

Sygn. akt SK 86/19

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 18 października 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący

Justyn Piskorski

Julia Przyłębska

Piotr Pszczółkowski

Wojciech Sych – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 października 2023 r., skargi konstytucyjnej [REDAKTOWANE] o zbadanie zgodności:

- 1) art. 292 w związku z art. 172 i art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowią one podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. w Konstancinie-Jeziornej, z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość nabycia służebności przesyłu na zasadzie art. 305¹ i art. 305² § 2 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

[Handwritten signature]
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. [REDAKTOWANE] (dalej: skarżący) wnieśli o ustanowienie służebności przesyłu na rzecz Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. (dalej: PSE), wskazując, że na ich nieruchomościach znajdują się urządzenia przesyłowe należące do przedsiębiorcy. Postanowieniem z 30 kwietnia 2018 r., [REDAKTOWANE], Sąd Rejonowy [REDAKTOWANE] oddalił wniosek, stwierdzając, że PSE posiada w tym zakresie odpowiednie tytuły prawne w postaci: w wypadku pierwszej nieruchomości – służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu nabytej w drodze zasiedzenia, a w wypadku drugiej nieruchomości – decyzji wydanej na podstawie art. 35 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa o wywłaszczaniu nieruchomości, u.z.t.w.n.). Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone apelacją, którą Sąd Okręgowy [REDAKTOWANE] oddalił postanowieniem z 25 stycznia 2019 r., sygn. akt II Ca 1180/18.

W skardze konstytucyjnej z 25 kwietnia 2019 r. skarżący wnieśli o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 292 w związku z art. 172 i art. 285 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: kodeks, k.c.) w zakresie, w jakim stanowią one podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. w Konstancinie-Jeziornej, z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół),

2) art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość nabycia służebności przesyłu na zasadzie art. 305¹ i art. 305² § 2 k.c., z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Uzasadniając podniesione w skardze zarzuty dotyczące przepisów kodeksu, skarżący stwierdzili, że zapadłe w ich sprawie orzeczenia oparte zostały na prawotwórczej wykładni Sądu Najwyższego, naruszającej przepisy Konstytucji oraz protokołu.

Przed wszystkim zauważyli, że wykładnia, która doprowadziła do wykreowania służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, jest niezgodna z językowym sensem przepisów kodeksu. Stanowisko Sądu Najwyższego prowadzi bowiem do ustanowienia wyjątku od zasady wyrażonej w art. 285 § 2 k.c., jaką jest istnienie nieruchomości władnącej, której zwiększenie użyteczności ma mieć na celu służebność gruntowa. Co więcej, by posiadać prawo w sposób prowadzący do jego zasiedzenia, należy mieć także zamiar jego posiadania, a biorąc pod uwagę brak świadomości możliwości nabycia omawianej służebności, zanim została ona skonstruowana w orzecznictwie, wykluczone było spełnienie tego warunku. Przedstawiona wykładnia narusza także zasadę zamkniętego katalogu ograniczonych praw rzeczowych, a zarazem jednostronnie preferuje stanowisko przedsiębiorstw przesyłowych, pozbawiając praktycznego znaczenia uregulowanie służebności przesyłu w kodeksie.

Niezależnie od kwestii prawidłowości normy umożliwiającej zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, za niedopuszczalne – zdaniem skarżących – należy uznać jej stosowanie do stanów rzeczy istniejących przed wydaniem uchwały Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 79/02 (OSNC nr 11/2003, poz. 142). Narusza ono bowiem zasadę niedziałania prawa wstecz. Podkreślenia wymaga przy tym, że właściciele nieruchomości nie mieli świadomości, że biegnie przeciwko nim termin zasiedzenia takiej służebności.

Skarżący omówili ponadto treść regulacji konstytucyjnych i konwencyjnych dotyczących ochrony własności, stwierdzając, że art. 292 w związku z art. 172 i art. 285 k.c. w interpretacji przedstawionej przez Sąd Najwyższy narusza art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 protokołu. W szczególności w rozważanym wypadku ograniczenie prawa własności w postaci służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu zostało wykreowane w orzecznictwie sądowym; poza tym nie spełniono wymagań wskazywanych przez zasadę proporcjonalności.

Zakwestionowanej wykładni przepisów kodeksu skarżący zarzucili także niezgodność z art. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ich zdaniem, nie jest bowiem dopuszczalne, by ograniczenia prawa własności konstruowane były w drodze niejasnych i skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, w konsekwencji czego właścicielom nieruchomości uniemożliwione zostało skorzystanie we właściwym czasie z przysługującej im ochrony prawnej.

Uzasadniając z kolei podniesione w skardze zarzuty dotyczące przepisów ustawy o wywłaszczaniu nieruchomości, skarżący stwierdzili, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zapoczątkowanym uchwałą z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 87/13 (OSNC nr 7-8/2014, poz. 68), ukształtowała się interpretacja art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. zrównująca skutki prawne wydanych na jego podstawie decyzji ze skutkami decyzji przewidzianych w późniejszym ustawodawstwie administracyjnym regulującym wywłaszczanie nieruchomości. W jej wyniku przyjęto, że decyzje, dla których podstawę stanowiła ustawa o wywłaszczaniu nieruchomości, prowadziły do powstania po stronie przedsiębiorcy „służebności publicznej” o treści określonej w art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami). Taka metodyka wykładni narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, z czego wynika, że mają interpretować przepisy stanowiące podstawę prawną decyzji w taki sposób, w jaki interpretowano je w chwili wydania odpowiednich rozstrzygnięć, a nie ustalać treść obowiązujących wówczas norm w oparciu o rozwiązania wprowadzone dopiero następnie do systemu prawnego. Co więcej, przedstawioną wykładnię należy uznać za prawotwórczą, co prowadzi do jej niezgodności również z art. 10 Konstytucji.

Skarżący omówili także treść regulacji konstytucyjnych dotyczących ochrony własności, konstatując, że art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. w interpretacji przedstawionej przez Sąd Najwyższy narusza art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W szczególności w analizowanym wypadku ograniczenie prawa własności nie zostało wprowadzone ustawą, lecz wynika z orzecznictwa sądowego; poza tym nie spełniono wymagań wskazywanych przez zasadę proporcjonalności.

Zakwestionowanej regulacji skarżący zarzucili również niezgodność z art. 2 Konstytucji, wskazując, że w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa uregulowanie ograniczenia prawa własności przewidziane w art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. powinno zostać sformułowane w sposób jasny, a w konsekwencji nie wymagać skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. Wskazali również, że utożsamienie w drodze wykładni konsekwencji decyzji, o których mowa w ustawie o wywłaszczaniu nieruchomości i w ustawie o gospodarce nieruchomościami, prowadzi do naruszenia zasady *lex retro non agit*, której przełamanie mogłoby wynikać tylko z jednoznacznego przepisu ustawy.

2. Postanowieniem z 12 września 2019 r., sygn. Ts 65/19, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w odniesieniu do badania zgodności art. 292 w związku z art. 172 i art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim stanowią one podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. w Konstancinie-Jeziornej, z art. 1 protokołu, nadając skardze dalszy bieg w pozostałej części.

3. W piśmie z 29 maja 2020 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość nabycia służebności przesyłu na podstawie art. 305¹ i art. 305² § 2 k.c., jest zgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek wniósł o umorzenie postępowania 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym przepisów kodeksu, Marszałek Sejmu stwierdził, że skarżący nie kwestionują w istocie treści normy prawnej dopuszczającej nabycie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, gdyż nie twierdzą, że funkcjonowanie w polskim porządku prawnym takiego ograniczonego prawa rzeczowego naruszałoby powołane przez nich wzorce konstytucyjne. W rzeczywistości zarzut niezgodności z Konstytucją odnosi do prawidłowości wyinterpretowania rozważanej normy z zaskarżonych przepisów prawnych oraz skutków wstecznych przyjętej wykładni. Oba zagadnienia pozostają jednak poza kognicją Trybunału.

W wypadku przepisów ustawy o wywłaszczaniu nieruchomości Marszałek Sejmu stwierdził, że część zarzutów skarżących nie została skierowana w stosunku do normy, zgodnie z którą decyzja wydana w trybie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. stanowi trwałe tytuły prawne do korzystania z urządzeń przesyłowych posadowionych na cudzym gruncie, co wyklucza ustanowienie służebności przesyłu, lecz wobec interpretacji zakwestionowanej regulacji przewidującej taki właśnie skutek. Po pierwsze, skarżący twierdzą bowiem, że brak było podstaw do przyjęcia wykładni, zgodnie z którą konsekwencją rozważanej decyzji jest powstanie trwałego obciążenia prawa własności

nieruchomości. Po drugie, wskazują, że sądy nie miały prawa przypisać zaskarżonym unormowaniom innych skutków niż te, które judykatura i doktryna przypisywały im w chwili wydania decyzji administracyjnej. Po trzecie, zarzucają prawotwórczy i retroaktywny charakter wykładni zastosowanej w sprawie oraz w poprzedzającej ją linii orzeczniczej. W rzeczywistości zatem zarzut niezgodności z Konstytucją odnosi się do prawidłowości przyjętej interpretacji oraz jej skutków wstecznych. Oba zagadnienia pozostają jednak poza kognicją Trybunału. Z tego względu postępowanie w zakresie, w jakim wzorce kontroli przepisów ustawy o wywłaszczaniu nieruchomości stanowią art. 2 i art. 7 Konstytucji, podlega umorzeniu.

Poza tym, jak zauważył Marszałek Sejmu, zarzut naruszenia zasady równej ochrony prawa własności i zasady równości (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji) nie został uzasadniony w sposób pozwalający na ustalenie jego istoty, co uniemożliwia jego merytoryczne rozpoznanie. Skarżący nie wskazali bowiem kategorii podmiotów podobnych posiadających wspólną cechę relewantną, których sytuacja prawna miałaby zostać zróżnicowana przez zaskarżone przepisy oraz nie uprawdopodobnili braku okoliczności usprawiedliwiających owo zróżnicowanie.

Ostatecznie uczestnik postępowania uznał, że wzorcem kontroli w tym wypadku może być jedynie art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając stanowisko o zgodności art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. z wymienionymi przepisami konstytucyjnymi, zwrócił uwagę na kilka okoliczności.

Po pierwsze, zakwestionowana regulacja spełnia przesłankę formalną dopuszczalności ograniczenia prawa własności, jaką jest jego wprowadzenie w drodze ustawy, gdyż określa wszystkie podstawowe elementy tego ograniczenia.

Po drugie, zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach ciągów drenażowych, przewodów służących do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów jest konieczne zarówno ze względu na porządek publiczny, jak i ochronę praw i wolności osób innych niż właściciele obciążonych nieruchomości; służy również realizacji przesłanki zdrowia publicznego.

Po trzecie, uwarunkowania technologiczne powodują, że urządzenia umożliwiające dostęp do usług z zakresu energetyki, telekomunikacji, zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji mają w wielu wypadkach charakter liniowy. Zapewnienie

dostępu do nich wymaga infrastruktury sieciowej, a stworzenie sieci nie jest możliwe bez korzystania z nieruchomości należących do innych osób niż odbiorcy końcowi.

Po czwarte, obecnie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. stanowi jeden ze sposobów wyłączenia. Ocena norm wynikających z zaskarżonego przepisu powinna być przy tym dokonywana nie w kontekście historycznym, ale z zachowaniem zasady wykładni prokonstytucyjnej. Skutki decyzji wydanych na ich podstawie oceniane są zatem z uwzględnieniem zasady utrzymania ingerencji w prawo własności na minimalnym poziomie koniecznym dla realizacji celów uzasadniających ową ingerencję. Należy zarazem podkreślić odpłatny charakter ograniczenia prawa własności w tym wypadku. Chociaż obecnie art. 35 u.z.t.w.n. nie obowiązuje, nie ma przeszkód, by roszczenie o ustalenie i wypłatę odszkodowania za wyłączenie dokonane w oparciu o tę regulację, zgłoszone po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozpatrywać na podstawie jej art. 129 ust. 5 pkt 3. Właściciel ma zatem prawo żądać odszkodowania za straty związane z posadowieniem na jego nieruchomości sieci przesyłowej i jej poszczególnych urządzeń, włącznie z obniżeniem wartości tej nieruchomości. Okoliczności te pozwalają uznać, że ingerencja w prawo własności nie narusza zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po piąte, ograniczenie prawa własności na podstawie zaskarżonej regulacji nie prowadzi do naruszenia jego istoty, do której należą trzy elementy: prawo posiadania rzeczy, prawo korzystania z rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem oraz prawo rozporządzania rzeczą. Administracyjnoprawne ustanowienie ograniczenia prawa własności polegające na konieczności znoszenia przez właściciela posadowionych na jego gruncie urządzeń przesyłowych nie wyklucza całkowicie możliwości posiadania przedmiotu prawa własności, czerpania z niego korzyści oraz rozporządzania nim. Pogorszenie ekonomicznej sytuacji właściciela rekompensowane jest roszczeniami odszkodowawczymi. Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 35 ust. 3 u.z.t.w.n., jeżeli założenie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń powodowało, iż nieruchomość nie nadawała się do dalszego racjonalnego użytkowania, podlegała wyłączeniu za odszkodowaniem na zasadach ogólnych.

4. W piśmie z 28 maja 2021 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym przepisów kodeksu, Prokurator Generalny zauważył, że w wypadku kontroli sprawowanej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jej przedmiotem są akty normatywne, które stanowiły podstawę orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o prawach i wolnościach skarżącego. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów prawa, praktyki ich stosowania czy – tym bardziej – prawidłowości jednostkowych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. W jego orzecznictwie ugruntowany jest jednak pogląd, że w ramach kognicji Trybunału mieści się dokonywanie kontroli zgodności z Konstytucją treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Jak przy tym stwierdzono w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2018 r., sygn. P 7/17 (OTK ZU A/2018, poz. 59), jest to warunek konieczny, ale niewystarczający, ponieważ owo jednolite orzecznictwo musi być akceptowane w literaturze przedmiotu. Tego ostatniego warunku nie spełniała badana wówczas regulacja kodeksu, która odpowiada przedmiotowi kontroli w wypadku niniejszej skargi konstytucyjnej. Należy zatem uznać, że o ile w judykaturze Sądu Najwyższego dominuje stanowisko dopuszczające możliwość zasiedzenia w okresie przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, o tyle poglądy wyrażane w literaturze nie są w tym zakresie jednolite. Jednocześnie warunek doktrynalnej akceptacji jednolitej linii orzeczniczej należy postrzegać przede wszystkim w perspektywie zakresu kompetencji Trybunału, który nie jest powołany do rozstrzygania ani rozbieżności interpretacyjnych, ani sporów doktrynalnych.

Prokurator Generalny podkreślił również, że zarówno w postanowieniu z 17 października 2018 r., sygn. P 7/17, jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym z 17 października 2018 r., sygn. S 5/18 (OTK ZU A/2018, poz. 60), Trybunał Konstytucyjny uznał, iż nieunormowanie wprost w ustawie stanów faktycznych dotyczących korzystania z urządzeń przesyłowych usytuowanych na cudzym gruncie, przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego służebności przesyłu, stanowi zaniechanie prawodawcze, które – niezależnie od oceny takiej decyzji ustawodawcy – pozostaje poza jego kognicją.

Uzasadniając natomiast wniosek o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym przepisów ustawy o wywłaszczaniu nieruchomości, Prokurator Generalny podniósł przede wszystkim, że ustawa ta została uchylona i zastąpiona 1 sierpnia 1985 r. przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu

nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.), a ta z kolei 1 stycznia 1998 r. przez ustawę o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uchylene aktu normatywnego nie musi oznaczać utraty mocy obowiązującej, jeżeli taki akt nadal ma zastosowanie do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Należy jednak zauważyć, że art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. nie wyznacza aktualnie swoim adresatom żadnych obowiązków, natomiast art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. wskazuje obecnie tylko skutki, jakie wynikały z decyzji wydanych na podstawie pierwszego wymienionego przepisu. Zakwestionowane regulacje służą zatem jedynie kwalifikowaniu określonych zdarzeń z przeszłości oraz ustaleniu konsekwencji, jakie one już wcześniej spowodowały, a to znaczy, że nie posiadają one mocy obowiązującej.

Uczestnik postępowania podkreślił zarazem, że skarżący swoich zarzutów nie skierowali wobec art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n., lecz w stosunku do ich wykładni przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do kontrolowania sposobu interpretacji przepisów prawnych, praktyki ich stosowania czy prawidłowości rozstrzygnięć jednostkowych podjętych w sprawach indywidualnych.

Ostatecznie Prokurator Generalny stwierdził, że źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżących nie są nieobowiązujące regulacje ustawy o wywłaszczaniu nieruchomości, ale podjęte na ich podstawie decyzje. To ich wydanie – zgodnie z orzecznictwem – spowodowało ograniczenie prawa własności przez ustanowienie trwałego obowiązku znoszenia przez właściciela posadowionych na jego nieruchomości urządzeń przesyłowych. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest zatem bezpośrednio treść normatywna art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n.

5. W pismach z 20 grudnia 2019 r. oraz z 4 lutego 2020 r. stanowisko w sprawie, w części dotyczącej przepisów kodeksu, zajął Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie, że art. 292 k.c. stosowany w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. w zakresie, w jakim umożliwia przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ k.c., tj. przed 3 sierpnia 2008 r., nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji przez to, że pozbawia prawo własności konstytucyjnej ochrony oraz jest niezgodny z art. 64 ust. 3

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo własności w drodze przyjęcia analogii na niekorzyść właściciela.

Rzecznik uznał, że rozumienie art. 285 i art. 292 k.c. w zakresie dotyczącym możliwości zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przed 3 sierpnia 2008 r., ukształtowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, ma charakter stały, jednoznaczny i powszechny, a w konsekwencji może stanowić przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadniając niezgodność zakwestionowanego unormowania z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że zasiedzenie służebności stanowi ograniczenie prawa własności nieruchomości, a w konsekwencji istotne jest, czy właściciel ma możliwość uchronienia się przed negatywnymi dla niego skutkami prawnorzeczowymi. Z tego względu konieczne jest zapewnienie jednolitej kwalifikacji prawnej zdarzenia ciągłego prowadzącego do zasiedzenia, czyli posiadania służebności. Wymóg ten nie jest spełniony, gdy norma dopuszczająca zasiedzenie zostaje wprowadzona do obrotu w wyniku twórczej wykładni sądowej, a tym bardziej, gdy taka norma dotyczy przeszłych stanów faktycznych, co miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Zakwestionowane unormowanie narusza, zdaniem Rzecznika, również art. 64 ust. 3 Konstytucji, powodując nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności. Nie zostało ono ustanowione w ustawie, a jedynie odtworzone z niej w drodze analogii. Co więcej, ingerencja w konstytucyjnie chronione prawo nie jest już aktualnie konieczna, gdyż istnieją inne instrumenty prawne należycie zabezpieczające interesy przedsiębiorców przesyłowych, np. przymusowe ustanowienie służebności. Nie ma też powodu, by uprzywilejowywać ekonomicznie silniejszych uczestników obrotu cywilnoprawnego. Dalsze utrzymywanie rozważanej konstrukcji prawnej nie jest konieczne dla realizacji żadnej z wartości wyszczególnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik podkreślił, że w niniejszej sprawie istnieje konieczność wydania wyroku merytorycznie rozstrzygającego kwestię zgodności z Konstytucją instytucji służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu pomimo umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w sprawie o sygn. P 7/17, w którym przedmiotem analizy były analogiczne problemy konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w niniejszej sprawie nie spełniała wymogów warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie, co pociągnęło za sobą konieczność umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Podniesione w pierwszej części skargi konstytucyjnej zarzuty niezgodności z Konstytucją zostały sformułowane wobec unormowania odtworzonego z następujących przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: kodeks, k.c.):

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

2) art. 172 § 1: „Posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie)”; § 2: „Po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze”,

3) art. 285 § 1: „Nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też

na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (służebność gruntowa)”; § 2: „Służebność gruntowa może mieć jedynie na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej lub jej oznaczonej części”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że skarżący nie podnoszą zarzutów niezgodności z Konstytucją bezpośrednio wobec treści przepisów kodeksu, lecz w stosunku do unormowania wyinterpretowanego z tych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym możliwe było – jeszcze przed uregulowaniem w kodeksie instytucji służebności przesyłu (art. 305¹–art. 305⁴ k.c.), tj. przed 3 sierpnia 2008 r. – zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu.

Umarzając postępowanie w zakresie badania zgodności regulacji kodeksu z Konstytucją, Trybunał wziął pod uwagę wady formalne wniesionej skargi, uniemożliwiające jej merytoryczne rozpoznanie. Mimo że skarżący wskazali liczne wzorce kontroli, dopiero na podstawie uzasadnienia skargi konstytucyjnej – obejmującego przede wszystkim polemikę z wykładnią Sądu Najwyższego z punktu widzenia regulacji i dyrektyw interpretacyjnych prawa cywilnego oraz ogólnikowe twierdzenia o naruszeniu określonych przepisów Konstytucji – można próbować ustalić konkretne postanowienia konstytucyjne, z którymi miałyby być niezgodne zakwestionowane unormowanie. Przedstawione zarzuty nie zostały jednak uzasadnione albo uzasadniono je pobieżnie i chaotycznie. Co więcej, zarzuty naruszenia zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji nie zostały powiązane odpowiednio z właściwymi postanowieniami konstytucyjnymi chroniącymi prawa i wolności jednostki.

3. Podniesione z kolei w drugiej części skargi zarzuty niezgodności z Konstytucją zostały sformułowane wobec art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa o wywłaszczaniu nieruchomości, u.z.t.w.n.). Zakwestionowane przepisy w wersji aktualnej na dzień wydania na ich podstawie decyzji administracyjnej w sprawie stanowiły: „Organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe mogą za zezwoleniem organu do spraw wewnętrznych prezydium powiatowej rady narodowej zakładać i przeprowadzać na nieruchomościach – zgodnie z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową – ciągi drenażowe, przewody służące do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzenia techniczne łączności i sygnalizacji, a także

inne podziemne lub nadziemne urządzenia techniczne niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń.” (art. 35 ust. 1); „Osobom upoważnionym przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe przysługuje prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z ich konserwacją” (art. 35 ust. 2).

Przywołane uregulowania zostały zaskarżone w zakresie, w jakim wyłączają możliwość nabycia służebności przesyłu na podstawie art. 305¹ i art. 305² § 2 k.c. Zgodnie z art. 305¹ k.c. nieruchomości można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu), przy czym art. 305² § 2 k.c. wskazuje, że jeżeli przedsiębiorca odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., właściciel nieruchomości może żądać odpowiedniego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie służebności przesyłu. Trybunał Konstytucyjny zauważył przy tym, że zarzuty niezgodności z Konstytucją nie zostały podniesione bezpośrednio wobec treści przepisów ustawy o wywłaszczeniu nieruchomości, lecz w stosunku do unormowania wyinterpretowanego z nich w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym decyzja wydana na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. nie tylko umożliwiała założenie i przeprowadzenie określonych przewodów i urządzeń na nieruchomości, lecz prowadziła do trwałego ograniczenia prawa własności nieruchomości.

Należało zastrzec, że podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi konstytucyjnej w tej części byli jedynie skarżący, jako że decyzja wydana na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. dotyczyła wyłącznie nieruchomości będącej aktualnie ich własnością.

Umarzając postępowanie w zakresie badania zgodności regulacji ustawy o wywłaszczeniu nieruchomości z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny ponadto wziął pod uwagę inne mankamenty wniesionej skargi konstytucyjnej, uniemożliwiające jej merytoryczne rozpoznanie.

Po pierwsze, należało przede wszystkim zauważyć, że art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. wraz z całą ustawą o wywłaszczeniu nieruchomości został uchylony 1 sierpnia 1985 r. przez art. 89 pkt 3 (w pierwotnej numeracji – art. 100 pkt 3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie przyjmuje się

przy tym, że uchylenie przepisu prawnego nie jest równoznaczne z utratą przez niego mocy obowiązującej, jeżeli taki przepis na mocy regulacji intertemporalnych nadal normuje określone stany faktyczne, co oznacza, że stanowi wciąż podstawę rekonstrukcji obowiązujących norm prawnych, różniących się od norm pierwotnie w nim wyrażonych ograniczonym zakresem czasowym. Należało jednak zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że zakwestionowane regulacje już nie obowiązują, gdyż na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. nie mogą być obecnie wydawane decyzje administracyjne. Przepisy te aktualnie podlegają jedynie wtórnemu zastosowaniu przy ustalaniu konsekwencji prawnych, jakie owe decyzje wywołały w przeszłości.

Co istotne w niniejszej sprawie, utrata mocy obowiązującej przez zaskarżone uregulowania nastąpiła ponad 10 lat przed wejściem w życie Konstytucji, co oznacza, że ani ich treść, ani ich wykładnia nie musiały spełniać określonych w Konstytucji wymagań dotyczących ochrony praw i wolności jednostek. Trybunał zastrzegł jednak, że podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty niezgodności z Konstytucją mogłyby teoretycznie zostać rozpoznane merytorycznie, gdyby skarżący powiązał swoje zastrzeżenia dotyczące naruszenia przysługujących mu praw lub wolności z naruszeniem zasady *lex retro non agit* wynikającej z art. 2 Konstytucji. Przypisanie art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. w istocie nowej lub przynajmniej zmienionej treści normatywnej, które nastąpiłoby już pod rządami Konstytucji, musiałoby bowiem realizować ustanowione w niej wymagania. Należało jednak zauważyć, że o ile sam zarzut uchybienia zakazowi wstecznego działania prawa jest wzmiankowany w skardze konstytucyjnej, o tyle został on odniesiony nie do zmiany prawa, lecz do zmiany ukształtowanej przez Sąd Najwyższy linii orzeczniczej. Poza tym rozważany zarzut nie został w wystarczający sposób powiązany ze sferą praw i wolności jednostek, a nadto nie został dostatecznie uzasadniony. Skarżący nie wykazał zatem, że w jego wypadku doszło do naruszenia przysługujących mu praw lub wolności określonych w Konstytucji.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na pozostałe wady formalne skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym ustawy o wywłaszczaniu nieruchomości. W wypadku wzorców kontroli związanych z ochroną praw i wolności jednostki skarżący nie wywiązał się z obowiązku uzasadnienia zarzutów ich naruszenia. W zakresie dotyczącym art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczył się w zasadzie do przedstawienia ich treści oraz konstatacji, że art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. nie spełnia określonych w nich wymagań. Z kolei w zakresie dotyczącym art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wyróżnił nawet kategorii podmiotów podobnych, których

sytuacja prawna miałyby zostać ukształtowana odmiennie przez zaskarżone przepisy. W wypadku natomiast wzorców kontroli będących zasadami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 2, art. 7 i art. 21 ust. 1 Konstytucji skarżący nie wskazał, jakie prawa lub wolności jednostki z nich wywodzi ani nie powiązał zarzutu ich naruszenia z właściwymi postanowieniami konstytucyjnymi takie prawa lub wolności chroniącymi.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara