

Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w sprawie potrzeby zmian ustawodawczych sygnalizowanych w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 lutego 2026 r. (zasiedzenie służebności przesyłu)

1. Zasygnalizowana przez Rzecznika potrzeba podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu „przywrócenia ochrony prawa własności” została uzasadniona przede wszystkim krytycznym stosunkiem do przyjmowanej w orzecznictwie wykładni art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., dopuszczającej możliwość nabycia przez zasiedzenie, jeszcze przed wejściem w życie art. 305¹–305⁴ k.c. (3 sierpnia 2008 r.), służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu. Jego zdaniem wykładnia ta ogranicza nieproporcjonalnie prawo własności, narusza zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (przez „ustalenie stanu prawnego, niekorzystnie oddziałującego na sferę prawną obywateli, w drodze twórczej wykładni Sądu Najwyższego”), narusza zasadę nieretroakcji prawa, poszerza w drodze analogii ustawowy katalog praw rzeczowych przez wykreowanie nowego rodzaju służebności i wprowadza ograniczenie równoznaczne z częściowym wywłaszczeniem bez odszkodowania, bezzasadnie uprzywilejowując przedsiębiorstwa przesyłowe względem właścicieli gruntów. W ocenie Rzecznika tak rozumiane art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu dodatkowego numer 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

2. Dodatkowym impulsem, mającym uzasadniać potrzebę rozważenia interwencji legislacyjnej, jest niepewność prawna dotycząca praktycznych konsekwencji rozstrzygnięć w sprawach TK z dnia 2 grudnia 2025 r., P 10/16 (dalej – „P 10/16”), oraz z dnia 3 grudnia 2025 r., SK 17/18 („SK 17/18”). W sprawie P 10/16 stwierdzono, że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. „rozumiane w ten sposób, że umożliwiają nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, przed wejściem w życie art. 305¹-305⁴ ustawy - Kodeks cywilny, w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kolei w sprawie SK 17/18 wskazano m.in., że art. 401¹ k.p.c. w zakresie,

w jakim nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku orzekającego o niezgodności z Konstytucją określonego znaczenia aktu normatywnego, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko w sprawie P 10/16 potwierdza co do zasady jego zastrzeżenia konstytucyjne, jednak oba rozstrzygnięcia nie pozwolą w efektywny sposób chronić – w tym w drodze wznowienia sądowych postępowań cywilnych - konstytucyjnych praw majątkowych obywateli, gdyż nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, w składach orzekających w obu sprawach brały udział osoby nieuprawnione do orzekania, jako wybrane na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, tj. na miejsce już obsadzone przez Sejm VII kadencji, a zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2025 r. wydanym w sprawie o sygn. C-448/23, procedury powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. oraz powołania jego prezesa w grudniu 2016 r. naruszały podstawowe reguły prawa krajowego, co w konsekwencji podważa status Trybunału Konstytucyjnego jako sądu spełniającego standardy niezawisłości wymagane przez prawo UE i co wskazuje, iż polski Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogów bezstronnego, niezawisłego sądu konstytucyjnego. Ponadto w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, ukształtowanego już wówczas, gdy status Trybunału Konstytucyjnego nie budził żadnych wątpliwości, jego wyroki – podobnie jak wyroki zakresowe - nie stanowiły podstawy do wznowienia postępowania. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, nie można wykluczyć sytuacji, że rozpoznający konkretną skargę o wznowienie sąd odmówi uwzględnienia ww. wyroków Trybunału i odrzuci skargę o wznowienie, uznając ją za niedopuszczalną w świetle ustawy procesowej. Związany z tym stan niepewności prawnej – oddziałujący także na sprawy dotychczas nierozpoznane, w których strony odwołują się do koncepcji zasiedzenia służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu - może być uznany za kolejny przejaw naruszenia przez organy państwowe zasady zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). W związku z tym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.), Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości „o zajęcie stanowiska w wyżej podniesionych

kwestiach”, a w szczególności „o rozważenie podjęcia stosownych środków, które mogłyby ustrzec obywateli przed uwikłaniem w kolejne postępowania prawne, których ostatecznego rezultatu nie sposób przewidzieć”.

3. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego podziela zastrzeżenia i wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do statusu oraz skutków rozstrzygnięć w sprawach P 10/16 i SK 17/18 oraz towarzyszącej im niepewności prawnej. Zarazem jednak zwraca uwagę, że próba zaradzenia tej niepewności przez pośpieszną interwencję ustawodawczą, podjętą przed uzyskaniem choćby wstępnego obrazu kształtowania się praktyki orzeczniczej związanej z tymi rozstrzygnięciami, mogłaby przynieść rezultat wprost odwrotny do zamierzonego. Zwłaszcza wtedy, gdyby interwencja ta miała polegać na zniwelowaniu czy korygowaniu skutków wieloletniej i co do zasady jednolitej linii orzeczniczej dotyczącej zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, a wcześniej – ustanowienia (por. w szczególności uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 142) i zasiedzenia tradycyjnej służebności gruntowej umożliwiającej korzystanie z urządzeń przesyłowych posadowionych na cudzej nieruchomości (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2005 r., II CK 489/04, niepubl. i z dnia 8 września 2006 r., II CSK 112/06, niepubl.; postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2006 r., II CSK 119/06, niepubl., z dnia 10 lipca 2008 r., III CSK 73/08, niepubl., z dnia 30 września 2008 r., II CSK 154/08, niepubl. i II CSK 155/08, niepubl., z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 392/08, niepubl. i z dnia 23 września 2010 r., III CSK 319/09, niepubl.).

4. W tym kontekście Komisja zauważa, że rozstrzygnięcie w sprawie P 10/16 nie musi doprowadzić – zwłaszcza w obliczu wadliwości, którymi jest obarczone - do istotnej korekty owej linii orzeczniczej, kwestionowanej również przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie można przeoczyć, że sama teza rozstrzygnięcia w sprawie P 10/16 oraz ostrze większości zarzutów sformułowanych w jego uzasadnieniu były skierowane przeciwko koncepcji przyjętej w późniejszej fazie rozwoju orzecznictwa (począwszy od uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 89/08, niepubl.), dopuszczającej możliwość zasiedzenia, jeszcze przed wejściem w życie art. 305¹–305⁴ k.c., służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu bez oznaczania nieruchomości władnącej, a więc na rzecz przedsiębiorcy

przesyłowego (por. teza rozstrzygnięcie w sprawie P 10/16 w związku z pkt 5.1, 5.2 i 6.3 jego uzasadnienia). Tymczasem już wcześniej Sąd Najwyższy uznał możliwość ustanowienia i zasiedzenia służebności gruntowej, niekiedy również nazywanej służebnością gruntową przesyłu, w tradycyjnym kształcie, zakładającym oznaczenie nieruchomości władnącej. Rozstrzygnął w ten sposób spór orzeczniczy i doktrynalny, czy tego rodzaju służebność może zwiększać użyteczność nieruchomości władnącej w rozumieniu art. 285 § 2 k.c. Przyjęta wykładnia – której w uzasadnieniu rozstrzygnięcia w sprawie P 10/16 zarzucono m.in. pozorność i karkołomność (por. np. 4.2, 6.2, 7.3.2., 7.3.3., 7.3.4) – w rzeczywistości nie wykraczała poza deklaratywne wyjaśnienie typowych wątpliwości jurydycznych, stosownie do zadań Sądu Najwyższego określonych w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. I to właśnie ta wykładnia miała kluczowe znaczenie dla ochrony interesów właścicieli nieruchomości obciążanych służebnością oraz interesów przedsiębiorców przesyłowych. Z punktu widzenia ochrony prawa własności późniejsza i wywołująca dalej idące kontrowersje ewolucja orzecznicza rezygnująca z konieczności oznaczania nieruchomości władnącej miała już znaczenie drugorzędne i – co często podkreślano w orzecznictwie (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2013 r., II CSK 289/12, niepubl., z dnia 6 lutego 2013 r., V CSK 129/12, niepubl., z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 321/12, niepubl., z dnia 20 stycznia 2015 r., V CSK 26/14 i V CSK 106/14, niepubl., z dnia 25 maja 2016 r., V CSK 547/15, niepubl., z dnia 10 listopada 2017 r., V CSK 33/17, niepubl.) – stanowiła wyłącznie technicznoprawną koncesję, podyktowaną względami pragmatycznymi. Ma to także takie znaczenie, że ewentualne wznowienie postępowań, w których uznano dopuszczalność zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu (bez oznaczania nieruchomości władnącej) i zakwestionowanie zasiedzenia takiej służebności nie byłoby jeszcze *per se* równoznaczne z dalej idącą ochroną prawa własności, zważywszy, iż zazwyczaj otwarta pozostawałaby wówczas kwestia zasiedzenia służebności gruntowej przesyłu w tradycyjnym kształcie (z oznaczeniem nieruchomości władnącej). Warto przy tym odnotować, że także w nielicznych rozstrzygnięciach odstępujących od utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego zakwestionowano wprost jedynie możliwość zasiedzenia przed dniem 3 sierpnia 2008 r. nowej służebności przesyłu, natomiast kwestia

dopuszczalności zasiedzenia tradycyjnej służebności przesyłu była w nich pozostawiana otwartą (por. postanowienia z dnia 24 lutego 2023 r., III CZP 108/22, OSNC 2023, nr 11, poz. 108 i z dnia 4 grudnia 2024 r., II CSKP 1920/22, niepubl. wydane w składach z udziałem sędziów Sądu Najwyższego, powołanych do pełnienia tego urzędu z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w sposób określony w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

5. Komisja zauważa, że w uzasadnieniu rozstrzygnięcia w sprawie P 10/16 całkowicie pominięto, iż na rzecz dopuszczalności umownego obciążenia własności nieruchomości służebnością gruntową przesyłu – a więc i na rzecz dopuszczalności jej zasiedzenia – przemawiało pośrednio także to, iż począwszy od 1956 r. w kolejnych ustawach wywłaszczeniowych ustawodawca przewidywał, że przymusowe ograniczenie prawa własności w interesie publicznym w związku z potrzebą posadowienia urządzeń przesyłowych było dopuszczalne tylko wtedy, gdy zainteresowane podmioty, a więc właściciel nieruchomości i przedsiębiorca przesyłowy, nie osiągnęły porozumienia obejmującego zgodę właściciela na posadowienie tych urządzeń. Tymczasem ze względu na trwałość owego posadowienia potrzebom przedsiębiorców przesyłowych mogło czynić zadość jedynie uzyskanie tytułu prawnego o charakterze trwałym. Takiej zaś charakterystyce odpowiadało w pełni jedynie ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, w szczególności służebności, zwłaszcza wobec zakwestionowania dopuszczalności wykreowania bez wyraźnej podstawy prawnej tzw. zobowiązania realnego.

6. Komisja zwraca również uwagę, że w aspekcie czysto merytorycznym uzasadnienie rozstrzygnięcia w sprawie P 10/16 nie dostarczyło żadnych nowych argumentów, które nie byłyby już wielokrotnie i starannie rozważane w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2017 r., V CSK 33/17, niepubl., z dnia 12 września 2018 r., II CSK 876/16, niepubl., z dnia 30 czerwca 2021 r., I CSKP 95/21, niepubl., z dnia 5 listopada 2021 r., II CSKP 118/21, niepubl., z dnia 8 listopada 2024 r., II CSKP 2308/22, niepubl., z dnia 10 grudnia 2024 r., II CSKP 1914/22, niepubl.). W szczególności dotyczy to kluczowego z punktu widzenia ochrony prawa własności argumentu, że wobec rezygnacji z przejęcia do kodeksu cywilnego art. 175 Prawa rzeczowego z 1946 r. właściciele

nieruchomości mogli pozostawać w uzasadnionym zaufaniu, iż długotrwałe tolerowanie przez nich stanu, w którym przedsiębiorca przesyłowy korzystał z ich nieruchomości dla celów przesyłowych, nie doprowadzi do ograniczenia prawa własności ze względu na brak w systemie stosownego prawa rzeczowego. Sąd Najwyższy wielokrotnie wyjaśniał już, że do zasiedzenia mogło prowadzić wyłącznie korzystanie z cudzej nieruchomości bez tytułu prawnego – władztwo oparte na tytule prawnym nie mogło wywołać takiego skutku (por. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., III CZP 87/13, OSNC 2014, nr 7-8, poz. 68) – a więc korzystanie, któremu właściciel mógł się co do zasady skutecznie przeciwstawić. Nie ma żadnych podstaw, by uznać, że jeżeli tego nie czynił przez długi czas potrzebny do zasiedzenia, to właśnie dlatego, iż nie obawiał się skutku w postaci ograniczenia swego prawa własności (zasiedzenia służebności). W praktyce chodziło zazwyczaj o stany bezprawnego korzystania wynikłe z uchybień w stosowaniu instrumentów publicznoprawnych tudzież wygaśnięcia zgody właściciela na takie korzystanie – częstokroć udzielanej także w jego interesie - albo równoznaczne z nimi w skutkach stany, w których w następstwie różnego rodzaju zaszłości przedsiębiorca przesyłowy nie był w stanie udowodnić swego tytułu prawnego. Właśnie usunięciu tego rodzaju długotrwałej rozbieżności między stanem prawnym a stanem faktycznym, tolerowanej przez właściciela, zachowującego bierną postawę, służy znana od tysiącleci instytucja zasiedzenia, która *de lege lata* została uznana za zgodną z Konstytucją, mimo że prowadzi to utraty albo ograniczenia prawa własności bez żadnego ekwiwalentu.

7. W tym kontekście trzeba także dostrzec, że w uzasadnieniu rozstrzygnięcia w sprawie P 10/16 całkowicie pominięto, iż kwestia zasiadywania spornych służebności bez ekwiwalentu była już przedmiotem oceny Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który nie dopatrył się tu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (por. decyzja z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie ze skargi nr 8585/13 i in., Piekarska i inni przeciwko Polsce).

8. Komisja nie może także nie zwrócić uwagi na to, że próba legislacyjnego zakwestionowania ponad dwudziestoletniej linii orzeczniczej w kierunku korzystnym dla właścicieli nieruchomości, a więc zakładającym możliwość uzyskania przez nich np. odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności (por. art. 305² k.c.)

- co zakładałoby podważenie orzeczeń zakładających dopuszczalność zasiedzenia
- albo jakiejs formy rekompensaty za powstałe już i utrzymane przez ustawodawcę
- w imię pewności prawa - obciążenie prawa własności, musiałaby wiązać się z bardzo poważnymi kosztami, obciążającymi albo przedsiębiorców przesyłowych, z oczywistym uszczerbkiem dla ich zdolności inwestycyjnych, istotnych m.in. w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, albo Skarb Państwa. Jest to tym bardziej wątpliwe, że owe wynagrodzenie czy rekompensata trafiałyby częstokroć do rąk następców prawnych właścicieli, na których nieruchomościach posadowiono urządzenia przesyłowe, mimo iż owi następcy nabyli ich własność za cenę uwzględniającą już posadowienie urządzeń, a więc cenę niższą.

9. W konkluzji Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego nie rekomenduje obecnie podjęcia prac legislacyjnych w związku z rozstrzygnięciem w sprawie P 10/16, zastrzegając, że potrzeba taka może ujawnić się na późniejszym etapie, w następstwie kształtowania się określonej praktyki orzeczniczej.