

WYROK*
z dnia 25 maja 1999 r.
Sygn. SK 9/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 25 maja 1999 r. skargi konstytucyjnej Józefy Śliwy, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: pełnomocnika skarżącej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie:

niezgodności art. 292 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; zm.: z 1971 r. Nr 27, poz. 252; z 1976 r. Nr 19, poz. 122; z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147, Nr 30, poz. 210; z 1984 r. Nr 45, poz. 242; z 1985 r. Nr 22, poz. 99; z 1989 r. Nr 3, poz. 11, Nr 33, poz. 175; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321, Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 107, poz. 464, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388, Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417, Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646, Nr 149, poz. 703; z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751, Nr 157, poz. 1040) z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Artykuł 292 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; zm.: z 1971 r. Nr 27, poz. 252; z 1976 r. Nr 19, poz. 122; z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147, Nr 30, poz. 210; z 1984 r. Nr 45, poz. 242; z 1985 r. Nr 22, poz. 99; z 1989 r. Nr 3, poz. 11, Nr 33, poz. 175; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321, Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 107, poz. 464, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388, Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417, Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646, Nr 149, poz. 703; z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751, Nr 157, poz. 1040; z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758) jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. 2 marca 1998 r. wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego skarga konstytucyjna Józefy Śliwy o stwierdzenie niezgodności art. 292 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W skardze konstytucyjnej skarżąca wnosi o zbadanie pod kątem zgodności z konstytucją art. 292 kodeksu cywilnego, aczkolwiek przepis ten – jak zaznacza skarżąca – nie został powołany w wyroku Sądu Rejonowego w Limanowej, na podstawie którego oddalono powództwo skarżącej o ochronę własności, ani w wyroku Sądu Apelacyjnego w Nowym Sączu oddalającym apelację. Jedynie sformułowania zawarte w uzasadnieniach tych orzeczeń prowadzą do wniosku, że to właśnie art. 292 kodeksu cywilnego stanowił podstawę do odmowy ochrony prawa własności przysługującego powódce. Z tych względów skarżąca wskazała art. 292 kc jako przepis, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jej prawach.

Skarżąca zarzuca, iż zakwestionowany przez nią przepis art. 292 kc o nabyciu służebności gruntowej przez zasiedzenie stanowi ograniczenie prawa własności i pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 3 konstytucji. Wszelkie prawo własności podlega ochronie prawnej wyrażonej w art. 64 ust. 2 konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 3 konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis art. 292 kc umożliwiający nabycie służebności przez zasiedzenie narusza, zdaniem skarżącej, istotę prawa własności. Istota własności – jak wskazuje skarżąca – wynika z art. 140 kc, stanowiącego, że właściciel w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Jako przykład korzystania z prawa własności ustawodawca wskazuje pobieranie pożytków i dochodów z rzeczy oraz rozporządzanie rzeczą. Skoro przywilejem właściciela jest korzystanie z rzeczy z wyłączeniem innych osób, to sprzeczne z konstytucją jest pozbawienie go tego uprawnienia tylko dlatego, że inna osoba przez oznaczony czas korzysta z cudzej nieruchomości, a właściciel nie wystąpił o ochronę własności na drodze sądowej. Przyczyny, dla których właściciel nie podejmuje stosownych działań mogą być różnorodne, np. wiek, stan zdrowia, wyjazd, a także przekonanie, że konstytucyjna ochrona istoty własności zapobiega ograniczeniu tego prawa. Z tych względów, zdaniem skarżącej, art. 292 kc należy uznać za niezgodny z konstytucją.

2. Postanowieniem z 20 kwietnia 1998 r. (sygn. Ts 32/98) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, uznając ją za oczywiście bezzasadną. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie prawa własności wynikające z przepisu art. 292 kc mieści się w granicach zakreślonych przez przepis art. 64 ust. 3 konstytucji.

Powyższe postanowienie zostało zaskarżone przez pełnomocnika skarżącej, który podniósł, iż Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się na istocie instytucji zasiedzenia służebności, a nie dokonał wnikliwej oceny zgodności art. 292 kc z art. 64 konstytucji.

Postanowieniem z 29 lipca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie.

3. W piśmie z 18 września 1998 r. do skargi konstytucyjnej ustosunkował się Prokurator Generalny. Uznał, że art. 292 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prokurator Generalny podniósł, iż własność w każdym systemie prawa jest kategorią historyczną, odzwierciedlającą konkretne stosunki społeczno-gospodarcze. Prawo to traktowane jest jako prawo podmiotowe o najszerszej treści. Jednakże nie daje ono właścicielowi absolutnej pełni władzy nad rzeczą. W systemie prawa polskiego granice prawa własności wyznacza w sposób ogólny konstytucja, a szczegółowo – obowiązujące ustawodawstwo. Najpełniej definiuje pojęcie własności art. 140 kc, określając trzy wyznaczniki granic tego prawa: przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie danej własności. Obowiązkiem ustawodawcy jest więc stanowienie takich norm prawnych, które zapewniłyby realizację wymienionych zasad i funkcji prawa własności. Wymaga tego interes społeczny, który jest koniecznym składnikiem porządku prawnego. Warunki te spełnia, w ocenie Prokuratora Generalnego, instytucja zasiedzenia służebności gruntowej.

Z przepisów odnoszących się do omawianej instytucji wynika, iż są one wyrazem swego rodzaju ustępstwa na rzecz stworzenia warunków do korzystania z nieruchomości w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem przez wszystkich właścicieli. Interes ogólnospołeczny – stanowiący konstytucyjną wartość – usprawiedliwia pewne ograniczenie w zakresie wyłącznego korzystania z nieruchomości, w celu umożliwienia bądź ułatwienia korzystania z innych nieruchomości. Jednocześnie ograniczenia te nie są tak daleko idące, że naruszają istotę prawa własności, nie prowadzą bowiem do odjęcia tego prawa w całości.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny odwołał się do orzeczenia z 28 maja 1991 r. (sygn. K. 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4), w którym Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż przepisy konstytucyjne, odnoszące się do prawa własności, powinny być odczytywane w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, a w szczególności z art. 2 Konstytucji RP. Tak więc dla określenia treści i zakresu ochrony prawa własności znaczenie ma nie tylko treść art. 64 ust. 3 konstytucji, ale również jedna z zasad sprawiedliwości społecznej, tj. dobro ogółu. Wobec tego, zdaniem Prokuratora Generalnego, w interesie ogólnym jest umożliwienie korzystania z własności “w sposób zgodny z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem”, czemu służy instytucja służebności gruntowej, jak i doprowadzenie do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym, co gwarantuje instytucja zasiedzenia.

II

Na rozprawie 25 maja 1999 r. pełnomocnik skarżącej podtrzymał swoje stanowisko wyrażone na piśmie, a ponadto podkreślił, że własność w każdym systemie prawa jest kategorią historyczną, odzwierciedlającą konkretne stosunki społeczno-gospodarcze. Dlatego też powołany w stanowisku Prokuratora Generalnego “interes ogólnospołeczny” nie może konkurować z zasadą ochrony własności wyrażoną w nowej konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego również podtrzymał swoje stanowisko wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Sejmu wyraził pogląd, że kwestionowany art. 292 kodeksu cywilnego nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 konstytucji, gdyż nie narusza istoty prawa własności.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Skarżąca Józefa Śliwa powództwem wniesionym do Sądu Rejonowego w Limanowej domagała się ochrony własności swojej działki przez zakazanie pozwanym wykonywania jakichkolwiek aktów posiadania. Sąd Rejonowy w Limanowej wyrokiem z 31 grudnia 1996 r. oddalił powództwo. W uzasadnieniu podkreślił, iż powódka nie może korzystać z ochrony własności, albowiem jej prawo zostało ograniczone na skutek nabycia przez pozwanych służebności drogowej. W ocenie Sądu Rejonowego postępowanie dowodowe wykazało, że pozwani i ich poprzednicy najpóźniej od 1969 r. przejeżdżając szlakiem utwardzali go – zatem nabyli służebność przejazdu, przechodu i przegonu na podstawie art. 292 kc w zw. z art. 172 § 2 kc – w brzmieniu obowiązującym do 1 maja 1990 r. – najdalej z dniem 31 grudnia 1989 r. Do istoty służebności drogowej należy prawo do korzystania z przejazdów, przechodów i przegonów, ale również prawo do utrzymania szlaku w stanie zdatnym do przejazdów, zatem żądanie powódki odnośnie zakazania pozwanym wykonywania innych aktów posiadania było również bezzasadne. W konkluzji uzasadnienia Sąd Rejonowy uznał, iż powódka nie może skorzystać z ochrony jaką daje właścicielowi art. 222 § 1 kc, bowiem została skutecznie ograniczona w tym prawie wobec nabycia przez pozwanych prawa do służebności drogowej. Powódka zaskarżyła powyższy wyrok apelacją. Zakwestionowała okres i sposób korzystania przez pozwanych ze spornego szlaku oraz podniosła, że pozwani mają inną możliwość przejazdu aniżeli przez nieruchomości powódki.

Sąd Wojewódzki w Nowym Sączu wyrokiem z 13 marca 1997 r. oddalił apelację wskazując w uzasadnieniu, że przyczyny z jakich powódka domaga się ochrony własności nie niweczą uprawnień pozwanych, wynikających z faktu nabycia przez zasiedzenie służebności drogowej. Kasacja, którą złożyła powódka została odrzucona z uwagi na wartość przedmiotu sporu.

2. Przedstawiony stan faktyczny i prawny wskazuje, że przepisem, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o prawach skarżącej jest art. 292 kodeksu cywilnego. Przepis ten – zdaniem skarżącej – jest sprzeczny z konstytucją. Zgodnie z art. 292 kc służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności przez zasiedzenie stosuje się odpowiednio.

Skarżąca nie kwestionuje samej istoty służebności jako ograniczonego prawa rzeczowego, ale przepis prawny umożliwiający nabycie służebności przez zasiedzenie. Zastosowanie przez Sąd Rejonowy art. 292 kc pozbawiło skarżącą ochrony jej prawa własności i w konsekwencji doprowadziło do jego ograniczenia.

Zarzut niezgodności art. 292 kc z art. 64 ust. 3 konstytucji skarżąca uzasadnia tym, że kwestionowany przepis narusza istotę prawa własności, wynikającą z treści art. 140 kc, a polegającą na korzystaniu przez właściciela z rzeczy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Skoro przywilejem właściciela jest korzystanie z rzeczy z wyłączeniem innych osób, to sprzeczne z konstytucją jest, zdaniem skarżącej, pozbawienie go związanych z tym uprawnień, polegających w szczególności na pobieraniu pożytków i dochodów oraz rozporządzaniu rzeczą.

3. Wskazany jako wzorzec badania konstytucyjności kwestionowanego przepisu art. 64 ust. 3 konstytucji dopuszcza ograniczenie własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznał, że kluczowym zagadnieniem w przedmiotowej sprawie jest wykazanie, jakie elementy stanowią istotę prawa własności oraz ustalenie, czy instytucja nabycia służebności przez zasiedzenie narusza tę istotę i przez to nie mieści się w granicach zakreślonych przepisem art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Przepis art. 64 ust. 1 konstytucji przyznaje każdemu “prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Objęcie wszystkich tych praw ochroną konstytucyjną wynika z treści art. 64 ust. 2, kładącego nacisk na równość tej ochrony. Z kolei ust. 3 tego artykułu, wskazany jako wzorzec zbadania konstytucyjności art. 292 kc, dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia własności, nie naruszającego wszakże istoty tego prawa.

Wskazany przepis art. 64 ust. 3 konstytucji wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Art. 64 ust. 3 konstytucji nie wyczerpuje jednakże wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 konstytucji, który w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP “ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Tak ukształtowany przepis w pełni realizuje postulaty, jakie pod adresem zasady proporcjonalności wysuwała doktryna prawa, odpowiada również w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Europejskiej Konwencji o ochronie praw i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Art. 31 ust. 3 konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją choćby jednej ze wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w orzeczeniu TK z 12 stycznia 1999 r. (sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2), iż odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (“Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Treść art. 64 ust. 3 konstytucji ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Przepis art. 31 ust. 3 wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 konstytucji, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej

prawa własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.

Kluczowym zagadnieniem w przedmiotowej sprawie jest zatem nie tylko wykazanie, jakie elementy stanowią istotę prawa własności, ale także ustalenie czy ograniczenie prawa własności wynikające z treści kwestionowanego przepisu, spełnia kryteria wymienione w art. 31 ust. 3 konstytucji.

4. Prawo własności wynika ze stosunku własności, jaki istnieje między właścicielem a wszystkimi innymi podmiotami. W systemie prawa polskiego najpełniejszą definicję prawa własności zawiera art. 140 kc. Według tego przepisu wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno – gospodarcze przeznaczenie tego prawa. O ile ograniczenia ustawowe kształtujące treść prawa własności albo sposób jego wykonywania nie budzą żadnych wątpliwości, o tyle pozostałe wymienione wyznaczniki o charakterze ocennym mogą budzić wątpliwości. Ustawowe granice treści i wykonywania własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające – pod określonymi warunkami – na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Niektóre przepisy mają charakter cywilno-prawny i wynikają z norm prawa cywilnego, jak np. dotyczące prawa sąsiedzkiego. Większość ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego. Za prawdziwe wobec tego należy uznać twierdzenie, że – na ogół – właścicielowi wszystko wolno, czego mu ustawa i wzgląd na uzasadnione interesy innych osób nie zabraniają.

Także w doktrynie i judykaturze nie ma wątpliwości co do tego, że prawo własności stanowi najszerszą formę korzystania z rzeczy. Najszerszą w tym znaczeniu, że spośród wszystkich praw, które polegają na korzystaniu z rzeczy, forma ta zapewnia uprawnienia najdalej idące. Jednakże prawo własności nie daje właścicielowi absolutnej pełni władzy nad rzeczą, nie jest *ius infinitum*. W rzeczywistości granice prawa własności są takie, jakie zakreśla całość przepisów konkretnego ustawodawstwa (J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997).

Również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r., sygn. P. 6/92 (OTK w 1993 r., cz. I, s. 89 i n.) zgodził się, iż prawo własności traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Zarazem wszak nie jest prawem absolutnym (*ius infinitum*), a więc prawem niczym w swojej treści nie ograniczonym. Przeciwnie – do istoty tego prawa należą – z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy własnej (pobierania z niej pożytków i rozporządzania rzeczą własną – art. 140 kc), z drugiej zaś strony pewne ograniczenia tej swobody, stanowiące swoistą granicę istoty prawa własności, a w konsekwencji – także granicę ochrony tego prawa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojmowanie prawa własności jako prawa absolutnego do rzeczy prowadziłoby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów. Mogłoby obrócić się także przeciwko samym właścicielom rzeczy. Stąd też sprawa pewnych ograniczeń w korzystaniu z rzeczy własnej zyskała aprobatę w nauce prawa oraz znalazła odzwierciedlenie w przepisach prawa, w tym w przepisach ustawy zasadniczej.

Granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one, jak wskazano, z przepisów ustawy zasadniczej oraz z ustaw zwykłych. Jednakże mówiąc o tym, że własność nie jest *ius infinitum* i że przepisy prawa wyznaczają granice własności nie można popadać w drugą skrajność i twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności (T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*; [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 321). Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji. Zarówno jeden jaki i drugi przepis odwołuje się do pojęcia „istoty prawa”.

5. Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Na przykład wywłaszczenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wywłaszczenie znajdować musi odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 konstytucji). Natomiast ustanawianie różnego rodzaju służebności (np. drogi koniecznej) jest wprawdzie ingerencją w prawo własności, ale skoro nie przekreśla istoty tego prawa, może być ustanowione w drodze ustawy zwykłej (jednak – zgodnie z zasadą proporcjonalności – może być odnoszone tylko do sytuacji o koniecznym charakterze).

Istotę prawa własności wyraża art. 140 kodeksu cywilnego. Przepis ten ujmuje definicję prawa własności w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa. Definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa. Kodeks cywilny jako uprawnienia podstawowe wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą. Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy. Atrybuty korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu. Nawet przeto, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku ich pozbawiony, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał (J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 76).

Negatywna strona własności oznacza, że inne podmioty prawa nie mają prawa ingerować w sferę uprawnień właściciela. Wyjątkowo tylko dopuszczalne może być wkroczenie innej osoby w sferę uprawnień właściciela. Przykładowo można wymienić tu art. 142, art. 144-154 kc, ograniczające własność nieruchomości ze względu na uzasadnione interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich. Podobny charakter ma kwestionowany przepis art. 292 kc. Pozostaje zatem ocenić, czy przepis ten narusza istotę prawa własności.

W powoływanym już orzeczeniu z 12 stycznia 1999 r. (sygn. P. 2/98), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub

wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania – choćby przykładowo – pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia. Gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiłyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego instytucja zasiedzenia służebności nie wykracza poza granice wyznaczone normami konstytucyjnymi, gdyż nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości, ani nie wyklucza możliwości rozporządzania nią.

6. Z faktu sąsiedztwa nieruchomości wynika wzajemna między nimi zależność. W szczególności prawidłowe korzystanie z nieruchomości wymaga nieraz ingerencji w sferę praw sąsiada. Oddziaływanie na siebie gruntów sąsiednich rodzi sprzeczne interesy. Pogodzeniu tych interesów służą przepisy, które określa się mianem prawa sąsiedzkiego, a mianowicie art. 144-154 kc. Przepisy te nakładają na sąsiadów – we wzajemnym interesie – pewne obowiązki i ograniczenia, m.in. przewidują możliwość ustanowienia pewnych służebności (np. art. 145, 146 i 154 kc).

Kwestionowany przepis art. 292 kc dotyczy tylko służebności gruntowych. Służebność gruntowa obciąża nieruchomość jednego właściciela (nieruchomość służebną) na rzecz każdego właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej). W stosunkach sąsiedzkich niejednokrotnie jest celowe – a czasem ze względów gospodarczych nawet konieczne – korzystanie z cudzej nieruchomości nie w pełnym, lecz w ograniczonym zakresie. Zaspokojeniu tych potrzeb czyni zadość prawo rzeczowe ograniczone, zwane służebnością gruntową. Częste ustanawianie służebności gruntowych jest następstwem rozdrobnienia gospodarstw rolnych oraz nieprawidłowej nieraz konfiguracji gruntów wchodzących w ich skład. Służebności gruntowe łagodzą skutki tych niedogodności, stanowiąc formę ograniczenia wyłączności właściciela jednej nieruchomości w celu umożliwienia wykorzystywania innej nieruchomości. Zapobiegają więc “zamrożeniu” użyteczności danej nieruchomości w zakresie zaspokajania potrzeb, które ustawodawca uznał za społecznie doniosłe. Jednakże z samej definicji służebności gruntowej (art. 285 kc) wynika, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać z nieruchomości obciążonej tylko w oznaczonym zakresie. Nie można zatem mówić, iż skutkiem ustanowienia czy też zasiedzenia służebności gruntowej jest naruszenie istoty prawa własności. Jeśli nawet nieruchomość została obciążona ograniczonym prawem rzeczowym i w konsekwencji właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, to nie pozbawia go to jednak innych uprawnień wynikających z prawa własności, takich jak rozporządzanie nieruchomością czy ochrona prawa własności. Najogólniej rzecz ujmując należy przyjąć, że istota prawa lub wolności zostanie naruszona, gdy regulacje prawne – nie znosząc danego prawa (lub wolności) – w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego (B. Banaszak, Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy Nr 5/97, s. 57).

Ponadto należy podkreślić, że ustawodawca, mając na względzie, iż każde obciążenie nieruchomości służebnością gruntową stanowi ograniczenie uprawnień właściciela, dążył do

wskazania kryteriów, według których należy określać zakres służebności i sposób jej wykonywania. Przepis art. 288 kc stanowi, że służebność gruntowa powinna być wykonywana w taki sposób, aby jak najmniej utrudniała korzystanie z nieruchomości obciążonej. Zakres służebności gruntowej i sposób jej wykonywania oznacza się, w braku innych danych, według zasad współzycia społecznego przy uwzględnieniu zwyczajów miejscowych (art. 287 kc). W razie znaczącego i ciągłego ograniczenia korzystania z nieruchomości obciążonej, jej właściciel może, na podstawie art. 222 § 2 w zw. z art. 251 i 288 kc, wystąpić z powództwem o zakazanie wykonywania działań sprzecznych z zakresem służebności. Pozycję właściciela nieruchomości obciążonej wzmacnia dodatkowo możliwość wystąpienia z roszczeniem o zmianę treści lub sposobu wykonywania służebności z powodu ważnych potrzeb gospodarczych, powstałych po ustanowieniu tej służebności (art. 291 kc). Wreszcie art. 294 kc przewiduje możliwość zniesienia służebności za wynagrodzeniem, na żądanie właściciela nieruchomości obciążonej w przypadku, gdy skutek zmiany stosunków służebność stała się dla właściciela nieruchomości obciążonej szczególnie uciążliwa, a nie jest konieczna do prawidłowego korzystania z nieruchomości władnej. Właściciel nie traci zatem wszystkich atrybutów składających się na treść prawa własności i może je nadal skutecznie chronić. Powyższe względy wskazują, iż regulacji wynikającej z art. 292 kc nie można zarzucić naruszenia istoty prawa własności. Tym samym nie ma podstaw do uznania go za sprzeczny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji.

Wprowadzenie ograniczenia prawa własności w art. 292 kc podyktowane jest, jak wywodzono już wcześniej, dla ochrony praw innych osób. W stosunkach sąsiedzkich niejednokrotnie jest celowe – a czasem ze względów gospodarczych nawet konieczne – korzystanie z cudzej nieruchomości, nie w pełnym, lecz w ograniczonym zakresie. Trafnie zauważa Prokurator Generalny, iż z przepisów odnoszących się do omawianej instytucji wynika, iż są one wyrazem swego rodzaju ustępstwa na rzecz stworzenia warunków do korzystania z nieruchomości w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem przez wszystkich właścicieli. Istnienie wolności i praw innych osób – stanowiących także konstytucyjną wartość – usprawiedliwia pewne ograniczenie w zakresie wyłącznego korzystania z prawa własności, w celu umożliwienia bądź ułatwienia korzystania z innych nieruchomości. Jednocześnie ograniczenia te nie są tak daleko idące, że naruszają istotę prawa własności, nie prowadzą bowiem do pozbawienia tego prawa w całości, a jedynie do jego uszczuplenia (zawężenia).

7. Źródłem powstania służebności gruntowych może być między innymi zasiedzenie. Zasiedzenie polega na nabyciu prawa przez nieuprawnionego posiadacza wskutek faktycznego wykonywania tego prawa w ciągu oznaczonego w ustawie czasu. Przejście prawa z jednej osoby na drugą może mieć miejsce jedynie w następstwie samoistnego posiadania rzeczy przez okres wymieniony w ustawie i nie jest uzależnione od otrzymania jakiegokolwiek świadczania przez osobę, której prawo dotychczas przysługiwało. Z tego względu instytucja zasiedzenia może budzić zastrzeżenia natury etycznej. Za takim jednak unormowaniem zasiedzenia przemawia konieczność zapewnienia porządku prawnego i stabilizacji stosunków. Względem natury gospodarczej należy więc – jak się wydaje – dać pierwszeństwo przed przesłankami etycznymi. Społeczno-gospodarcza rola zasiedzenia w zakresie zapewnienia porządku prawnego polega przede wszystkim na usunięciu długotrwałej niezgodności pomiędzy stanem posiadania a stanem prawnym. (E. Janeczko, *Zasiedzenie*, wyd. II, Warszawa-Zielona Góra 1999).

Instytucję zasiedzenia służebności gruntowej ustawodawca traktuje w szczególny sposób. W myśl art. 292 kc (a wcześniej art. 184 § 1 pr. rzecz. z 1946 r.) służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie, ale tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Powyższe ograniczenie podyktowane jest obawą ustawodawcy, aby z możliwości

nabycia służebności przez zasiedzenie nie korzystali ci właściciele, którzy korzystają z cudzych nieruchomości tylko dzięki dobrosąsiedzkim stosunkom. Z przepisu art. 292 kc i art. 172 kc, regulującego nabycie w drodze zasiedzenia własności nieruchomości, wynika, że do nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze posiadanie służebności (art. 352 kc), tzn. faktyczne korzystanie z cudzego gruntu w taki sposób, jak to czyni osoba, której przysługuje służebność (np. stałe przejeżdżanie przez grunt sąsiedni). Musi to być jednak posiadanie w rozumieniu art. 352 kc. Nie może zatem nabyć – ze względu na brak przesłanki posiadania – służebności w drodze zasiedzenia taki właściciel, który korzysta z sąsiedniej nieruchomości tylko dzięki grzeczności sąsiada. Druga przesłanka zasiedzenia służebności to upływ czasu (dwadzieścia lat w wypadku dobrej wiary i trzydzieści lat w razie złej wiary).

Po trzecie służebność gruntową można nabyć tylko wtedy, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia wykonanego przez posiadacza służebności, a nie przez właściciela nieruchomości. Aby urządzenia do korzystania ze służebności przejazdu uznać za trwałe i widoczne w rozumieniu art. 292, muszą one być wynikiem świadomego, pozytywnego działania ludzkiego w celu przystosowania gruntu obciążonego jako drogi. Przykładem może być utwardzenie szlaku drożnego, zbudowanie mostków, przepustów, wykopanie rowów odwadniających. Urządzenie nie może polegać na utrzymaniu kolein przejazdu albo na zaniechaniu uprawy rolnej lub sadowniczej (orzeczenie SN z 10 stycznia 1969 r., II CR 516/68, OSN 1969, Nr 12, poz. 220). Założenie trwałego i widocznego urządzenia ma stanowić ostrzeżenie dla zainteresowanego właściciela, że jeżeli będzie dalej tolerował korzystanie z jego nieruchomości, może dojść do jej obciążenia. Fakt, że właściciel nie korzysta przez długi czas z przysługującej mu ochrony, pozwala przyjąć, że aprobuje istniejący stan faktyczny. Jeszcze na tle prawa cywilnego austriackiego wyrażono zapatrywanie, że jeżeli osoby uprawnione przez dłuższy czas nie wykonują swoich uprawnień, to nie powinny znajdować ochrony prawnej. Jest to zgodne ze starożytną, powszechnie aprobowaną w demokratycznych państwach prawnym zasadą: *Ius civile vigilantibus scriptum est*, co oznacza, że prawo cywilne wymaga dbałości zainteresowanego o swoje prawa. Dążenie do wzmocnienia i niewzruszalności powstałych stosunków oraz umożliwienie realizacji przysługujących praw wszystkim podmiotom uzasadnia wprowadzenie pewnych ograniczeń prawa własności. Nie można zatem mówić, w tych okolicznościach, o naruszeniu zasady ochrony własności, wynikającej z art. 64 konstytucji oraz o sprzeczności art. 292 kc z art. 64 ust. 3 konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.