (z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie), wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez sąd. Regulacja ta nie odbiega od wymogów stawianych pytaniom prawnym we wcześniejszych stanach prawnych, wobec czego stwierdzić należy, że skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego, czy też dopuszczalność merytorycznego jego rozpoznania, uzależniona jest niezmiennie od spełnienia przesłanek:

1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd;

2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą;

3) funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Ogół ustaleń – poświęconych różnorodnym aspektom spełniania powyższych przesłanek, a zawartych w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego – zachowuje aktualność pod rządami o.t.p.TK, zatem tylko sygnalizacyjnie należy wskazać, że spełnienie przesłanki podmiotowej jest w niniejszej sprawie bezdyskusyjne.

Wątpliwości budzi natomiast spełnienie przesłanki przedmiotowej, a w konsekwencji także funkcjonalnej.

3.2. Przedstawione pytania prawne dotyczą wykładni przepisów k.c. regulujących służebności gruntowe. Należy tu zaznaczyć, że ustawodawca nie może w sposób szczegółowy określić treści wszystkich służebności gruntowych, ze względu na ich różnorodność. Zastosowana przezeń liczba mnoga – właśnie „służebności gruntowe”, a nie „służebność gruntowa” – nie jest przypadkowa, albowiem od czasów rzymskich występowały różne rodzaje takich służebności (zob. szerzej: W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2009, s. 159).



Jest jasne, że służebność przesyłu została wprowadzona do systemu prawa polskiego po wieloletniej przerwie, mocą ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731; dalej: nowela majowa), która weszła w życie 3 sierpnia 2008 r. W konsekwencji ustawodawca odszedł od dychotomicznego podziału służebności na gruntowe i osobiste i – *de lege lata* – funkcjonuje w polskim prawie trzeci rodzaj służebności, tj. służebność przesyłu. Podkreślić jednak trzeba, że wywodzi się ona ze służebności gruntowej, z którą ma pewne cechy wspólne, czego zresztą dowodzi art. 305<sup>4</sup> k.c., nakazujący odpowiednie stosowanie do służebności przesyłu przepisów o służebnościach gruntowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, za niedopuszczalne należy uznać kreowanie nowego ograniczonego prawa rzeczowego w drodze orzecznictwa. Powszechnie, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie sądowym, respektowana jest zasada *numeri clausi* praw rzeczowych, znajdująca oparcie w art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności.

3.3. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że wskazany w pytaniu prawnym przedmiot kontroli musi budzić wątpliwości. Pytający sąd – wskazując art. 292 k.c., zgodnie z którym „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” – nie przedstawił argumentów za jego niekonstytucyjnością, a przedstawione zarzuty dotyczą art. 285 § 1 k.c. Istotą analizowanej sprawy jest zresztą nie sam kształt normatywny art. 285 § 1 k.c., zawierającego definicję służebności gruntowej, lecz jego wykładnia.

Na zasadnicze pytanie: czy – przed 3 sierpnia 2008 r., kiedy to wprowadzono do k.c. służebność przesyłu – mogło dojść do powstania służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z cudzego gruntu przez Skarb Państwa albo przedsiębiorstwo przesyłowe, które umieściło na nim różne urządzenia przesyłowe, są dwie odpowiedzi:

W orzecznictwie SN dominuje obecnie pogląd dopuszczający taką możliwość, będący wynikiem dokonania funkcjonalnej wykładni art. 285 § 1 k.c., a ściślej – zawartego w nim – pojęcia „nieruchomości władającej”. Nie budzi wątpliwości, że powyższy sposób wykładni nie może prowadzić do wykreowania nowego ograniczonego prawa rzeczowego. W analizowanej sprawie chodzi jednak o prawo rzeczowe już istniejące – o służebność gruntową, a problem zgodności z konstytucją przepisów regulujących służebności gruntowe był już analizowany przez Trybunał Konstytucyjny (orzecznictwo szczegółowo przedstawił w swoim piśmie Prokurator Generalny).

Orzecznictwo sądów powszechnych nie jest natomiast pod tym względem jednolite, a negatywna odpowiedź części sądów na powyższe pytanie wynika przede wszystkim z wykładni językowej art. 285 § 1 k.c. i wsparta jest wykładnią prokonstytucyjną, polegającą na odczytywaniu przepisów ustaw z uwzględnieniem właściwych wzorców konstytucyjnych.

Nadmienić należy, że – w przedmiotowym zakresie – nie istnieje w literaturze przedmiotu pogląd jednolity. Dominującą w orzecznictwie SN koncepcję służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu część autorów aprobuje (zob. np.: G. Bieniek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02*, „Rejent” nr 3/2003, s. 130 – 139, M. Balwicka-Szczyrba, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 89/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” nr 2/2010, s. 111–117, M. Godlewski, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, „Monitor Prawniczy” nr 7/2010, s. 387–394), część zaś krytykuje (zob. np.: E. Gniewek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02*, „Rejent” nr 3/2003, s. 149 i nast. oraz *idem*, *Służebności*, [w:] *idem* [red.], *System prawa prywatnego*, t. 4, *Prawo*

*rzeczowe*, Warszawa 2007, s. 446 – 447, J. M. Kondek, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 maja 2013 r., III CZP 18/13*, „Glosa” nr 2/2014, s. 29-38, S. Rudnicki, G. Rudnicki, teza 4 do art. 285, [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2008, s. 547, J. Wszolek, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, „Rejent” nr 1/2012, s. 118-119).

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Stalość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje (...) nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia”, ale „Ujawnienie (...) zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga (...) każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Niezależnie od powyższego, w dotychczasowym orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że „Jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką”, a „badając zgodność aktu normatywnego z konstytucją, należy wziąć pod uwagę sposób rozumienia przepisów prawa przyjęty w praktyce i w doktrynie” (postanowienie z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300).

Z powyższego wyraźnie wynika, że warunkiem poddania kontroli konstytucyjności przepisów prawa, którym określona treść normatywna została nadana w orzecznictwie, jest jego jednolitość. Jest to jednak warunek konieczny, ale niewystarczający, ponieważ owo jednolite orzecznictwo musi znaleźć akceptację w literaturze przedmiotu.

W tych okolicznościach – w świetle przedstawionych rozbieżności orzecznictwa sądów oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa – badanie zakwestionowanej regulacji uznać należy za niedopuszczalne.

W odniesieniu do drugiej kwestii wskazanej w rozpatrywanych pytaniach prawnych – kwestii doliczenia do okresu korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa z trwałego i widocznego urządzenia czasu korzystania z niego w sposób odpowiadający służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r. – Trybunał Konstytucyjny, zgadzając się w tym zakresie z Rzecznikiem (zob. s. 12 pisma z 6 lipca 2017 r.), stwierdza, że możliwość ta, wobec braku w noweli majowej przepisów intertemporalnych, wynika nie z zakwestionowanych przepisów k.c., lecz z art. 176 w powiązaniu z art. 352 i art. 305<sup>1</sup> k.c. Co ważne, w razie doliczenia okresu posiadania, przedsiębiorca przesyłowy (Skarb Państwa) nabywa służebność przesyłu, czyli prawo wprowadzone do k.c. nowelą majową (zob. np. orzeczenia SN: wyrok z 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 639/15, uchwała z 22 maja 2013 r., sygn. akt III CZP 18/13). W tym jednak zakresie – na co trafnie zwraca uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich – nie można mówić o ugruntowanej linii orzeczniczej opartej na zakwestionowanych przez pytający sąd przepisach prawa.

3.4. Wydaje się, że problem wynika z przyjętego zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu – dość niefortunnego – terminu „służebność gruntowa o treści odpowiadającej służebności przesyłu”. Wadliwe jest bowiem utożsamienie służebności przesyłu – ograniczonego prawa rzeczowego, wprowadzonego do k.c. w 2008 r., oraz służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sąd, który ocenia wnioski o stwierdzenie nabycia przez Skarb Państwa albo przedsiębiorstwo przesyłowe służebności gruntowej polegającej na zainstalowaniu i korzystaniu z usytuowanych na cudzym gruncie urządzeń przesyło-

wych, musi dokonać wykładni art. 285 § 1 k.c. Nie jest jednak zadaniem (ani w kompetencji) Trybunału Konstytucyjnego ocena, która z metod wykładni jest prawidłowa. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznaje merytorycznie spraw, w których źródłem potencjalnej niekonstytucyjności nie są same przepisy, lecz ich praktyczna interpretacja (zob. m.in. postanowienie z 10 maja 2005 r., sygn. SK 46/03, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 55).

3.5. Na rozpatrywany problem można – zdaniem niektórych – patrzeć jako na typową *analogiam legis* (nie wnikając tu, czy jest to samoistna instytucja prawna, czy też szczególny przypadek wykładni funkcjonalnej), a więc sytuację, w której skutki prawne określonego, prawnie nieuregulowanego stanu faktycznego określa się z odwołaniem do przepisu prawa normującego inny, ale podobny stan faktyczny. Za sprawą *analogiae legis*, podobieństwo stanów faktycznych przesądza o podobieństwie ich skutków prawnych. Schemat tej analogii można przedstawić następująco: jeśli w odniesieniu do stanu faktycznego SF1 obowiązuje istniejąca w systemie prawnym norma N1, to – w odniesieniu do stanu faktycznego SF2, istotnie podobnego do stanu faktycznego SF1 – obowiązuje również nieistniejąca formalnie w systemie prawnym norma N2. Trybunał Konstytucyjny wskazuje jednak, że *analogia legis* pozostaje poza zakresem jego kognicji (w odróżnieniu od „odpowiedniego stosowania” przepisów, będącego inną instytucją; zob. np. wyrok SN z 18 października 2006 r., sygn. akt II CSK 121/06, Lex nr 278679 i uchwała SN z 29 września 2009 r., sygn. akt III CZP 41/09, OSNC nr 3/2010, poz. 33, w których wyraźnie je rozrózniono).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że – w popularnym podręczniku prawa cywilnego (Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 73) – jako przykład *analogiae legis* podaje się możliwość stosowania art. 145 k.c., dotyczącego ustanowienia drogi koniecznej, do doprowadzenia linii elektrycznej, a pogląd taki został zaakceptowany w orzecznictwie sądów powszechnych.

3.6. W art. 285 § 1 k.c. nie wprowadzono innego niż służebność gruntowa ograniczonego prawa rzeczowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sądy powszechne zbyt często kierują się zatem stanowiskiem SN preferującym wykładnię funkcjonalną wymienionego przepisu, niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny nie może uznać owej wykładni za niekonstytucyjną.

Powracając do głównego pytania, czy do powstania służebności gruntowej mogło dojść, jeżeli przedsiębiorca przesyłowy korzystał z cudzego gruntu w celu zainstalowania i konserwacji urządzeń przesyłowych, stwierdzić trzeba, że wątpliwości nie budzi istnienie nieruchomości obciążonej. Problem dotyczy natomiast nieruchomości władnącej. Wykładnia tego pojęcia należy do SN i sądów powszechnych, nie zaś do Trybunału Konstytucyjnego. Rolą tego ostatniego nie jest też ujednolicenie orzecznictwa sądowego, a zadanie to należy do SN, który – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie wyczerpał istniejących możliwości. Przedmiotowego zagadnienia dotyczą bowiem uchwały podejmowane w odpowiedzi na zagadnienia prawne przedstawiane przez sądy drugiej instancji. Zgodnie zaś z art. 390 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360; dalej: k.p.c.) uchwała SN rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie. Zarazem uchwała 7 sędziów SN z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13, dotyczyła innego stanu faktycznego niż przedstawiony w pytaniach prawnych.

3.7. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w orzecznictwie SN brakuje rozważań uzasadniających odejście od wykładni językowej. Brakuje również kryteriów, które wskazywałyby na rozszerzającą wykładnię art. 285 § 1 k.c., co było skutkiem zastosowania wykładni funkcjonalnej przepisu.

3.8. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – udzielając odpowiedzi na zadane pytania prawne – w istocie wyraziłby pogląd o dopuszczalności albo niedopuszczalności stosowania funkcjonalnej wykładni przepisów regulujących służebności gruntowe, czy też stosowania tych przepisów w drodze *analogiae legis*. Doprowadziłyby to jednak do zastąpienia SN przez TK.

Pytający sąd, kierując pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, oczekuje stwierdzenia, że wykładnia funkcjonalna – polegająca na dopuszczeniu istnienia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu – jest zgodna albo niezgodna z Konstytucją. Problem jednak w tym, że w praktyce, pytający sąd oczekuje od Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzi na pytanie, czy – przed wejściem w życie noweli majowej – mogła zostać ustanowiona służebność umożliwiająca korzystanie z urządzeń przesyłowych na cudzym gruncie. W sprawie pojawia się również problem dopuszczalności stosowania do urządzeń przesyłowych przepisów art. 145 k.c. w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do stwierdzenia, który z wielu rezultatów wykładni jest zgodny z Konstytucją, a który nie. Sąd powszechny ma za to obowiązek stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny udzieliłby odpowiedzi, że niekonstytucyjne jest powołanie się na służebność przesyłu przed wejściem w życie noweli majowej, to wcale nie oznaczałoby to jeszcze, że niemożliwe było ustanawianie służebności gruntowych polegających na korzystaniu z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie. Do takiego rezultatu może zaś doprowadzić także wykładnia funkcjonalna art. 285 k.c. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje, który z możliwych wariantów interpretacyjnych przepisu wyrażającego określoną normę prawną powinien zostać przyjęty przez sądy (zob. np. wyrok z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71). Zarazem sprawy, na podstawie których zostały skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne, dotyczą wielu zagadnień szczegółowych i wymagają uwzględnienia wielu różnych stanów faktycznych, podczas gdy Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, nie zaś „sądem faktów”.

Podsumowując: celem instytucji pytań prawnych, kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, jest „uniemożliwienie” zastosowania przez pytający sąd przepisów naruszających Konstytucję. Nie jest nim natomiast rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących rozumienia obowiązującego prawa, a zatem niejasności dotyczących wykładni. Trzeba mieć tutaj na uwadze, że wyrokowanie po myśli pytającego sądu, stanowiłoby złamanie przez Trybunał Konstytucyjny Konstytucji, poprzez zawaolowaną próbę skorzystania z – nieprzysługującej mu od 1997 r. – kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (przejętej mocą art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym, Dz. U. Nr 34, poz. 178). To zaś byłoby niedopuszczalne. W tym kontekście zwrócić zresztą należy uwagę, że – w myśl art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.) – to SN jest powołany do zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych, między innymi za pomocą podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne.

Trybunał Konstytucyjny zauważa istnienie „cienkiej” granicy pomiędzy wykreowaniem przed 3 sierpnia 2008 r. nowego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu a interpretacją art. 285 k.c. prowadzącą do powstania służebności gruntowej o treści służebności przesyłu, polegającej na korzystaniu z urządzeń przesyłowych położonych na cudzym gruncie. Trudność rozgraniczenia tych sytuacji nie oznacza jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że oba prawa się nie różnią. Należy tu zwrócić uwagę m.in. na aspekt podmiotowy. *De lege lata* służebność przesyłu ustanawiana jest na rzecz przedsiębiorcy (art. 305<sup>1</sup> k.c.), natomiast przed 1989 r. przedsiębiorstwa państwowe sprawowały jedynie zarząd nad powierzonym im mieniem państwowym.

3.9. Pogląd, zgodnie z którym orzecznictwo SN doprowadziło do wykreowania przed 3 sierpnia 2008 r. nowego ograniczonego prawa rzeczowego, w postaci „służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu”, byłby uzasadniony jedynie wówczas, gdyby uznać, że obecne przepisy k.c., regulujące służebność przesyłu (czyli art. 305<sup>1</sup> – 305<sup>4</sup> k.c.), mają zastosowanie również do stanów faktycznych istniejących przed 3 sierpnia 2008 r. Tak jednak nie jest, o czym świadczy brak przepisów przejściowych w noweli majowej.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że przyjęta w orzecznictwie SN „bezwzględna potrzeba przyjęcia przez Sąd Najwyższy konstrukcji prawnej, chroniącej interesy podmiotów przesyłowych, w chwili obecnej nie jest już aktualna” (s. 22 pisma z 6 lipca 2017 r.). Pogląd ten trudno podzielić, uznając, że nowela majowa, wprowadzająca do k.c. służebność przesyłu, rozwiązała problem. Brakuje w niej bowiem przepisów intertemporalnych, regulujących stany faktyczne istniejące przed wejściem w życie tej ustawy, a podejmowane przez władzę ustawodawczą próby wypełnienia tej luki prawnej nie przyniosły skutku.

3.10. W analizowanej sprawie, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zachodzi sytuacja zaniechania ustawodawczego, polegającego na braku w systemie prawnym – od 1 stycznia 1965 r. (kiedy k.c. zastąpił dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz. U. Nr 57, poz. 319, ze zm.) do 2 sierpnia 2008 r. (do wejścia w życie dodanych nowelą majową przepisów regulujących służebność przesyłu) – regulacji dotyczącej służebności gruntowej polegającej na korzystaniu z urządzeń przesyłowych. Owa „luka normatywna”, wobec istnienia opartego na fikcji prawnej założenia racjonalności ustawodawcy, musi zostać uznana za nieprzypadkową i – ze znanych tylko ustawodawcy powodów – celową. O zaniechaniu w tej sprawie świadczą projekty wprowadzenia do k.c. przepisów dotyczących służebności przesyłu, które jednak nie zostały uchwalone (zob. np.: rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, druk sejmowy nr 74/VII kadencja z 7 grudnia 2011 r.; poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i ustawy o gospodarce nieruchomościami, druk sejmowy nr 760/VII kadencja z 25 lipca 2012 r.).

Pamiętając, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się zaniechanie ustawodawcze (prawodawcze, zwane też zaniechaniem właściwym, absolutnym) od pominięcia ustawodawczego (prawodawczego, inaczej zwanego unormowaniem niepełnym, zaniechaniem względnym albo luką tetyczną), przyjmuje się, że stan zaniechania prawodawczego ma miejsce, gdy „ustawodawca pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym”; Trybunał Konstytucyjny – w przyjętym w polskim systemie prawnym ujęciu jego kognicji – nie ma w swej kompetencji orzekania o zaniechaniach ustawodawczych (zob. np. wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110), z uwagi na wprost wynikający z art. 10 ust. 1 Konstytucji trójpodział władzy (zob. m.in. wyroki z: 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 i 23 lutego 2017 r., sygn. K 2/15, OTK ZU A/2017, poz. 9). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że zakres jego kompetencji nie sięga tam, gdzie ustawodawca pozostawia określoną kwestię poza uregulowaniem prawnym (zob. np. postanowienia z: 15 września 2011 r., sygn. Ts 46/11, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 477 oraz z 26 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 234/11, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 174), w sposób zamierzony doprowadzając do powstania luki prawnej. W takiej sytuacji usunięcie stanu niezgodności z Konstytucją wymaga interwencji ustawodawcy (zob. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). W literaturze przedmiotu, pisze się tu o luce aksjologicznej, istniejącej wtedy, gdy „brak regulacji wynika z zamierzonej (czy choćby tolerowanej) polityki legislacyjnej” (zob. E. Łętowska, K. Gonera, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” nr 9/2003, s. 4-5).

3.11. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – z całą pewnością – zachodzi w analizowanym wypadku tzw. zaszczość historyczna, dotycząca znakomitej większości urzędów przesyłowych sytuowanych bez żadnej podstawy prawnej, między innymi na prywatnych nieruchomościach, w latach pięćdziesiątych, sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Jest to zarazem istotny problem społeczny budzący poważne kontrowersje. Próba rozwiązania tego problemu przez zaniechanie jego uregulowania zasługuje na jednoznaczną negatywną ocenę. Toczące się sprawy sądowe, mimo upływu czasu, mają charakter masowy, a orzecznictwo sądów powszechnych odbiega niekiedy, co jest oczywiście dopuszczalne, od dominującego stanowiska SN, co samo w sobie stanowić powinno impuls do zmian legislacyjnych. Podkreślić bowiem należy, że rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest ani rozstrzyganie historycznych zaszczości, ani też wskazywanie rozwiązań merytorycznych mających je regulować.

3.12. W powyższym kontekście, a zarazem wobec twierdzenia Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. s. 21 pisma z 6 lipca 2017 r.), że ewentualny pozytywny wyrok Trybunału Konstytucyjnego miałby znaczenie wyłącznie na przyszłość (gdyż – zgodnie z ustaloną wykładnią art. 401<sup>1</sup> k.p.c. – wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią podstawy wznowienia prawomocnie zakończonych postępowań), Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wyrok wydany po myśli Rzecznika Praw Obywatelskich i Marszałka Sejmu mógłby doprowadzić do stanu wtórnej niekonstytucyjności, czyli dalszego naruszenia wartości konstytucyjnych. Wyrok taki skutkowałby mianowicie zróżnicowaniem właścicieli nieruchomości zależnie od tego, czy w swoim czasie dochodzili (bezsukutecznie) swych praw na drodze prawnej, czy też nie podjęli batalii sądowej. Ci pierwsi byłiby już bowiem pozbawieni możliwości uzyskania stosownej rekompensaty z tytułu korzystania przez Skarb Państwa (przedsiębiorców przesyłowych) z ich nieruchomości. Również ten aspekt zagadnienia powinien skłonić ustawodawcę do uregulowania tej społecznie dolegliwej zaszczości historycznej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.