



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 6 czerwca 2024 r.

Pozycja 56

POSTANOWIENIE

z dnia 21 maja 2024 r.

Sygn. akt P 11/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca

Bogdan Święczkowski

Michał Warciński

Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 maja 2024 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu:

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 ze zm), rozumiany w ten sposób, że „umożliwił nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ - 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczeni nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – art. 75 ust. 1 według oznaczenia w tekście pierwotnym ustawy) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.)”, jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.) oraz art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Grudziądzu I Wydział Cywilny w postanowieniu z 18 września 2015 r. (uzupełnionym postanowieniem z 12 kwietnia 2016 r.) przedstawił pytanie prawne: 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, ze zm.; dalej: kodeks cywilny lub k.c.), rozumiany w ten sposób, że „umożliwił nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ - 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 [r.] o zasadach i trybie wywłaszczeni nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm. [; dalej: u.z.t.w.n.]), art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 3, poz. 127 ze zm. – art. 75 ust. 1 według oznaczenia w tekście pierwotnym ustawy [; dalej: u.g.w.n.) lub art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 782 ze zm. [;dalej: u.g.n.]”, jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.) oraz art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

1.1. Spółka wniosła o stwierdzenie, że nabyła, w drodze zasiedzenia, kilka służebności gruntowych o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Spółka wskazała, że linie energetyczne i gazociąg powstały w latach 60. i 70. XX wieku i stwierdziła, że zarówno ona, jak jej poprzednicy prawni byli posiadaczami służebności gruntowych w dobrej wierze i korzystali z nieruchomości w zakresie tych służebności, wykonując systematycznie prace eksploatacyjne, przeglądy i kontrole.

Właściciel nieruchomości wniósł o oddalenie wniosków o zasiedzenie, podnosząc zarzut braku istnienia ograniczonego prawa rzeczowego wskazanego we wniosku. Jego zdaniem, służebność gruntowa o treści służebności przesyłu – wykreowana w drodze wykładni funkcjonalnej przez Sąd Najwyższy (dalej: SN), przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego instytucji służebności przesyłu, czyli przed 3 sierpnia 2008 r. – nie była znana krajowemu porządkowi prawnemu. Nowa służebność mogłaby być wprowadzona jedynie przez ustawodawcę. Właściciel nieruchomości zarzucił, że dokonana przez SN interpretacja art. 292 w związku z art. 285 k.c. jest niezgodna z Konstytucją.

1.2. Sąd pytający, podsumowując szczegółowo omówioną perspektywę historyczną zagadnienia, stwierdził, że począwszy od uchwały SN z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02 (OSNC nr 11/2003, poz. 142), przez liczne kolejne orzeczenia, w tym m. in. uchwałę SN z 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 89/08 (Lex nr 458125), orzecznictwo SN nie tylko wykreowało służebność gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu (wprowadzonej do kodeksu cywilnego dopiero 3 sierpnia 2008 r., na mocy ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 116, poz. 731), ale dopuściło także możliwość zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe powyższej służebności gruntowej przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c. Jednolita praktyka stosowania prawa nadała kwestionowanym przepisom jednoznaczne treści, tak jakby uczynił to sam ustawodawca. Sąd Najwyższy, dopuszczając zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, dostrzegł istotną potrzebę gospodarczą i dokonał twórczej wykładni przepisów. Pytając sąd podkreślił, że analogia, jaką w istocie zastosował

SN, w sferze prawa rzeczowego – gdzie obowiązuje zasada *numerus clausus* praw rzeczowych – powinna być stosowana „wyjątkowo i niezwykle ostrożnie”.

Pytający sąd stwierdził, że ugruntowany jest obecnie pogląd o dopuszczalności stwierdzenia, na podstawie art. 292 w związku z art. 285 k.c., zasiedzenia – na rzecz Skarbu Państwa (jeśli termin zasiedzenia upłynął przed 1 lutego 1989 r.) albo zakładu energetycznego – służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, w sytuacji, gdy nie wydano decyzji na podstawie właściwych przepisów ustaw (u.z.t.w.n., u.g.g.w.n., u.g.n.). Pogląd ten jest, w ocenie pytającego sądu, błędny, natomiast sądowa wykładnia przepisów sprzeczna z Konstytucją.

1.3. SN pominął – zdaniem pytającego sądu – problematykę ochrony prawa własności oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakaz retroakcji prawa. Przed 2003 r., ani przedsiębiorstwa przesyłowe, ani właściciele gruntów (na których znajdowały się urządzenia energetyczne) nie mieli świadomości istnienia jakiegokolwiek „służebności o treści podobnej do treści służebności przesyłu”.

W ocenie sądu, zastosowana przez SN dynamiczna wykładnia na niekorzyść właścicieli nieruchomości, przez które przechodzą linie energetyczne wybudowane w ramach powszechnej elektryfikacji (zob. ustawę z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli; Dz. U. Nr 28, poz. 256, ze zm.), oparta na wykładni celowościowej i antycypacyjnej, a nie literalnej, prowadzi do naruszenia przepisów Konstytucji i art. 1 protokołu oraz deprecjonuje chronione tymi aktami prawo własności, którego ograniczenie może nastąpić tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Sąd pytający wskazał także na naruszenie zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Skoro zmiana interpretacji art. 292 k.c. nastąpiła radykalnie i dla rozsądnego człowieka kierującego się tekstem prawnym była nieprzewidywalna, to może mieć ona tylko moc prospektywną, czyli wiązać dopiero od momentu, gdy została we właściwy sposób opublikowana. Sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi jest nadawanie kwestionowanej interpretacji mocy wstecznej, bez możliwości przeciwstawienia się przez obywateli skutkom takiej wykładni. W odniesieniu do zasady niedziałania prawa wstecz, sąd wskazał, że wykładnia art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. – oznaczająca w istocie wsteczną zmianę prawa i ograniczenie własności bez odszkodowania – nie została poparta odwołaniem się do żadnych wartości konstytucyjnych. Wprowadzona orzecznictwem SN, nie dała możliwości dostosowania się do niej właścicielom nieruchomości, przez które przebiegają urządzenia przesyłowe. Pytające sądy zwróciły też w tym kontekście uwagę na regułę przyzwoitej legislacji.

Sąd pytający podsumował, że żadne chronione konstytucyjnie wartości nie uzasadniają uprzywilejowania przedsiębiorstw przesyłowych kosztem właścicieli nieruchomości, co dzieje się na skutek dopuszczenia możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w okresie, gdy instytucja służebności przesyłu była w Polsce nieznaną.

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 2016 r. pytanie prawne z 18 września 2015 r. wraz z tożsamymi co do treści pytaniami innych sądów zostało połączone do rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt P 10/16.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu w sprawie połączonych pytań prawnych (pisma z: 3 czerwca 2016 r., 1 lipca 2016 r., 19 października 2016 r.). W pismach z 1 lipca 2016 r. i 19 października 2016 r. Rzecznik 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. 305¹-305⁴ 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.

3.1. Rzecznik uznał, że wydanie wyroku w rozpoznawanej sprawie jest dopuszczalne, gdyż pytające sądy kwestionują normę prawną wynikającą z ugruntowanej sądowej praktyki stosowania art. 292 i art. 285 k.c.; zakwestionowano treść normatywną przywołanych przepisów, zrekonstruowaną na podstawie jednoznacznej i autorytatywnej, a także utrwalonej w sposób oczywisty w obrocie prawnym wykładni SN. Zdaniem Rzecznika, pytania prawne spełniają przesłankę przedmiotową. Zakres pytań dotyczy możliwości nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu w sytuacji, gdy brak jest decyzji administracyjnej ograniczającej prawa właściciela do gruntu.

W ocenie Rzecznika, pytania prawne spełniają także przesłankę funkcjonalną; od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie spraw cywilnych toczących się przed pytającymi sądami.

3.2. Zdaniem Rzecznika, prawotwórcza wykładnia SN, wbrew ograniczeniom wynikającym z obowiązywania zasady *numerus clausus* praw rzeczowych, w istocie doprowadziła do wprowadzenia do systemu prawa rzeczowego trzeciego rodzaju służebności. Dopuszczone przez Sąd Najwyższy odstępstwa od ustawowych wymogów służebności gruntowych są tak znaczące, że uzasadnionym staje się twierdzenie, iż „zasiadywane” prawo stanowi nowe prawo rzeczowe. Konstrukcja służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu jest efektem zastosowania w procesie sądowej wykładni przepisów ustawowych analogii na niekorzyść prawa własności, skutkującej wstecznym odjęciem części uprawnień właścicielskich.

W ocenie Rzecznika, na podstawie art. 2 Konstytucji ochronie podlega także zaufanie uczestników obrotu do uzasadnionego sposobu interpretacji prawa. W wypadku twórczej interpretacji przepisów w procesie sądowego stosowania prawa zasada zaufania do państwa i tworzonych przez nie prawa wymaga, by skutki nowej normy prawnej nie stanowiły całkowitego zaskoczenia dla właściciela. Zakwestionowana w pytaniach prawnych norma prawna, z uwagi na sposób wprowadzenia jej do systemu prawnego, tj. w wyniku wykładni prawnej odnoszącej się do zamkniętych stanów faktycznych, w sposób niedopuszczalny, gdyż z naruszeniem zasady zaufania do obowiązującego prawa i zakazu retroakcji, wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości. Stąd też, zdaniem Rzecznika, jest niezgodna z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.3. W opinii Rzecznika, zakwestionowana norma jest niezgodna także z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, wprowadzone wykreowaną przez SN normą prawną ograniczenie prawa własności nie spełnia rygorystycznie pojmowanego wymogu legalności; ingerencja w prawo własności została dokonana w drodze sądowego stosowania prawa, mimo braku wyraźnego i jednoznacznego przyzwolenia ustawodawcy.

Po drugie, w aktualnym stanie prawnym zaskarżony przepis nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*. Obecnie istnieją wystarczające instrumenty prawne należycie chroniące interesy przedsiębiorców przesyłowych. Dalsze utrzymywanie w obrocie sztucznej i odbiegającej od wymogów gwarancyjnych konstrukcji prawnej, umożliwiającej zasiedzenie prawa rzeczowego wykreowanego w orzecznictwie, wydaje się być nieuzasadnione koniecznością ochrony wartości wyszczególnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.4. Rzecznik zwrócił uwagę, że koncepcja dopuszczająca nabycie w drodze zasiedzenia prawa do gruntu, jedynie podobnego do prawa rzeczowego wprost przewidzianego przez ustawodawcę, stanowi nieuprawnione uprzywilejowanie przedsiębiorców przesyłowych z pokrzywdzeniem właścicieli gruntów. Zaistniała sytuacja jest równoznaczna z niedopuszczalnym na gruncie art. 1 protokołu zachwianiem równowagi interesów.

4. W piśmie z 6 października 2016 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie, przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c., w drodze zasiedzenia, służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art 70 ust. 1 u.g.g.w.n. lub art 124 ust. 1 u.g.n., jest zgodny z art. 1 protokołu i art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny uznał, że istnieje utrwalona, jednolita i mająca jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie SN, praktyka stosowania zaskarżonego art. 292 w związku z art. 285 k.c., która – przez to, że nadała mu treść normatywną w zakresie określonym w petitum pytania prawnego – może podlegać kontroli konstytucyjności.

4.1. Prokurator Generalny, przed dokonaniem oceny zasadności zarzutów podniesionych w pytaniach prawnych i stanowisku Rzecznika, omówił treść przepisów prawa, z których zdekodowano kwestionowane unormowanie (tj. konstrukcję „służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu”), w kontekście orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny w tej kwestii.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uchwała SN z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02, nie ma jednoznacznie prawotwórczego charakteru i nie sposób przyjąć, że wyrażony w niej pogląd stanowił odejście od wcześniejszej, odmiennej linii orzeczniczej SN. Owej uchwały nie można przyrównywać do decyzji ustawodawcy (ze wszystkimi konsekwencjami, w tym także ścisłym określeniem chwili wejścia w życie nowego prawa), nawet jeśli przyjmie się, iż w jej następstwie utrzymała się jednolita linia orzecznicza. Ponadto – w opinii Prokuratora Generalnego – nie można uznać, że zakwestionowana regulacja, w rozumieniu nadanym jej w orzecznictwie SN, ma retroakcyjny charakter, narusza zasady poprawnej legislacji z powodu niewłaściwej publikacji i niezachowania odpowiedniej *vacatio legis* czy też jest niewystarczająco jasna i precyzyjna. Prokurator Generalny nie zgodził się też z zarzutem, że „prawotwórcza wykładnia zaskarżonych przepisów narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji, który wymaga ustawowej formy ograniczenia prawa własności”.

4.2. Prokurator Generalny w przedstawionej argumentacji odwołał się do szczególnych uwarunkowań historycznych, które miały istotny wpływ na obecną sytuację prawną znacznej grupy przedsiębiorców przesyłowych, będących właścicielami urządzeń przesyłowych wybudowanych w okresie obowiązywania zasady jedności własności państwowej. Ponadto podkreślił, że właściciel nieruchomości, na której znajdują się urządzenia przesyłowe, posadowione bez podstawy prawnej, dysponował szeregiem instrumentów prawnych, służących zarówno ochronie jego uprawnień właścicielskich (przede wszystkim prawa do korzystania z nieruchomości z wyłączeniem innych osób), jak i jego interesów ekonomicznych.

4.3. Oceniając zakwestionowaną regulację w perspektywie wymogu proporcjonalności ingerencji, Prokurator Generalny stwierdził, że ograniczenie prawa własności właścicieli nieruchomości, obciążonych służebnością gruntową odpowiadającą treści służebności przesyłu,

jest uzasadnione klauzulą porządku publicznego, której istotnym elementem jest stabilność obrotu prawnego, a instrumentami służącymi jej zapewnieniu są wszelkie instytucje prawa cywilnego, określane mianem dawności. Należy do nich bez wątplenia zasiedzenie, w tym zasiedzenie służebności gruntowej, pozwalające na legitymizowanie długotrwałych stanów faktycznych, których treścią jest rzeczywiste wykonywanie tego ograniczonego prawa rzeczowego.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że odrzucenie kwestionowanego w pytaniach prawnych rozumienia przepisów kodeksu cywilnego oznaczałoby, że przedsiębiorca przesyłowy musiałby rozpocząć zasiadywanie służebności przesyłu od dnia wejścia w życie art. 305¹-305⁴ k.c. (ponieważ prawodawca nie wypowiedział się co do zaliczenia dotychczasowego okresu zasiadywania do globalnego wymogu temporalnego), co godziłoby w konstytucyjną ochronę słusznych interesów w toku i zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa.

4.4. W odniesieniu do powołanego jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że argumentacja przedstawiona na poparcie tego zarzutu jest zbyt lakoniczna, by możliwe było ustosunkowanie się do niej. Prokurator Generalny uznał również za niewystarczająco uzasadniony zarzut naruszenia art. 31 ust. 2 Konstytucji, wobec czego – w odniesieniu do tych dwóch wzorców kontroli – wniósł o umorzenie postępowania.

5. W piśmie z 23 lutego 2017 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim umożliwiał nabycie przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c. 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. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jednocześnie Marszałek Sejmu zaznaczył, że sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału, skonfrontowany z prawnymi przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym, może nasuwać wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytań, które nie odnoszą się do literalnego brzmienia przywołanych przepisów, a ich sądowej interpretacji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przedstawione pytania prawne mają charakter wykładniczy i stanowią polemikę z poglądem SN, co nasuwa wątpliwości co do możliwości ich merytorycznego rozpoznania. Ostateczną ocenę tego, czy pytania prawne spełniają wymagania formalne, Sejm pozostawił w gestii Trybunału. W wypadku 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.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że pytające sądy wskazały liczne wzorce kontroli, ale nie przedstawiły argumentacji na rzecz niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 1 protokołu oraz art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Tego rodzaju braki uniemożliwiają rozpoznanie pytań prawnych w tym zakresie, a postępowanie powinno ulec umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

5.1. Marszałek Sejmu omówił instytucję zasiedzenia, zakwestionowaną regulację i orzecznictwo sądów. Stwierdził, że ustawodawca stworzył zamknięty katalog praw rzeczowych i tylko w drodze ustawy można poszerzyć lub zmienić treść konkretnego prawa. Będąca przedmiotem sprawy wykładnia znacząco modyfikuje treść klasycznej służebności gruntowej, podczas gdy żadna wykładnia nie powinna mieć charakteru prawotwórczego. 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. Efekt zabiegów interpretacyjnych SN tak dalece odbiega od językowego brzmienia przepisów definiujących służebność gruntową, że uzasadnione jest twierdzenie o prawotwórczym skutku zastosowanej wykładni. W konsekwencji, trudno mówić o istnieniu ustawowego umocowania uzasadniającego ograniczenie prawa własności.

5.2. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że konstrukcja służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu jest trudna do pogodzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć zasiedzenie nie może być traktowane jako naruszenie istoty prawa własności, to jednak – z uwagi na to, że stanowi ono znaczącą ingerencję w uprawnienia właściciela – jego warunki powinny spełniać wymogi zasady proporcjonalności. Proporcjonalność, zakładająca wyważenie interesów właścicieli i przedsiębiorców przesyłowych, jest koniecznością konstytucyjną. Zdaniem SN, o dopuszczalności ograniczenia stanowi ochrona praw interesów przedsiębiorców przesyłowych, ale SN nie wskazał, o jakie prawa przedsiębiorców chodzi. Trudno – zdaniem Marszałka Sejmu – uznać, by chodziło o prawa posiadaczy nieruchomości *in statu usucapiendi*, gdyż Konstytucja chroni przede wszystkim właścicieli nieruchomości, a podmioty nimi faktycznie władające nie mają żadnych konstytucyjnych uprawnień ani ekspektatyw.

5.3. Marszałek Sejmu wskazał, że w obecnych realiach, przyjęta wykładnia nie spełnia wynikającego z zasady proporcjonalności wymogu niezbędności wprowadzonego ograniczenia w konstytucyjnie chronionym prawie własności. Cele społeczne – potrzeby gospodarcze użytkowników sieci przesyłowych – mogą być osiągnięte w mniej dotkliwy dla właścicieli sposób. Trudno zatem o dalsze uprzywilejowanie przedsiębiorców w sytuacji, gdy dysponują oni adekwatnymi środkami, z których skorzystanie daje im gwarancję uzyskania dostępu do gruntów niezbędnych dla prawidłowego wykorzystania urządzeń przesyłowych.

Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 292 k.c. spełnia wszystkie konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa własności, czego nie można powiedzieć o treści wywiedzionej z tego przepisu przez SN w drodze wykładni; zakwestionowana w pytaniach prawnych norma jest – we wskazanym w *petitum* zakresie – niezgodna z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.4. W ocenie Marszałka Sejmu, dopuszczenie możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu narusza także zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji, tj. wymogi trwałości i przewidywalności państwowych rozstrzygnięć oraz niedziałania prawa wstecz. Przyjęta w orzecznictwie SN wykładnia godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa, tworząc pułapkę prawną przez stosowanie „nowej” interpretacji art. 285 i art. 292 k.c. w odniesieniu do stanów z przeszłości, gdzie nie tylko brakowało ustawowej regulacji służebności na potrzeby urządzeń przesyłowych, lecz także w orzecznictwie i doktrynie nikt takiej służebności nie konstruował. Marszałek Sejmu podkreślił, że przez zmianę prawa rozumie się nie tylko zmianę samego brzmienia przepisu, lecz także sposobu jego wykładni, ponieważ na treść normy prawnej składa się zarówno sam przepis, jak i jego interpretacja, odnośnie do której również należy stosować zakaz działania retroaktywnego.

6. We wspólnym piśmie z 10 sierpnia 2017 r. Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej oraz Izba Gospodarcza Gazownictwa przedstawiły opinię *amici curiae*, po pierwsze, co do *meritum* pytań prawnych: a) art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., rozumiane w sposób umożliwiający zasiedzenie przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w sytuacji, w której

nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., są zgodne z art. 1 protokołu, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji; b) ewentualnie, w wypadku uznania, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., rozumiane w sposób umożliwiający zasiedzenie przed wejściem w życie art. 305¹-art. 305⁴ k.c. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, w sytuacji, w której nie wydano decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. lub art. 124 ust. 1 u.g.n., nie są zgodne z art. 1 protokołu, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, wskazane jest wydanie wyroku zakresowego i orzeczenie, że przepisy te są niezgodne z ww. wzorcami kontroli tylko w takim zakresie, w jakim dopuszczają nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu w stanie faktycznym, w którym nie istnieje nieruchomości władnąca.

Po drugie, w stanowisku wyrażono pogląd, że przedmiotowe postępowanie powinno być umorzone w całości wobec niedopuszczalności wydania wyroku z następujących względów: a) pytania prawne dotyczą w istocie wykładni prawa, nie zaś zgodności prawa z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, b) jakkolwiek linia orzecznicza wskazana przez sądy w uzasadnieniach postanowień o przedstawieniu pytań prawnych jest trafna i dominująca, to jednak pojawiają się również stanowiska odmienne, c) przedstawione zarzuty w części, w jakiej dotyczą art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 2, art. 64 ust. 2 Konstytucji i art. 1 protokołu, nie zostały wystarczająco uzasadnione.

Powyższe stanowisko zostało szczegółowo uzasadnione. W obszernej argumentacji zostały uwzględnione poglądy orzecznictwa w kwestii dopuszczalności zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu oraz aspekty konstytucyjne zakwestionowanej w pytaniach prawnych regulacji.

7. Minister Finansów, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z 1 października 2018 r. przedstawił Trybunałowi opinię w sprawie skutków finansowych orzeczenia Trybunału. Wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. uniemożliwi nabywanie przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie przesyłania lub dystrybucji płynów, gazów lub energii elektrycznej służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w drodze zasiedzenia. Stan ten oznaczać będzie konieczność odpłatnego nabywania tytułów prawnych do wszystkich nieruchomości, przez które przebiega infrastruktura przesyłowa, co będzie miało negatywny wpływ na sytuację operatorów systemów przesyłowych. Zwiększenie kosztów działalności operatorów przełoży się na wzrost taryf, a w konsekwencji wzrost kosztów dostaw i wpłat z zysku do budżetu państwa przez te przedsiębiorstwa przez okres ponoszenia kosztów wynikających z orzeczenia o niekonstytucyjności. Na przestrzeni lat 2015-2017 skala łącznych wpłat do budżetu państwa największych przedsiębiorstw sektora energetycznego, z tytułu wpłat z zysku oraz dywidend, zawierała się w granicach od 1,11 do 2,46 mld złotych. Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, Minister Finansów stwierdził, że orzeczenie Trybunału uznające niekonstytucyjność objętych pytaniami prawnymi przepisów wywoła skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, które mogą stanowić zagrożenie dla równowagi budżetu państwa.

8. Postanowieniem z 3 stycznia 2024 r. Sąd Rejonowy w Grudziądzu I Wydział Cywilny cofnął pytanie prawne. W związku z powyższym Prezes TK wyłączył sprawę zarządzeniem z 23 kwietnia 2024 r. do odrębnego rozpoznania pod sygnaturą akt P 11/16.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), cofnięcie pytania prawnego powoduje konieczność umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sąd pytający skutecznie wycofał wniesione pytanie prawne – z zachowaniem wynikających z ustawy warunków.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.