

25/3/A/2005

WYROK

z dnia 21 marca 2005 r.

Sygn. akt SK 24/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 marca 2005 r., skargi konstytucyjnej Agencji Nieruchomości Rolnych o zbadanie zgodności:

art. XXVI i art. XXXI dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.) oraz art. XXXVII i art. XL ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.) w części, w jakiej przepisy te utrzymują w mocy prawo mieszkańców gromad posiadających grunty przylegające do jeziora Serwy – do połowu ryb w tym jeziorze, z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. XXVI i art. XXXI dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, z 1950 r. Nr 38, poz. 349, z 1953 r. Nr 29, poz. 113, z 1960 r. Nr 54, poz. 311 oraz z 1964 r. Nr 16, poz. 94) oraz art. XXXVII i art. XL ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, z 1974 r. Nr 24, poz. 142, z 1990 r. Nr 55, poz. 321, z 1994 r. Nr 85, poz. 388 oraz z 2003 r. Nr 49, poz. 408) są zgodne z art. 2 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Skargą konstytucyjną z 27 stycznia 2004 r. Agencja Nieruchomości Rolnych wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności art. art. XXVI i art. XXXI dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321 ze zm.) oraz art.

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 57, poz. 501.

XXXVII i art. XL ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów oznaczyła art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podała, że w wyroku z 4 lipca 2003 r. (sygn. akt I C 164/02) zapadłym w postępowaniu, którego była stroną pozwaną, Sąd Rejonowy w Augustowie uznał za prawo rzeczowe, utrzymane w mocy przez zakwestionowane przepisy, prawo połowu ryb w stanowiącym własność Skarbu Państwa jeziorze Serwy, ustalając, że prawo to przysługuje mieszkańcom wsi Mołowiste, Macharce i Podmacharce na szerokości brzegu, na potrzeby własne. Apelacja wniesiona od tego wyroku przez Agencję Nieruchomości Rolnych została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w Suwałkach z 1 października 2003 r. (sygn. akt I Ca 192/03). Kasacja natomiast została odrzucona 8 grudnia 2003 r. postanowieniem Sądu Okręgowego w Suwałkach (sygn. akt I Ca 192/02), ze względu na jej niedopuszczalność.

Jak podkreśliła skarżąca, sąd uznał, że chłopci wyżej wskazanych wsi zostali uwłaszczeni ukazem carskim z 1864 r. o urządzeniu włościan, a w aktach nadania mieszkańcom gromad posiadających grunty przylegające do jeziora Serwy zostało nadane prawo rybołówstwa w wodach przylegających do ich gruntów na szerokości brzegu. Akty nadania zostały następnie zatwierdzone przez Centralną Komisję Spraw Włościańskich w Królestwie Polskim.

Skarżąca zaznaczyła, że prawa nabyte przez włościan, m.in. na mocy ukazu carskiego z 1864 r., były wpisywane do aktów nadawczych, nazywanych inaczej tabelami nadawczymi, które były prowadzone dla każdej gromady wiejskiej. Do tabel tych wpisywano m.in. przyznane prawa do służebności ze wskazaniem miejscowości i ze ścisłym oznaczeniem ich rodzaju i rozciągłości. Jak zaznaczyła, w jej ocenie przytoczony w uzasadnieniu zapadłego w jej sprawie wyroku Sądu Rejonowego w Augustowie zapis o prawie rybołówstwa nie realizuje wymogu ścisłego określenia rozciągłości tej służebności, tj. wymogu określenia zakresu uprawnień związanych z połowem ryb, przy założeniu, że była to wówczas służebność. Wyjaśnienie zakresu tego prawa wynika natomiast z rozkazu najwyższego z 8 lutego 1880 r. o prawach włościan do rybołówstwa w wodach do ich gruntów przytykających, który przy korzystaniu z tego prawa wykluczał możliwość posługiwania się łódką, czółnem oraz innymi środkami dającymi możliwość oddalenia się od brzegu (pływania), a zezwalał jedynie na łowienie ryb z brzegu, przy pomocy przyrządów zwyczajowo używanych.

Skarżąca zaznaczyła, że zakres uprawnień osób uwłaszczonych, którym przyznano prawo rybołówstwa, ma znaczenie dla rozważenia kwestii, czy prawo to było prawem rzeczowym ograniczonym w rozumieniu obowiązującego wówczas prawa o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z 1818 r., gdyż do praw rzeczowych określonych w tym m.in. przepisie nawiązywały następnie zakwestionowane przepisy.

Podkreśliła dalej, że w jej sprawie sąd uznał, iż kwestionowane prawo rybołówstwa jest służebnością. Stanowiska tego jednak nie uzasadnił. Nie uzasadnił także, dlaczego nie uznał poglądu prezentowanego w sprawie przez Agencję Nieruchomości Rolnych, iż ustawa z 27 marca 1932 r. o rybołówstwie doprowadziła do likwidacji tej służebności.

Nawiązując w dalszym ciągu do uzasadnienia wyroku zapadłego w jej sprawie, skarżąca podkreśliła ponadto, że sąd przyjął, iż kwestionowane prawo rybołówstwa nie zostało zniesione rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie kieleckim, lubelskim, łódzkim, warszawskim i w zachodniej części województwa białostockiego, którego art. 1 przewidywał zniesienie na podstawie umowy lub w trybie przymusowym służebności, które wynikały z urządzenia ziemskiego włościan, z powodu braku dowodów wskazujących na zniesienie tej

służebności. Stwierdziła następnie, że w tym zakresie Sąd Rejonowy powołał się także na tę okoliczność, że sporne prawo połowu ryb w jeziorze Serwy, ustanowione na rzecz mieszkańców wsi Mołowiste i Macharce, nie zostało wykreślone z księgi hipotecznej „Dóbr Wigry”, podczas gdy odpowiednia służebność na rzecz mieszkańców wsi Serwy została wykreślona z tej księgi.

Skarżąca zaznaczyła, że Sąd Rejonowy, przyjmując w jej sprawie, że sporne prawo rybołówstwa jest prawem rzeczowym, nie uzasadnił tego stanowiska, pomimo że prezentowała w sprawie odmienny pogląd. Przedstawiła następnie wywód wskazujący, że sporne prawo połowu ryb było tzw. służebnością legalną, nieprzewidzianą ani przez dekret – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, ani też przez ustawę – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny. W jej ocenie kwestionowane prawo połowu ryb nie jest ani służebnością osobistą, ani służebnością gruntową w rozumieniu obowiązującego kodeksu cywilnego. Uprawnienie to nie miało bowiem nigdy funkcjonalnego związku z nieruchomościami, których właściciele dotyczy. Przyleganie gruntu do jeziora stanowiło bowiem tylko formalną przesłanką uzyskania kwestionowanego prawa.

Następnie skarżąca prześledziła kolejne zmiany przepisów prawa wodnego oraz innych ustaw w zakresie, w jakim mogą się odnosić do prawa rybołówstwa w cudzych wodach. Podkreśliła, że skoro prawo rybołówstwa unormowane było zawsze ustawą szczególną w sposób wyczerpujący, to nie było potrzeby nazywania tego prawa prawem rzeczowym ograniczonym, czy też innym prawem przewidzianym przez kodeks cywilny. Zaznaczyła, że w niniejszej sprawie kwestia tego prawa rzeczowego pojawiła się w związku z obowiązującą w czasie jego nadania ustawą hipoteczną z 1818 r. Art. 11 tej ustawy stanowił, iż wszelkie tytuły prawne do nieruchomości (dóbr nieruchomości) powstałe w wyniku przeniesienia własności oraz ścieśnienia (tj. ograniczenia) tej własności powinny być wpisane do księgi hipotecznej, ażeby mogły nabyć formalny przymiot praw rzeczowych. Jak podkreśliła, wpisanie tego prawa do księgi hipotecznej „Dóbr Serwy” było pierwszą urzędową oceną tego prawa w sensie jej prawnorzeczowego charakteru.

W ocenie Agencji Nieruchomości Rolnych: „Przy przyjęciu stanowiska, że prawo rybołówstwa nadane włościanom na podstawie ukazu carskiego z 1864 r. może być uznane za prawo rzeczowe w rozumieniu w/w ustawy hipotecznej z 1818 r. należy stwierdzić, że prawo to utrzymane w mocy przez wymienione wyżej przepisy ustawy – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe (z 1946 r.) oraz Przepisy wprowadzające kodeks cywilny z 1964 r. nie mogą się ostać pod rządami Konstytucji z 1997 r. Przepisy te są bowiem sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji”.

Uzasadniając te zarzuty, skarżąca stwierdziła, iż z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika prawo każdego do własności i innych praw majątkowych, a takim prawem majątkowym jest stosunek dzierżawy. Zaznaczyła przy tym, że Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie rybołówstwa śródlądowego w wodach stanowiących własność Skarbu Państwa. W tym zakresie Agencja zawiera umowy dzierżawy na wykonywanie rybactwa, które zgodnie z art. 1 ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym polega na chowie, hodowli i połowie ryb. Skarżąca podkreśliła, że oddawany dzierżawcy przedmiot dzierżawy musi być zdatny zarówno do korzystania z niego przez dzierżawcę, jak i do pobierania pożytków. Uznanie, że uprawnienie rybołówstwa wywodzące się z ukazu carskiego z 1864 r. nadal obowiązuje, narusza interes obu stron umowy dzierżawy. Dla Agencji oznacza to zmniejszenie czynszu dzierżawnego, przy czym – co skarżąca zaznaczyła – okoliczność ta jeszcze nie zaistniała, gdyż dzierżawcy, oczekując, że Agencja rozwiąże ten problem, nie wystąpili jeszcze w stosunku do niej z roszczeniami w tym zakresie.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, skarżąca podkreśliła następnie, że zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawa majątkowe każdego podlegają

równej ochronie prawnej, przy czym dotyczy to praw należących do tej samej kategorii. Jak stwierdziła, zarówno prawo dzierżawcy do połowu ryb oraz prawo rybołówstwa wynikające z ukazu carskiego z 1864 r. polegają na korzystaniu z cudzego dobra, ale oparte są na różnych podstawach prawnych. W jej ocenie oznacza to, że osoby wywodzące swoje uprawnienia z tych podstaw prawnych nie mogą doznawać takiej samej ochrony, a co za tym idzie, ten przepis Konstytucji nie ma w przedmiotowej sprawie zastosowania.

Skarżąca stwierdziła dalej, iż ograniczenie przez zakwestionowane przepisy praw majątkowych ze stosunku dzierżawy należy rozpatrywać w kontekście ostatniej przesłanki wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. czy ograniczenie wynikające z prawa do rybołówstwa nadanego osobom, których grunty przylegają do jeziora, jest w dalszym ciągu uzasadnione. W tym kontekście, zwracając uwagę na problem praw nabytych, stwierdziła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego mogą one zostać uchylone, a zasada sprawiedliwości wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji ma pierwszeństwo przed wydedukowanymi z ogólnej zasady państwa prawnego takimi zasadami, jak *pacta sunt servanda*, zaufania obywateli do organów państwa i ochrony praw nabytych.

W jej ocenie kwestionowane prawo rybołówstwa „w konkretnym stanie faktycznym, tj. gdy jezioro, odnośnie którego prawo to w przeszłości zostało nadane, jest wydzierżawione przez Agencję, nie może być utrzymane, gdyż wyraźnie narusza (...) zarówno interes wydzierżawiającego, jak i interes dzierżawcy, a więc ich prawa majątkowe”. Ponadto niekontrolowany połów ryb przy takim uprawnieniu serwitutowym, które nie zawiera ograniczeń, co do ilości odławianych ryb utrudnia prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej, do której obowiązany jest władający obwodem rybackim, czyli w tym przypadku dzierżawca. Skarżąca podkreśliła, iż w tym zakresie na dzierżawcy spoczywa obowiązek zarybienia kompensacyjnego, tj. polegającego na uzupełnieniu ilości i gatunków ryb odpowiednio do ilości ryb odławianych, a ze względu na to, że osoby realizujące kwestionowane prawo rybołówstwa nie są zobowiązane do zgłaszania ilości i gatunków odłowionych ryb, dzierżawca nie ma żadnej wiedzy w tym zakresie.

W dalszej części uzasadnienia Agencja Nieruchomości Rolnych zwróciła uwagę na inne zagrożenia dla racjonalnej gospodarki rybackiej, jakie wiążą się z istnieniem kwestionowanego prawa połowu ryb, oraz na fakt, że osoby korzystające z tego prawa znajdują się w szczególnej sytuacji, gdyż połowu ryb mogą dokonywać, nie posiadając karty wędkarskiej. Nie są zatem zobligowane do złożenia egzaminu ze znajomości ochrony ryb i ich połowu.

Skarżąca zarzuciła ponadto, że utrzymywanie kwestionowanego prawa połowu ryb narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej ze względu na korzyści odnoszone przez osoby, którym nadano to prawo w przeszłości bez żadnych kosztów, które ponoszą dzierżawcy oraz częściowo Agencja.

2. W piśmie z 9 lipca 2004 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w przedmiotowej sprawie. Stwierdził, iż art. XXXVII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. XL tej ustawy oraz art. XXVI i art. XXXI dekretu – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności stwierdził, że spośród przepisów zakwestionowanych przez skarżącą tylko art. XXXVII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny stanowił podstawę zapadłego w jej sprawie wyroku. Pozostałe zaś przepisy posłużyły jedynie wykazaniu prawidłowości przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia art. XXXVII tej ustawy. Podniósł ponadto, iż

przepisy art. XXVI i art. XXXI dekretu – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych utraciły moc obowiązującą na podstawie art. III pkt 4 ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, co również stanowi przeszkodę dla merytorycznego rozpoznania sprawy w tym zakresie.

W dalszej części uzasadnienia Prokurator Generalny podkreślił, że skarżąca nie kwestionuje samej istoty służebności jako ograniczonego prawa rzeczowego, ale przepis przejściowy, który utrzymuje w mocy wszelkie prawa podmiotowe, umożliwiające korzystanie z rzeczy w szerokim tego słowa znaczeniu, istniejące w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego.

W jego ocenie ustawodawca, kodyfikując prawo cywilne, miał obowiązek nie tylko unormowania wpływu nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego, ale także poszanowania istniejących praw rzeczowych. W art. 64 ust. 1 Konstytucja gwarantuje bowiem ochronę własności i innych praw majątkowych, do których należą prawa rzeczowe. Dotyczy to w szczególności ukształtowanych już stosunków prawnych i wyraża się w obowiązku przestrzegania zasady ochrony praw słusznie nabytych, stanowiącej składową zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zniesienie lub ograniczenie niewadliwie nabytych praw podmiotowych musiałoby zatem znaleźć uzasadnienie w zaistnieniu obiektywnie ważkich powodów, a w szczególności w konieczności ochrony innych konstytucyjnych praw lub wolności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego konieczności takiej nie można wywodzić z zasady sprawiedliwości społecznej, domagając się tak, jak to czyni skarżąca, ochrony prawa obligacyjnego (dzierżawy) poprzez zniesienie słusznie nabytego ograniczonego prawa rzeczowego (konkretnej służebności gruntowej). Takie uregulowanie w sposób oczywisty naruszałoby bowiem tę zasadę. Oznacza to, że kwestionowany art. XXXVII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W jego ocenie przepis ten nie poddaje się natomiast kontroli w kontekście wskazanego jako wzorzec art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z przepisu tego nie wynika bowiem żadne ograniczenie w korzystaniu z praw rzeczowych, które jako prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej.

Prokurator Generalny podkreślił ponadto, że w istocie problem podniesiony przez skarżącą sprowadza się do zniesienia określonej służebności, której istnienie ocenia jako nazbyt dla niej uciążliwe i nieznajdujące uzasadnienia w rzeczywistym zwiększeniu użyteczności nieruchomości władnącej. Jego zdaniem skarżąca stawia ten problem na niewłaściwej płaszczyźnie, domagając się ochrony prawa obligacyjnego przez zniesienie służebności gruntowej. Tego zaś rodzaju ochrona jest niedopuszczalna, gdyż służebność jest ingerencją w prawo własności, a nie w prawo obligacyjne, zatem ochrona konstytucyjna może dotyczyć tylko prawa własności. Treścią zarzutów skargi są ponadto okoliczności faktyczne, które mogą mieć znaczenie w postępowaniu sądowym o zniesienie konkretnej służebności gruntowej albo o zmianę treści lub sposobu wykonywania służebności z powodu ważnych potrzeb gospodarczych powstałych po ustanowieniu tej służebności, ale pozostają bez znaczenia dla oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu przejściowego.

3. W piśmie z 8 marca 2005 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu, w którym stwierdził, że zakwestionowany art. XXXVII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W ocenie Sejmu nie można uznać, że kwestionowane przez skarżącą prawo połowu ryb jest sprzeczne z Konstytucją. Nie tylko bowiem prawo własności jest chronione w

Konstytucji, ale także inne prawa majątkowe, do których należą ograniczone prawa rzeczowe. Ustawowe ograniczenie zakresu praw rzeczowych może nastąpić tylko na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozbawienie zaś tych praw oznaczałoby naruszenie ich istoty i nie mieściłoby się nawet w granicach dopuszczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sejm podkreślił, że z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Istotne jest aby właściciel nieruchomości nie tracił wszystkich atrybutów składających się na treść prawa własności.

Wolności i prawa innych osób usprawiedliwiają ograniczenie w zakresie wyłącznego korzystania z nieruchomości.

Nie sposób zatem uznać, że art. XXXVII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny narusza zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). W stosunku do pozostałych przepisów będących przedmiotem zaskarżenia zgodził się z Prokuratorem Generalnym, że nie stanowiły one podstawy ostatecznego orzeczenia sądu wydanego w sprawie dotyczącej skrzącej, i co za tym idzie, wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

II

Na rozprawie 21 marca 2005 r. skarżąca podtrzymała zarzuty zawarte w skardze wraz z ich uzasadnieniem. Pozostali uczestnicy postępowania również podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach uprzednio przesłanych do Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego podkreśliła ponadto, że ustawodawca, wprowadzając nowe przepisy kodeksu cywilnego, miał – wynikający z art. 2 Konstytucji – obowiązek respektowania i ochrony słusznie nabytych praw podmiotowych. Do takich należą ograniczone prawa rzeczowe. Wolą ustawodawcy było, by w przepisach przejściowych z 1964 r. utrzymać dalej przedmiotowe prawo. Inaczej bowiem wprowadziłyby przepis zawierający wyraźną regulację wygaszającą serwituty nadane ukazem carskim.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zajął się ustaleniem znaczenia zaskarżonych przepisów intertemporalnych. Z tym bowiem związany był problem formalny, dotyczący oznaczenia przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie, a w następstwie kwestia dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Chodziło zwłaszcza o to, czy zaskarżone grupy przepisów ze względu na ich przejściowy charakter zawierają nowości normatywne, przez co kreują nowe reguły postępowania – bez czego rozpoznawanie skargi mogłoby się okazać bezprzedmiotowe.

Prokurator Generalny podniósł nadto problem, czy wszystkie zaskarżone przepisy stanowiły w istocie podstawę orzeczenia wydanego w sprawie dotyczącej skarżącej.

Rozstrzygnięcie powyższych kwestii poprzedzić trzeba przedstawieniem zakwestionowanych przepisów.

Jako przedmiot kontroli Agencja Nieruchomości Rolnych oznaczyła art. XXVI i art. XXXI dekretu z 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych oraz art. XXXVII i art. XL ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny.

Według art. XXVI przedmiotowego dekretu: „Prawa rzeczowe, istniejące w chwili wejścia w życie prawa rzeczowego, pozostają w mocy, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej”. Zgodnie zaś z zakwestionowanym art. XXXI: „Treść praw rzeczowych, których powstanie nie jest od chwili wejścia w życie prawa rzeczowego możliwe, lecz które pozostają nadal w mocy, podlega przepisom dotychczasowym. To samo dotyczy przeniesienia, obciążenia, zmiany treści lub pierwszeństwa oraz zniesienia takich praw”.

Obydwa powyższe przepisy zostały derogowane mocą art. III pkt 4 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny. Z dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. z dniem 1 stycznia 1965 r., przepisy te formalnie utraciły więc moc obowiązującą.

Zakwestionowane przez skarżącą art. XXXVII i art. XL ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny są odpowiednikami, uchylonych z dniem wejścia w życie tej ustawy, przepisów art. XXVI i art. XXXI przedmiotowego dekretu.

Zgodnie z art. XXXVII ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny: „Prawa rzeczowe istniejące w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego pozostają w mocy, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej”. Drugi z powyższych przepisów (art. XL) ma następujące brzmienie: „Treść praw rzeczowych, których powstanie po chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego nie jest możliwe, lecz które pozostają nadal w mocy, podlega przepisom dotychczasowym. To samo dotyczy przeniesienia, obciążenia, zmiany treści lub pierwszeństwa oraz zniesienia takich praw”.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu podniesionego przez Prokuratora Generalnego, iż ani żaden z zakwestionowanych przepisów dekretu, ani art. XL ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny nie stanowił podstawy orzeczenia wydanego w sprawie dotyczącej skarżącej, a jedynie posłużył „wykazaniu prawidłowości przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia art. XXXVII tej ustawy”.

Formalnie wszystkie zaskarżone przepisy były podstawą orzeczenia zapadłego w sprawie dotyczącej skarżącej w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ich analiza stanowiła element procesu, który doprowadził sąd orzekający w sprawie dotyczącej skarżącej do konkluzji uzewnętrznionej w wydanym w jej sprawie wyroku (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211).

W przypadku przepisów przejściowych, utrzymujących w mocy te dotychczasowe przepisy prawa rzeczowego, których powstanie nie jest już możliwe po dacie wejścia w życie nowego prawa rzeczowego, a następnie kodeksu cywilnego – zauważyć należy, że nie zmieniają one treści tych dotychczasowych praw. Do stosunków powstałych na tle dotychczasowych praw, w tym również ich przeniesienia, obciążenia, zmiany treści lub pierwszeństwa oraz zniesienia takich praw, stosowane są dalej przepisy dotychczasowe, mimo że nie znalazły swych odpowiedników w nowym porządku prawa rzeczowego.

Jest to sytuacja przeciwna do tej, która wiąże się z prawami rzeczowymi, które znalazły swą kontynuację (odpowiedniki) w prawach rzeczowych zawartych następnie w nowym prawie rzeczowym, a jeszcze później w kodeksie cywilnym. Treść tych praw będzie tłumaczona na podstawie nowych, wchodzących w życie przepisów, co jest niejako naturalnym skutkiem ich wejścia w życie. Dotyczy to również zasad ich przeniesienia, obciążenia, zmiany treści lub pierwszeństwa albo zniesienia. Wszędzie tam stosuje się przepisy nowe.

Dopiero zatem konfrontacja zasad odnoszących się do praw rzeczowych, których powstanie było możliwe dalej po wejściu w życie nowego prawa rzeczowego, a następnie kodeksu cywilnego – z tymi prawami, które od chwili wejścia w życie nowego prawa rzeczowego, a następnie kodeksu cywilnego nie mogły już na nowo powstać – pozwala właściwie rozgraniczyć kształtowanie się stosunków prawnych na podstawie jednych i drugich.

Zważywszy na trwałość stosunków prawnych, wynikłych z ograniczonych praw rzeczowych, można stwierdzić, że zaskarżone przepisy, zarówno te z 1946 r., jak i te wprowadzające kodeks cywilny ukształtowały uzupełniający do nowego prawa rzeczowego, odrębny system prawny dotyczący stosunków prawnorzeczowych powstałych przed wejściem w życie (w kolejności) zaskarżonych przepisów. Choć powstanie na nowo takich praw w nowo ukształtowanym systemie prawa rzeczowego nie było już możliwe, to ich dalsze trwanie, przeniesienie, zmiana ich treści lub pierwszeństwa oraz zniesienie było i jest nadal możliwe w oparciu o te dawne przepisy.

Można zatem stwierdzić, że zaskarżone przepisy nie zawierają w swej treści żadnych postanowień materialnoprawnych, nie wprowadzają bowiem ani nowych rodzajów praw rzeczowych, ani też nie modyfikują dotychczas istniejących. „Przenoszą” jedynie porządek ukształtowany na podstawie uprzednio istniejących praw rzeczowych, których powstanie następnie było już niemożliwe – do czasów terażniejszych. Choć ład prawny w ten sposób ukształtowany istnieje obok aktualnego prawa rzeczowego, rządząc się swoimi prawami, to jednak skazany jest on nieuchronnie na pewne zanikanie, marginalizację wraz z różnego rodzaju przyczynami wygasania stosunków prawnych, powstałych na podstawie tych „starych” praw rzeczowych.

Istotną nowością przepisów zarówno z 1946 r., jak i 1964 r. jest to, iż wprowadzają one ów uzupełniający system prawny, oparty na dotychczasowych przepisach prawa rzeczowego, lecz zarazem wskazują, że dotyczy on takich praw, które już nigdy po wejściu zaskarżonych przepisów na nowo powstać nie mogą. Te cechy wykazują zarówno przepisy z 1946 r., jak i 1964 r. Bez istnienia tych pierwszych nie mogłyby bowiem działać – w zakresie wskazanym – do chwili obecnej prawa rzeczowe istniejące przed 1946 r. W zaskarżonych normach zawarty jest zatem świadomy wybór ustawodawcy dotyczący trzech reguł. Po pierwsze, że te dawne przepisy prawa rzeczowego nie znajdują się już w zamkniętym katalogu nowych praw rzeczowych (tu podstawą są powołane przepisy wraz z odpowiednimi przepisami prawa rzeczowego). Po drugie, że stosunki ukształtowane na podstawie tych przepisów trwają dalej i podlegają bezterminowo i bezwarunkowo przepisom prawa dotychczasowego. Mogą się zatem przekształcać, zmieniać, wygasać na zasadach dotychczasowych. Po trzecie, zakazane jest powstawanie nowych stosunków prawnych na podstawie tych praw rzeczowych, które nie znalazły odpowiednika w zamkniętym katalogu nowo ustanawianych praw rzeczowych.

O ile pierwsza i trzecia reguła mają w większej mierze charakter interpretacyjny, tzn. służący rozwianiu wątpliwości podmiotów stosujących prawo rzeczowe – o tyle druga reguła statuuje ów uzupełniający, choć mający marginalne znaczenie, odrębny system prawa rzeczowego.

W związku z powyższym właśnie ta druga reguła, wywodzona z zaskarżonych przepisów, była przede wszystkim przedmiotem badania Trybunału. Natomiast w odniesieniu do wynikającej z zaskarżonych przepisów reguły, iż stosunki ukształtowane na podstawie już nieobowiązujących przepisów trwają dalej, podlegając bezterminowo i bezwarunkowo przepisom prawa dotychczasowego w zakresie ich przekształcania zmiany i wygasania – skarżąca formułuje najczęściej zarzutów. Ona bowiem przeniosła niejako stary, nieodpowiadający współczesnym wymaganiom obrotu ład prawny do nowych czasów.

Główną treścią zaskarżonych przepisów jest przeniesienie – kontynuacja trwania stosunków prawnych, ukształtowanych na podstawie dotychczasowych praw rzeczowych nieznajdujących już odpowiedników w prawach zawartych w nowym prawie rzeczowym, a następnie w nowym kodeksie cywilnym. Ustawodawca podjął decyzję, że w dniu wejścia w życie kodeksu cywilnego, tj. 1 stycznia 1965 r. – stosunki prawne ukształtowane na podstawie tych praw istnieją nadal, a ich przekształcanie oraz znoszenie rządzić się będzie

zasadami dotychczasowymi. Nic nie stało na przeszkodzie, by ustawodawca podjął później następną decyzję polityczną o wygaśnięciu tych praw lub ich przekształceniu.

Jeśli już powzięto decyzję polityczną, że potrzeba wygaśnięcia istnieje, to zazwyczaj następnie dochodzi do określenia zasad i trybu wygaśnięcia (a więc, czy następuje ono z mocy prawa, czy też w drodze decyzji administracyjnej, za wynagrodzeniem, itd.). Nie jest to zatem z reguły tylko przepis, mocą którego następuje wygaśnięcie danego prawa rzeczowego, lecz i przepisy mu towarzyszące.

Jeśli ustawodawca jest zdania, że tego rodzaju prawa rzeczowe powinny być kontynuowane po dniu wejścia w życie kodeksu cywilnego – mimo zmiany stosunków społeczno-gospodarczych, to nie zamyka to drogi do dalszych, późniejszych zmian. Ustawodawca może później zdecydować, czy mają one trwać bezterminowo, czy też do określonej daty. Nie wyklucza to także późniejszej możliwości przekształcenia ich w jakież inne prawa rzeczowe.

Dla realizacji takich zamierzeń niezbędne było jednak nie tylko podjęcie wyraźnej decyzji o wygaszeniu lub przekształceniu tych praw, ale także rozstrzygnięcie co do sposobu, zasad i trybu owego wygaszania lub przekształcania. Ustawodawca tego nie uczynił.

Z natury praw rzeczowych wynika priorytet zasady kontynuacji. W przedmiotowej materii dawała temu wyraz w okresie międzywojennym ustawa z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 35, poz. 357), stwierdzając w art. 9, że „(...) Rybołówstwo, należące w chwili wejścia w życie ustawy niniejszej całkowicie lub z jakimikolwiek ograniczeniami nie do właściciela wody, lecz do innej osoby, należy do niej nadal”. Jednocześnie ustawa ta jednak uwzględniała zarówno upływ czasu, jak i zmiany w warunkach społeczno-gospodarczego wykonywania prawa połowu ryb, dając właścicielowi wód prawo skutecznego żądania zniesienia tego prawa za cenę określoną w ustawie. Przedmiotowe, zaskarżone przepisy w ogóle nie odnoszą się do kwestii zasad i trybu ewentualnego wygaszenia tych praw.

Tak więc możemy stwierdzić, iż istnieją dwie materie decyzji politycznych ustawodawcy. Pierwsza dotyczy oceny potrzeby kontynuacji „starych” praw rzeczowych w dniu wejścia w życie nowego systemu, druga (na ogół późniejsza) – potrzeby ich dalszego utrzymywania w porządku prawnym. Te materie są ze sobą ściśle powiązane, ale nie muszą tożsame.

W niniejszej sprawie badaniu Trybunału podlega utrzymanie prawa połowu ryb przez zaskarżone przepisy w chwili wejścia w życie nowego (kolejnego) systemu prawa rzeczowego. Natomiast nie podlega badaniu kwestia, czy tak przeniesione prawo winno następnie być stopniowo znoszone, np. w drodze przymusowego wykupu, ustawowych ograniczeń czasowych jego działania, ze względu na zasadnicze zmiany stosunków społeczno-gospodarczych.

Ta sfera badań wykracza jednak poza kognicję Trybunału w przedmiotowej sprawie. Trybunał może jedynie badać, czy tak generalna (a więc niezróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych praw) reguła, która weszła w życie 1 stycznia 1965 r., była zgodna z podanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Inaczej mówiąc, chodzi o to, czy zgodne z Konstytucją jest utrzymanie w niezmienionej postaci wszystkich dotychczasowych praw rzeczowych, na podstawie których nie mogą już powstawać nowe stosunki prawne; w tym w szczególności prawa służebności do połowu ryb na szerokości brzegu na potrzeby własne, ustanowione w 1864 r. ukazem o urządzeniu włości cesarza Aleksandra II.

Skoro, jak wykazano wyżej, zaskarżone przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu w rozumieniu art. 79 Konstytucji – bez nich bowiem niemożliwe byłoby rozstrzygnięcie, czy przedmiotowe prawo rzeczowe nadal przysługuje uprawnionym – to należało uznać, że wymagają one merytorycznego badania.

2. Następnie Trybunał Konstytucyjny przeszedł do zbadania znaczenia zaskarżonych przepisów dla stwierdzenia istnienia oraz rozumienia badanego w sprawie rozstrzyganej przez sąd – prawa połowu ryb w jeziorze Serwy na szerokości brzegu na potrzeby własne. Na podstawie wyroku Sądu Rejonowego w Augustowie Wydział Cywilny, zapadłego 4 lipca 2003 r. (sygn. akt I C 164/02), utrzymanego w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w Suwałkach z 1 października 2003 r. (sygn. akt I Ca 192/03), należało przyjąć, iż sąd ten uznał że: – prawo to nadal istnieje, – jest jednym z ograniczonych praw rzeczowych, o których mowa w przepisach wprowadzających i przejściowych oraz, – nie zostało zniesione następnie przepisami prawa wodnego. Stanowisko swe sąd wsparł na ukształtowanej (jego zdaniem) linii orzeczniczej.

Niezależnie zatem, jak dalece wszystkie wymienione wyżej kwestie są sporne w doktrynie i orzecznictwie, TK jest obowiązany przyjąć w niniejszej sprawie, że zaskarżone przepisy wprowadzające utrzymały w mocy m.in. służebność prawa połowu ryb oraz że wygaśnięcie tego prawa, utrzymanego w mocy, lub jego transformacja w inne prawo rzeczowe może nastąpić tylko na podstawie wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy – nie zaś w sposób dorozumiany.

Podsumowując, należy stwierdzić, że TK badał zaskarżone przepisy rozumiane jako utrzymujące w niezmienionej postaci wszystkie dotychczasowe prawa rzeczowe, na których tle nie mogą już powstawać nowe stosunki prawne; w tym w szczególności prawa służebności do połowu ryb na szerokości brzegu na potrzeby własne, ustanowionego w 1864 r. ukazem cesarza Aleksandra II o urządzeniu włości.

3. Przepisy o tak ustalonym znaczeniu Trybunał skonfrontował z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. W pierwszym rzędzie Trybunał skonfrontował je z art. 2 Konstytucji w części, w jakiej wyraża on zasadę sprawiedliwości społecznej.

Skarżąca podniosła, że utrzymywanie kwestionowanego prawa rybołówstwa narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej ze względu na odnoszone korzyści bez żadnych kosztów z ich strony przez osoby, którym to prawo w przeszłości nadano.

Można zatem powiedzieć, iż skarżąca równocześnie domaga się albo zniesienia tego serwitutu, albo uznania, że ustawodawca naruszył zasadę sprawiedliwości społecznej przez to, że objął zasadą kontynuacji – przeniesienia do nowych czasów dawniej istniejących „niesprawiedliwych”, anachronicznych praw do połowu ryb.

Tak ujęte argumenty nie są dostateczne dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisów oznaczonych jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Skarżąca wskazuje bowiem w istocie na niezasadność dalszego istnienia kwestionowanego prawa rybołówstwa, jego sprzeczność z zasadą sprawiedliwości oraz na trudności, jakie powoduje utrzymywanie go dla prawidłowego gospodarowania jeziorem.

Argumenty przedstawione przez skarżącą jako uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów stanowią w rzeczywistości uzasadnienie żądania zniesienia konkretnej służebności ze względu na nieracjonalność ekonomiczną i niesprawiedliwość jej dalszego istnienia. Jest to zatem z jednej strony żądanie skierowane do ustawodawcy pozytywnego, by zniósł tę służebność zamiast ją dalej utrzymywać, z drugiej zaś – żądanie zniesienia konkretnej, przysługującej indywidualnie określonym podmiotom służebności. Takie żądanie skarżąca mogłaby jednak skutecznie kierować tylko do osób korzystających z tej służebności, a w następstwie do sądu cywilnego.

Problem ustawowego zniesienia kwestionowanego przez skarżącą prawa rybołówstwa pozostaje też poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie zastępuje bowiem ustawodawcy pozytywnego, który decydując się na zniesienie tego

prawa, winien jednocześnie określić warunki, na jakich miałyby dojść do jego ewentualnego wygaśnięcia. Jak to wskazano wyżej, sens przepisów przejściowych w zakresie badanej materii polega na tym, że regulują następstwa wejścia w życie nowego prawa rzeczowego – w zakresie, w jakim nie zawiera ono już odpowiedników dawnych praw rzeczowych.

Natomiast, jeśli rozpatrywać zarzut skarżącej, że przedmiotowe przepisy „niesprawiedliwie” objęły swym działaniem także i ograniczone prawo rzeczowe, za jakie w badanej sprawie należało uznać prawo połowu ryb w jeziorze – to trzeba stwierdzić, że jest to zarzut merytoryczny, lecz nie zasługuje na uwzględnienie. Ustawodawca władny był bowiem przyjmując taki model przepisów przejściowych, mocą którego obok nowego systemu prawa rzeczowego pozostawił jeszcze system stosunków prawnych, ukształtowanych na zasadach dotychczasowych. Koncepcję swoją oparł na generalnej zasadzie przeniesienia wszystkich dawnych praw rzeczowych do porządku prawnego powstałego po wejściu w życie nowych przepisów – przy uznaniu, że działają one w ograniczonym zakresie oraz według starych zasad.

Trudno zatem twierdzić, iż posłużenie się taką techniką prawodawczą, która ustanawia reguły intertemporalne w odniesieniu do wszystkich praw rzeczowych nieznajdujących już swych odpowiedników w nowym prawie rzeczowym, nie jest „sprawiedliwe”. Przeciwnie, takie rozwiązanie może zapewniać większą stabilność i pewność – czyli wartości, które w systemie prawa rzeczowego są szczególnie cenne. Takie, a nie inne brzmienie zaskarżonych przepisów upewniało uprawnionych do służebności, że służy ona im nadal, a jej ewentualne przyszłe zniesienie, wygaśnięcie (...) nastąpić może tylko na podstawie wyraźnych przepisów ustawowych – tym zaś z reguły towarzyszy rozstrzygnięcie co do sposobu wynagrodzenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 2 Konstytucji.

4. Następnie Trybunał Konstytucyjny przeszedł do zbadania zgodności kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pamiętając, że przedmiotem zaskarżenia jest nie tyle samo prawo rzeczowe co fakt jego utrzymania w mocy przez przepisy wprowadzające, trudno dopatrzeć się w nim naruszenia wyrażonej przez art. 64 ust. 1 Konstytucji zasady ochrony prawa własności. Niewątpliwie, ograniczone prawa rzeczowe, ciężące na nieruchomości, stwarzają ze swej natury i istoty ograniczenia praw właścicielskich. Jeśli przyjmując w przedmiotowej sprawie za sądem, iż mamy do czynienia z ograniczonym prawem rzeczowym, które nie uległo zmianie ani zniesieniu żadnym aktem ustawodawczym wydanym po wejściu w życie zaskarżonych przepisów, to trzeba uznać, że zaskarżone przepisy utrzymały dotychczasowy stan prawny w stanie niezmiennym.

Jak już wskazano wyżej, zawarte w nich treści normatywne w żadnej mierze nie zmieniają, tzn. ani nie zwiększają, ani nie zmniejszają, praw właściciela w stosunku do tego, co z natury tej służebności wynikało od początku i co do dzisiaj wynika.

Oczywiście nie sposób nie zauważyć anachroniczności służebności połowu ryb w dzisiejszych stosunkach gospodarczych – skoro anachroniczność tę widziano już w okresie międzywojennym. Reakcja na to należy jednak (ewentualnie) wyłącznie do ustawodawcy.

Z tych względów Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy nie naruszają art. 64 ust. 1 Konstytucji; przez to zaś nie zachodzi potrzeba badania odniesienia owego ograniczenia do art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na marginesie należy zauważyć, że podniesione w skardze okoliczności skarżąca może przedstawić na drodze sądowej jako uzasadnienie roszczenia o zmianę treści lub sposobu wykonywania służebności z powodu ważnych potrzeb gospodarczych, powstałych po

ustanowieniu służebności (art. 291 k.c.), bądź wystąpić o zniesienie służebności gruntowej za wynagrodzeniem, jeżeli wskutek zmiany stosunków służebność stała się dla niej szczególnie uciążliwa, a nie jest konieczna do prawidłowego korzystania z nieruchomości władnącej, albo bez wynagrodzenia, jeżeli służebność gruntowa utraciła dla nieruchomości władnącej wszelkie znaczenie (art. 294 i art. 295 k.c.). Ocena, czy w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające zastosowanie którejs z powyższych instytucji cywilnoprawnych, nie należy jednak do Trybunału, lecz do właściwego sądu, do którego skarżąca może w każdym czasie wystąpić z odpowiednim powództwem.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.