

Dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18

GRZEGORZ WOLAK*

STRESZCZENIE

W glosie do postanowienia z 10.05.2019 r., I CSK 207/18, zaaprobowana została dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia zwrotu „przekształcenia własnościowe”, zawartego w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Zgodnie z tym przepisem zasoby naturalne określone w art. 1, stanowiące własność Skarbu Państwa, nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Zdaniem glosatora trafna jest konstatacja Sądu Najwyższego, że przepis art. 2 tej ustawy nie wyłącza nabycia przez zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa stanowiącej las państwowy w rozumieniu art. 1 pkt 3 ustawy, na zasadach określonych w art. 172 i n. kodeksu cywilnego.

Słowa kluczowe: strategiczne zasoby naturalne kraju, lasy państwowe, przekształcenia własnościowe, zasiedzenie

I. WPROWADZENIE

Głosowane orzeczenie Sądu Najwyższego z 10.05.2019 r., I CSK 207/18¹, zostało wydane w sprawie z wniosku J.H. i B.H. z udziałem Skarbu Państwa – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo B. o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie z dniem 1 października 2005 r. prawa własności części działki

* Dr hab. Grzegorz Wolak – prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z siedzibą w Rzeszowie, Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Pracy, wiceprezes i przewodniczący IV Wydziału Pracy w Sądzie Rejonowym w Stalowej Woli, ORCID: 0000-0003-3636-8440.

¹ OSNC 2020, nr 1, poz. 12.

oznaczonej numerem ewidencyjnym 631, położonej w Z., odpowiadającej dawnej działce numer 400/2 o powierzchni 1,54 ha. Działka ta, stanowiąca własność Skarbu Państwa, była porośnięta lasem i objęta planem zagospodarowania lasu. W dokumentacji geodezyjnej oznaczona była właściwym dla lasu symbolem „Ls”.

W tezie orzeczenia Sąd Najwyższy uznał, że: **„Art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051, ze zm.)² nie wyłącza nabycia przez zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa stanowiącej las państwowy w rozumieniu art. 1 pkt 3 tej ustawy, na zasadach określonych w art. 172 i nast. k.c.”** Zarówno z tą tezą, jak i wnikliwą argumentacją przytoczoną na jej rzecz w uzasadnieniu omawianego postanowienia należy się zgodzić. Jestem zdania, że orzeczenia tego nie powinno się pozostawić bez komentarza choćby dlatego, że sprawy o zasiedzenie nieruchomości, także należących do Skarbu Państwa, są na porządku dziennym na wokandach wydziałów cywilnych sądów powszechnych, a ponadto dlatego, że w judykaturze Sądu Najwyższego brak jednolitości poglądów co do tego, czy nabycie własności nieruchomości przez zasiedzenie wchodzi w zakres pojęcia „przekształcenia własnościowe”, o którym mowa w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r.

Głosowane postanowienie jest kolejnym, zapewne nie ostatnim, przykładem na niedoskonałość procesu legislacji w Polsce. Ustawodawca, tworząc przepisy prawne, nie tylko z zakresu prawa prywatnego, używa w nich nierzadko zwrotów nieostrych, niedookreślonych, co otwiera pole do różnych interpretacji, i co, w sposób oczywisty, stawia pewne wyzwania dla podmiotów stosujących prawo, zwłaszcza sądów. Oczywiście nie ma nic złego w posługiwaniu się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi czy zwrotami niedookreślonymi wszędzie tam, gdzie uprawnione i celowe jest wyposażenie organu stosującego prawo w pewien luz (swobodę) w procesie decyzyjnym. Normy prawne nie mogą wszak cechować się kazuistyką. Powyższa potrzeba niewątpliwie nie zachodziła jednak na gruncie art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. co do zawartego w nim zwrotu „przekształcenia własnościowe”. Uzasadnione było zwłaszcza jego wyjaśnienie na potrzeby tej ustawy przez wprowadzenie w niej definicji legalnej tego zwrotu.

Na początku wskazać należy stan faktyczny sprawy, aby pokazać tło problemu prawnego.

II. STAN FAKTYCZNY

W księdze wieczystej prawo własności działki nr 631 wpisane jest na rzecz Skarbu Państwa. Od lat 40. XX w. ojciec wnioskodawcy władał gospodarstwem rolnym

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1235; dalej: ustawa z 6 lipca 2001 r.

obejmującym także ówczesną działkę numer 400/2 stanowiącą las, w którym wycinał drzewa, a z surowca uzyskanego z tego lasu zbudował dom. Następnie gospodarstwo przejęła jego żona, która korzystała zarówno z gruntów rolnych, jak i leśnych. W 1960 r. kierownik Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa w L. potwierdził, że R.H. użytkuje 2 ha gruntu oraz 1,15 ha lasu, jako grunty własne. W latach 60. XX w. doszło do przekazania gospodarstwa J.H. W związku z tym, że jako właściciel lasu w księdze wieczystej figurował Skarb Państwa, rodzina H. podjęła starania o zmianę tego stanu rzeczy. W 1963 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w L. stwierdziło, że do 1963 r. w tzw. klasyfikacji społecznej R.H. figurowała na 1,10 ha lasu i 0,10 ha gruntu rolnego i z tego tytułu była obciążona świadczeniami finansowymi. Na skutek interwencji wnioskodawcy i jego matki w 1970 r. została wydana decyzja o skreśleniu w pozycji rejestrowej wsi Z. działki nr 400 i wpisaniu w to miejsce działek nr 400/1 i 400/3 dla Państwowego Gospodarstwa Leśnego oraz działki nr 400/2 o powierzchni 1,54 ha dla R.H. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że podczas zakładania ewidencji gruntów nie został zmierzony las wnioskodawcy, który nie podlegał przejęciu na rzecz Skarbu Państwa, ponieważ przez cały czas pozostawał we władaniu R.H. Wpis w księdze wieczystej nie uległ jednak zmianie.

W kolejnych latach przedmiot postępowania pozostawał w posiadaniu wnioskodawcy i jego najbliższej rodziny; pozyskiwali oni w tym lesie drewno opałowe, porządkowali go i pilnowali przed kradzieżami. Żaden z leśniczych nie prowadził na tym terenie prac ani nie protestował przeciwko działaniom wnioskodawcy. W latach 70. XX w. wnioskodawca wybudował dom mieszkalny i budynek gospodarczy, pozyskując drewno ze spornego lasu. W pracach pomagali mu mieszkańcy Z. i rodzina, przy czym każdy z nich był przekonany, że las jest własnością wnioskodawcy. Obok lasu znajdowała się łąka, również wchodząca w skład działki 400/2. Ze względu na znaczną odległość od własnych zabudowań wnioskodawca zezwolił mieszkańcom wsi na korzystanie z tej łąki.

Działka nr 400/2 była objęta planem urządzenia lasu, jednakże do 2014 r., kiedy to zaczęto budować drogę leśną, nie dokonywano w spornym lesie zrywki ani prac pielęgnacyjnych. W następstwie działań zmierzających do budowy drogi wnioskodawca sprzeciwił się ingerencji w działkę, co skutkowało wystąpieniem z wnioskiem o zasiedzenie.

III. STANOWISKO SĄDÓW

Sąd Rejonowy w L. przyjął, że wnioskodawca i jego poprzednicy prawni M.H. i R.H. byli samoistnymi posiadaczami gruntu odpowiadającego dzisiejszej działce nr 631/1 od lat 40. XX w. Podejmowali oni wiele czynności świadczących o tym, że czuli się właścicielami tego terenu, a prowadzone przez nich gospodarstwo

rolne stanowiło jedną całość. Skarb Państwa nie prowadził na tej działce żadnych prac ani zabiegów, nie protestował też gdy rodzina H. pozyskiwała drewno z lasu. W związku z tym sąd, odwołując się do art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny³, stwierdził, że termin zasiedzenia upłynął z dniem 1 października 2005 r. i dlatego uwzględnił wniosek o zasiedzenie.

Sąd Okręgowy w K. postanowieniem z 6.06.2017 r. oddalił apelację uczestnika, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną sądu pierwszej instancji. Przyjął, że przedłożonych przez uczestnika planów urządzenia lasu nie można traktować jako aktów władztwa nad rzeczą wpływających na samoistny charakter posiadania wnioskodawcy i jego poprzedników prawnych. Nikt za Skarb Państwa nie zwracał się do wnioskodawcy o zaprzestanie aktów posiadania w stosunku do spornej nieruchomości; przeciwnie, powstrzymywano się z jakimikolwiek pracami w spornym lesie i stan taki istniał do czasu budowy drogi leśnej, co zapoczątkowało spór. Przeciwno uwzględnieniu żądania wniosku nie mógł przemawiać także zarzucany w apelacji brak staranności wnioskodawcy jako posiadacza. Do nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie konieczne są władanie nią jak właściciel oraz upływ terminu, a staranność wykonywania władztwa nie ma znaczenia. Wnioskodawca, a wcześniej jego rodzice, byli samoistnymi posiadaczami nieruchomości objętej postępowaniem; nie tylko wykonywali oni akty władania nieruchomością jak właściciele, lecz także demonstrowali swoje władztwo wobec innych osób – mieszkańców wsi i pracowników leśnych – w sposób jednoznaczny i kategoriyczny.

W skardze kasacyjnej uczestnik zarzucił naruszenie art. 172 § 1 i 2 w związku z art. 336 i art. 176 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 10 ustawy nowelizującej Kodeks cywilny z 1990 r. w związku z art. 2 i art. 1 pkt 3 ustawy z 6 lipca 2001 r. oraz art. 140 k.c.⁴.

Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną jako bezzasadną, co należy ocenić pozytywnie.

IV. OCENA STANOWISKA SĄDU NAJWYŻSZEGO

W głosie skoncentrowano się na zagadnieniu wykładni art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r., zgodnie z którym zasoby naturalne określone w art. 1 tej ustawy, stanowiące własność Skarbu Państwa, nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych⁵. Zarzuty skargi

³ Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321; dalej: ustawa nowelizująca Kodeks cywilny z 1990 r.

⁴ W głosie pominięto zawarte także w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa procesowego.

⁵ W uchwale SN z 8.08.2019 r., III CZP 11/19, niepubl., prawidłowo uznano, że: „Art. 63 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 380 ze zm.) nie stanowi przepisu zawartego w ustawie szczególnej w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1235)”.

kasacyjnej w istocie koncentrowały się na pominięciu przez sądy *meriti* tego przebiegu prawnego przy ocenie przesłanek zasiedzenia.

W myśl art. 1 pkt 3 ustawy z 6 lipca 2001 r. do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się lasy państwowe⁶. W ustawie tej brak definicji pojęcia „lasy państwowe”, a zatem należy określić jego treść przy uwzględnieniu celu regulacji zawartej w tej ustawie. Niewątpliwie celem tym jest ochrona ustroju leśnego, co pozwala na posłużenie się przy definiowaniu pojęcia „las” użytego w art. 1 pkt 3 tej ustawy pojęciem „las” użytym w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷ (jej art. 3), której przepisy mają na celu właśnie zachowanie lasów, ich ochronę oraz powiększanie zasobów leśnych (art. 1 tej ustawy)⁸. Lasem, o którym mowa w art. 1 pkt 3 ustawy z 6 lipca 2001 r., jest tym samym co do zasady grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną, drzewami i krzewami oraz runem leśnym⁹. Sporną kwestią jest natomiast to, czy w przypadku gruntu odpowiadającego tym wymaganiom konieczna jest równoległa ocena kryteriów przeznaczenia, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a-c ustawy o lasach¹⁰. Wydaje się, że kryterium dodatkowe „przeznaczenia do produkcji leśnej” jest konieczne tylko przy ocenie, czy jest gruntem leśnym grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej. Pozwala ono bowiem odróżnić taki grunt od innych niepokrytych roślinnością leśną, a będących, np. gruntami rolnymi. Natomiast kryterium to nie ma znaczenia w odniesieniu do gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytego roślinnością leśną, ponieważ taki grunt z istoty rzeczy jest lub może być przeznaczony do produkcji leśnej. Ustalenie, że przedmiot zasiedzenia stanowi las państwowy aktualizowało potrzebę wyjaśnienia, czy art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. stoi na przeszkodzie stwierdzeniu nabycia przez zasiedzenie.

⁶ Do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się: 1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te ciekі biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566 i 2180 oraz z 2018 r. poz. 650 i 710); 2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2205 oraz z 2018 r. poz. 317); 3) lasy państwowe; 4) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. poz. 1947, ze zm.); 5) zasoby przyrodnicze parków narodowych (obecnie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze; Dz.U. z 2017, poz. 2126, która weszła w życie 1.01.2012 r. na podstawie art. 225 tej ustawy).

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.; dalej: ustawa o lasach.

⁸ Zob. wyrok SN z 20.09.2012 r., IV CSK 41/12, Lex nr 1232472.

⁹ Zob. np. wyroki SN z: 28.01.2010 r., I CSK 258/09, Lex nr 565990 i 20.09.2012 r., IV CSK 41/12; postanowienie SN z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 99.

¹⁰ Zob. tamże.

Sąd Najwyższy prawidłowo zwrócił uwagę na to, że zawarte w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. pojęcie „przekształcenie własnościowe” jest nieprecyzyjne (nieostre, niedookreślone) i może być wykładane w różny sposób. Dla przykładu w uzasadnieniu wyroku z 5.10.2007 r., I CSK 223/07¹¹, wydanego w sprawie, w której dochodzono wobec Skarbu Państwa roszczenia z art. 231 k.c., Sąd Najwyższy przedstawił cztery możliwe warianty jego interpretacji:

- po pierwsze – może być ono rozumiane jako zakaz wszczynania i prowadzenia procedury prywatyzacyjnej w takim rozumieniu, jak przyjęte w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (obecnie: ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników¹²) oraz jako zakaz reprivatyzacji;
- po drugie – może ono oznaczać niemożność dokonywania przez Skarb Państwa czynności prawnych prowadzących do przejścia prawa własności rzeczy stanowiących części strategicznych zasobów naturalnych kraju na inne podmioty;
- po trzecie – może ono wykluczać jakiegokolwiek zmiany własnościowe strategicznych zasobów naturalnych kraju, nie tylko na podstawie czynności prawnych prowadzących do zmiany właściciela, lecz także na podstawie innych uregulowań, takich jak np. zasiedzenie;
- po czwarte – można twierdzić, że na tle art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. wykluczone są wszelkie zmiany własnościowe w wyniku dokonania czynności prawnej lub sądowej realizacji roszczenia, natomiast przepis ten nie wyłącza tych uregulowań, w wyniku których skutki w sferze stosunków własnościowych następują *ex lege*.

Zapewne niejedyn błyskotliwy prawnik wskazałby jeszcze inne możliwe rozumienia tego terminu. Wydaje się jednak, że dalsze mnożenie tych znaczeń nie jest konieczne, choćby z uwagi na tezę głosowanego orzeczenia i jego przedmiot. Już przy wskazanych wyżej czterech znaczeniach problematyczne jest przyjęcie, czy zakresem tego pojęcia jest objęte nabycie przez zasiedzenie.

W dopiero co przywołanym wyroku z 5.10.2007 r., I CSK 223/07, Sąd Najwyższy nie opowiedział się jednoznacznie za jednym z tych czterech wariantów interpretacyjnych, choć wskazał, że kodeks cywilny nie może być ustawą szczególną w stosunku do ustawy z 6 lipca 2001 r. Zauważył, że kodeks jako ustawa zawierająca całościowe uregulowanie określonej gałęzi prawa jest aktem prawnym o charakterze najbardziej uniwersalnym, w związku z czym inne ustawy, normujące kwestie bardziej szczegółowe, są ustawami szczególnymi i mogą wyłączać stosowanie przepisów kodeksu. Wprawdzie formalnie kodeksy mają

¹¹ OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 47.

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 2170.

moc równą innym ustawom, jednak ze względu na swój uniwersalny charakter uważane są za „nadrzędne” w stosunku do innych aktów prawnych tego rządu regulujących stosunki prawne w obrębie tej samej gałęzi prawa. W jego ocenie nie można zatem przyjąć, że zawarte w art. 2 ustawy stwierdzenie „z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych” można rozumieć jako odesłanie do art. 231 k.c. jako zawartego w „ustawie szczególnej”. Przeciwnie, należało rozważyć, czy z art. 2 w związku z art. 1 pkt 5 ustawy z 6 lipca 2001 r., jako uregulowania szczególnego w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego, nie wynika wyłączenie stosowania art. 231 § 1 k.c. Uznał, że art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. powinien obejmować także dokonywanie czynności prawnych prowadzących do zmiany stosunków własnościowych. Nie wykluczył tym samym dopuszczalności zmiany właściciela nieruchomości leśnej na podstawie art. 231 k.c. Stwierdził natomiast, że treść art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. powinna być uwzględniana przy ocenie, czy samoistnego posiadacza takiej nieruchomości można uznać za posiadacza w dobrej wierze.

Późniejsze wypowiedzi Sądu Najwyższego, dotyczące już wprost nabycia przez zasiedzenie, zmierzały w odmiennym kierunku. I tak w postanowieniu z 16.03.2016 r., IV CSK 251/15¹³, przyjęto, że w świetle art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. nie jest wykluczone zasiedzenie przygranicznego pasa gruntu stanowiącego las państwowy. Choć Sąd Najwyższy nie odniósł się do tego zagadnienia bezpośrednio, uznał *implicite*, że zasiedzenie jest przekształceniem własnościowym w rozumieniu art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. Jego dopuszczalność wywiódł z kolei z art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach¹⁴, którą uznał za ustawę szczególną w rozumieniu

¹³ Niepubl.

¹⁴ Zgodnie z art. 38 ust. 1 tej ustawy sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, z zastrzeżeniem art. 40a, może następować w przypadkach: 1) zbywania udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach; 2) regulacji granicy polno-leśnej; 3) stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej; 4) zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze; 5) podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Sprzedaż, o której mowa w ust. 1 pkt 1-4, wymaga zgody Dyrektora Generalnego, z zastrzeżeniem ust. 3, a sprzedaż, o której mowa w ust. 1 pkt 5, może nastąpić na wniosek Dyrektora Generalnego za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska (ust. 2). Nadleśniczy może samodzielnie sprzedawać grunty leśne i nieleśne o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej formy własności (ust. 3). Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych następuje w drodze przetargu publicznego. W przypadku, gdy dwukrotnie przeprowadzony przetarg zakończy się wynikiem negatywnym, przedmiot sprzedaży można zbyć w drodze negocjacji cenowej (ust. 4). W razie sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miasta lasów, gruntów i innych nieruchomości, o których mowa w ust. 4, gminie służy prawo pierwokupu (ust. 5). Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposób i warunki przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, uwzględniając przejrzystość i sprawność zastosowanych procedur (ust. 6).

art. 2 *in fine* ustawy z 2001 r. Stanowisko to zostało uogólnione w postanowieniu z 28.06.2017 r., IV CSK 509/16¹⁵, w którym stwierdzono, że art. 1 pkt 3 w zw. z art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. należy rozumieć w ten sposób, że tylko w tych przypadkach, w których dopuszczalny jest obrót nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (art. 38), dopuszczalne jest zasiedzenie takiej nieruchomości lub jej części albo udziału w niej. Nadto podniesiono w nim, że ustawą szczególną w rozumieniu art. 2 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie są przepisy kodeksu cywilnego o zasiedzeniu.

Trzeba zgodzić się z Sądem Najwyższym, gdy stwierdza w omawianym orzeczeniu, że za szeroką interpretacją zwrotu „przekształcenia własnościowe” przemawia jego ogólna treść, sugerująca objęcie nim każdej zmiany własnościowej, bez względu na jej podstawę. Do przekształcenia własnościowego w tym ujęciu mogłoby dojść nie tylko w następstwie procesów prywatyzacyjnych lub reprivatyzacyjnych, lecz także zbycia na podstawie czynności prawnej, realizacji roszczeń przysługujących posiadaczowi samoistnemu (art. 231 k.c.), jak również z mocy prawa na skutek określonego zdarzenia prawnego. Na rzecz tak szerokiego ujęcia powołać można również wskazywany w niektórych orzeczeniach Sądu Najwyższego cel rozwiązania przyjętego w art. 2 ustawy z 2001 r., postrzegany jako zagwarantowanie stałości stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju¹⁶.

Z kolei przeciwko tak szerokiemu rozumieniu tego pojęcia przemawia także wiele istotnych argumentów, które dostrzegł i przywołał Sąd Najwyższy w głosowanym postanowieniu.

Jako pierwszy można przytoczyć ten, że gdyby ustawodawca chciał wykluczyć jakiegokolwiek zmiany w zakresie stosunków własnościowych co do strategicznych

¹⁵ Lex nr 2390747. Teza tego orzeczenia jest następująca: „Ustawą szczególną w rozumieniu art. 2 ustawy z 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju w odniesieniu do lasów państwowych jest ustawa z 1991 r. o lasach, która nie statuuje bezwzględnego zakazu przekształceń własnościowych w odniesieniu do nieruchomości leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Natomiast w art. 38 ustawa określa wypadki i zasady sprzedaży w drodze przetargu publicznego takich nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Mianowicie, sprzedaż może nastąpić: w razie zbywania udziałów, gdy jednym ze współwłaścicieli jest Skarb Państwa; regulacji granicy polno-leśnej; stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej; zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze, oraz gdy jest to podyktowane ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi. Do sprzedaży wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, względnie ministra właściwego do spraw środowiska, chyba że chodzi o grunty leśne i nieleśne o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej formy własności”.

¹⁶ Zob. np. wyroki SN z: 6.09.2012 r., I CSK 59/12, OSNC 2013, nr 4, poz. 51 i 26.06.2015 r., I CSK 316/14, Lex nr 1751301.

zasobów naturalnych kraju, niezależnie od źródła (podstawy, przyczyny, kauzy) ich nastąpienia, to posłużyłby się innym zwrotem, a mianowicie „zmiany własnościowe”. Nie od rzeczy będzie wskazać, że czasownik „przekształcić – przekształcać”¹⁷, którego formą rzeczownikową jest „przekształcenie – przekształcanie” wskazuje na intencjonalne działanie człowieka. Temu pojęciu nie odpowiada nabycie przez zasiedzenie, które następuje z mocy prawa (*ex lege, ipso iure*), w razie spełnienia przesłanek z art. 172 k.c., także niezależnie od świadomości takich skutków ze strony długotrwałego posiadacza samoistnego. W tym kontekście ma rację Sąd Najwyższy, podnosząc, że nieprzypadkowe jest nieposłużenie się przez ustawodawcę w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. określeniami typowymi dla jednostkowych aktów nabycia własności z woli dotychczasowego właściciela, takimi jak: „zbycie”, „nabycie” lub „przeniesienie własności”, lecz zwrotem „przekształcenia własnościowe”. Niewątpliwie w języku ogólnym zakres znaczeniowy tego sformułowania może być odbierany jako szeroki: w języku prawnym miał on w czasie prac nad projektem ustawy z 2001 r. i w dacie jej wejścia w życie jednoznaczne odniesienia w tytułach i treści licznych aktów prawnych, regulujących strukturalne procesy komercjalizacji i prywatyzacji majątku państwowego¹⁸. Pojęcie to nie było natomiast i nie jest stosowane w języku prawnym, a także prawniczym, w odniesieniu do indywidualnych aktów nabycia własności nieruchomości, takich jak zasiedzenie lub realizacja roszczenia określonego w art. 231 k.c.

Po drugie – w ramach wykładni historycznej – uprawnione jest podnieść, że prace parlamentarne nad projektem ustawy z 6 lipca 2001 r. toczyły się równoległe z pracami nad projektem ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, która ostatecznie nie weszła w życie na skutek odmowy podpisania przez Prezydenta RP¹⁹. W uzasadnieniu projektu ustawy z 6 lipca 2001 r. wskazano, że zmierza ona do uniknięcia poddania

¹⁷ Przekształcić – przekształcać to: „nadać czemuś inny kształt, wygląd, charakter, inną postać, formę, przeobrazić, zmienić”: Przekształcić powieść w scenariusz filmowy. Świątlicę przekształcono w salę balową (zob. *Słownik języka polskiego. Tom drugi L-P*, M. Szymczak (red.), Warszawa 1979, s. 981). Przekształcać – przekształcić: „nadawać inny kształt, wygląd, charakter, inną postać; przeobrażać kogo, co; zmieniać” (zob. *Słownik języka polskiego. Tom siódmy. Pri-R*, W. Doroszewski (red.), Warszawa 1965, s. 265).

¹⁸ Zob. np. ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz. U. Nr 51, poz. 299; ustawę z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”, Dz. U. Nr 61, poz. 260; ustawę z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. Nr 16, poz. 69 i ustawę z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym, Dz. U. Nr 98, poz. 473.

¹⁹ Zob. druki sejmowe III kadencji nr 1360, nr 1455 i nr 2719; por. też uzasadnienie wyroku SN z 6.06.2012 r., I CSK 59/12.

procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu, z których wiele przeszło na własność państwa w sposób krzywdzący dla dawnych właścicieli. W bezpośrednim związku z tym celem pozostawała treść art. 2 projektu tej ustawy, według którego wyszczególnione w projekcie zasoby naturalne, w tym lasy państwowe, nie miały podlegać prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze²⁰. Jak uznał w sposób uprawniony Sąd Najwyższy, pozwala to założyć, że zakaz przekształceń własnościowych, o którym mowa w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r., jest ukierunkowany przede wszystkim na procesy transformacyjne o charakterze strukturalnym, mogące zagrażać zachowaniu *status quo* w zakresie zasobów naturalnych istotnych dla ogółu społeczeństwa, zwłaszcza ze względu na sposób, w jaki Skarb Państwa uzyskał ich własność w przeszłości. Przeszkodą dla przyjęcia takiego założenia nie jest bynajmniej, na co słusznie zwrócono uwagę w głosowanym postanowieniu, zmiana brzmienia art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. w zestawieniu z projektem tego przepisu, do której doszło w toku prac legislacyjnych. Kontekst ten nie może pozostać bez wpływu na jego interpretację. Chodzi zatem ustawodawcy o eliminację lub ograniczenie sposobów gospodarowania własnością publiczną przez jej dysponenta w zakresie, w jakim przedmiotem tej własności są dobra państwowe o szczególnym znaczeniu. Cel ustawy z 6 lipca 2001 r. odczytywać należy jako dążenie do ograniczenia sposobów gospodarowania własnością publiczną ze względu na szczególny charakter jej przedmiotu. Z tym celem nie kłóci się jednak dopuszczenie nabycia własności przez zasiedzenie.

Jak zasadnie wywiódł Sąd Najwyższy, za taką właśnie wykładnią art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. przemawia również art. 7 tego aktu pozostawiony bez zmian w zestawieniu z projektem, z którego wynika, że zasoby wymienione w art. 1 powinny pozostać własnością Skarbu Państwa, a roszczenia byłych właścicieli lub ich spadkobierców mają zostać zaspokojone wyłącznie przez rekompensaty pieniężne, wypłacane na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Związek między tymi unormowaniami trafnie uwypuklono w uchwale Sądu Najwyższego z 20.12.2012 r., III CZP 94/12²¹, wskazując, że przepis art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. wyraża wolę prawodawcy, by przyszła realizacja żądań reprivatyzacyjnych miała postać pieniężnych rekompensat, a tym samym, aby odbyła się z zachowaniem zasobów określonych w art. 1 tej ustawy, bez dokonywania zmian własnościowych, o czym stanowi z kolei art. 2 tej ustawy.

²⁰ Zob. druk sejmowy III kadencji nr 1455.

²¹ OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85.

Po trzecie – zasiedzenie jest pierwotnym sposobem nabycia własności, do którego dochodzi *ex lege*, na skutek upływu czasu, nie jest natomiast formą gospodarowania własnością publiczną lub instrumentem szeroko nawet rozumianego obrotu prawnego, do którego dochodzi z woli właściciela. Posiadacz samoistny uzyskuje własność na skutek długotrwałego realizowania właścicielskiego władztwa nad rzeczą przy jednoczesnej bezczynności właściciela. Zasiedzenie służy tym samym eliminowaniu trwającej dłuższy czas rozbieżności między faktycznym wykonywaniem uprawnień właścicielskich, a formalnoprawnym stanem własności, co przyczynia się do ustabilizowania i uporządkowania stosunków społecznych pod względem prawnym. Pełni zatem funkcję prawnokorygującą i porządkującą²². Z punktu widzenia ogólnego interesu społeczno-gospodarczego przewagę nad koniecznością ochrony prawa własności uzyskuje w tym przypadku dążenie do porządkowania stosunków własnościowych. Zarazem zasiedzenie przeciwdziała wieloletnim zaniechaniom wykonywania uprawnień przez właściciela²³. Także przecież i w przypadku zasobów leśnych będących własnością państwową funkcja ta ma istotne znaczenie, skłaniając Skarb Państwa do realizacji uprawnień właścicielskich z pożytkiem dla dobra ogólnego (art. 13 ustawy o lasach). Trafnie na ten argument zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w omawianym judykacie.

Po czwarte – zasadą jest swoboda obrotu cywilnoprawnego. Tylko niektóre rzeczy są wyłączone z obrotu (*res extra commercium*), a tym samym nie mogą być przedmiotem zasiedzenia w ogóle lub przez oznaczone podmioty. Prawo zna różne sposoby nabywania własności rzeczy. Mają one nie tylko cywilnoprawny charakter. Na czoło sposobów nabycia własności właściwych prawu rzeczowemu wysuwa się niewątpliwie przeniesienie własności. Dalsze to m.in. zasiedzenie. Zgodnie z art. 172 § 1 k.c. nabyciu przez zasiedzenie może podlegać każda nieruchomość, bez względu na jej charakter, osobę właściciela oraz osobę posiadacza (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*). Analiza odstępstw od tej reguły wskazuje, że są one *de lege lata* formułowane wyraźnie, względnie wynikają ze szczególnego statusu określonych nieruchomości, polegającego na tym, że nie mogą być one przedmiotem obrotu cywilnoprawnego (*res extra commercium*). Odpowiada to założeniu, że ze względu na utrwalony charakter i istotne funkcje zasiedzenia

²² Zob. np. E. Gniewek, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013, s. 633-634; J.S. Piątkowski, [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, J. Ignatowicz (red.), Ossolineum 1977, s. 311; J. Ignatowicz, *Dwugłós w sprawie zasiedzenia udziału we współwłasności*, „Nowe Prawo” 1956, nr 9, s. 108; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1999, s.107, 111.

²³ Zob. wyrok TK z 14.12.2005 r., SK 61/03, OTK-A 2005, nr 11, poz. 136.

w systemie prawnym, wyjątki w tym zakresie powinny być formułowane jasno, a ich interpretacja powinna być ścisła²⁴.

W piśmiennictwie i orzecznictwie wskazuje się, że skoro zasiedzenie jest instytucją ustawową, to jego niedopuszczalność także powinna mieć taką podstawę. Zatem jeśli intencją ustawodawcy jest wyłączenie możliwości zasiedzenia (z uwagi np. na przedmiot zasiedzenia, bądź podmiot, na rzecz którego nabycie takie ma nastąpić), to wyraźnie to eksplikuje w przepisach prawnych. Jako takie wyjątki wskazać można te, które dotyczą:

- a) zasiedzenia nieruchomości rolnych. Wyjątek ten wprowadzony został w związku ze zmianą ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁵ (dalej: u.k.u.r.). Ustawa ta określa szczególne reguły nabywania nieruchomości rolnych, przy czym pojęcie „nabycie” zostało w niej jednoznacznie zdefiniowane jako przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego (art. 2 pkt 7 u.k.u.r.). Takie szerokie ujęcie pojęcia nabycia obejmuje nabycie w drodze zasiedzenia (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a u.k.u.r.), przy czym nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawodawca znowelizował jednocześnie art. 172 k.c., określając warunki nabycia przez zasiedzenie nieruchomości rolnej w rozumieniu tej ustawy (art. 172 § 3 k.c.);
- b) nabywania nieruchomości w drodze zasiedzenia przez cudzoziemców. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁶ łączy nabycie w rozumieniu ustawy z każdym zdarzeniem prawnym, a tym samym również zmianą właściciela następującą *ex lege* w drodze zasiedzenia lub spadkobrania (art. 1 ust. 4 tej ustawy).

²⁴ Zob. postanowienia SN z: 15.02.2012 r., I CSK 293/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 104 [z tezą: „Wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego dróg publicznych przewidziane w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (...) dotyczy nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy)"]; 7.05.2014 r., II CSK 491/13, Lex nr 1509140 (z tezą: „Ustawodawca w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych nie mówi o «pasie drogowym», lecz wyłącznie o «drodze». Tym samym zwęził pojęcie nieruchomości niedopuszczonych do obrotu prawnego oraz co do których istnieje ograniczenie przedmiotowe w zakresie dopuszczalności nabycia własności przez zasiedzenie. Jest to okoliczność istotna, gdyż art. 2a ustawy o drogach publicznych jako stwarzający wyjątek od zasady przewidzianej w art. 172 k.c., że przedmiotem zasiedzenia może być każda nieruchomość bez względu na jej rodzaj i osobę właściciela, podlega wykładni ścisłej, a więc że dotyczy jedynie dróg publicznych”) i 15.01.2015 r., IV CSK 193/14, Lex nr 1583443.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1405.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2278.

Takie wyjątki od dopuszczalności zasiedzenia przewidziane były bezpośrednio także w nieobowiązujących już przepisach: art. 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach („Nie można nabyć własności terenu państwowego w drodze zasiedzenia”)²⁷ i art. 177 k.c. („Przepisów o nabyciu własności przez zasiedzenie nie stosuje się, jeżeli nieruchomość jest przedmiotem własności państwowej”).

Wyłączenie zasiedzenia wywodzone jest pośrednio z istoty niektórych konstrukcji prawnych. O dopuszczalności zasiedzenia decyduje wszak m.in. dopuszczalność powstania prawa. Nie jest dlatego możliwe samoistne posiadanie części składowych (w zakresie odpowiadającym uprawnieniom właściciela), gdyż stosownie do art. 47 § 1 k.c. część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych²⁸. Nie można dlatego zasiedzieć np. piwnicy czy też pokoju (izby) w budynku.

Drogi publiczne czy też rzeki są ponadto rzeczami przeznaczonymi do powszechnego użytku (*res omnes communes*). Nie może to być bez znaczenia dla kwestii dopuszczalności ich zasiedzenia. W zasadzie zgodzono się co do niedopuszczalności zasiedzenia dróg publicznych, mimo braku jednoznacznej normatywnej regulacji w kodeksie cywilnym, ustawie z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych²⁹ oraz ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁰. Stanowisko to wywodzono z ustawowej gwarancji powszechnego dostępu do dróg publicznych, z pewnymi ograniczeniami dostępności ze względów technicznych (art. 1 ustawy o drogach publicznych z 1985 r., a poprzednio art. 1 ustawy o drogach publicznych z 1962 r.), nakazującej traktować „drogi” jako tzw. dobra publiczne, przy czym z tak oznaczonym celem użyteczności publicznej musi być związane prawo rzeczowe do nieruchomości, na której droga jest urządzona (*res publico usui destinatae*). Podnoszono, że zakaz obrotu nieruchomościami będącymi drogami wynika pośrednio z przepisu ograniczającego krąg podmiotów, którym przysługuje ich prawo własności. Ściśle określony krąg podmiotów, które mogą być właścicielami dróg publicznych, rozstrzyga o tym, że niemożliwe

²⁷ Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159. Art. 7 został uchylony przez art. XX lit. a ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94) z dniem 1.01.1965 r.

²⁸ Zob. np. postanowienia SN z: 6.06.1973 r., I CR 413/73, Lex nr 7265 oraz 19.01.1988 r., III CRN 459/87, Lex nr 8858.

²⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 90, ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych z 1965 r.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych z 1985 r.

jest nabycie ich własności przez inne osoby w jakikolwiek sposób³¹. Niemniej jednak, jak zasadnie wywodzi Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 28.03.2019 r., III CSK 73/17³², powszechnie akceptowano ich wyłączenie z obrotu, mimo że przepis stwierdzający wprost, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy wprowadzono dopiero 1.01.1999 r. jako art. 2a w ustawie o drogach publicznych z 1985 r.³³.

Jako taki wyjątek (*res extra commercium*) w omawianym postanowieniu wskazano także wyłączenie z możliwości zasiedzenia gruntu będącego starorzeczem, a to z uwagi na art. 10 ust. 1a, ust. 2 i 3 nieobowiązującej już ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³⁴. W rzeczywistości jednak w postanowieniu Sądu Najwyższego z 17.02.2011 r., III CSK 147/10³⁵, uznano, że: „Grunt będący starorzeczem, który tylko w okresach powodzi jest pokryty płynącymi wodami powierzchniowymi, może być przedmiotem zasiedzenia”. Sąd Najwyższy wskazał, że ustawową definicję powodzi zawiera art. 9 ust. 1 pkt 10 u.p.w., zgodnie z którym rozumie się przez nią takie wezbranie wody w ciekach

³¹ W postanowieniu SN z 24.06.2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17, stwierdzono, że: „Nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną może stanowić tylko własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może prowadzić do nabycia jej przez zasiedzenie”. Zob. też postanowienia SN z: 21.09.2011 r., I CSK 719/10, Lex nr 1043965 (teza: „Niezależnie od sytuacji własnościowej istniejącej przed dniem 1 stycznia 1999 r., własność dróg publicznych (ściślej: nieruchomości, stanowiących drogi publiczne) może należeć wyłącznie do podmiotów wymienionych w art. 2a ustawy z 1985 r. o drogach publicznych”) i 22.05.2014 r., IV CSK 556/13, Lex nr 1475237 (teza: „Wyłączenie zasiedzenia odnosi się do takich nieruchomości będących drogami publicznymi, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budową przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, a nie nieruchomości dopiero przeznaczone pod drogę publiczną. Istotny jest zatem realny aspekt infrastrukturalny, a nie same, nawet najdalej idące, zamierzanie planistyczne”). Wreszcie w postanowieniu z 28.03.2019 r., III CSK 73/17, uznano, że: „Niedopuszczalne jest zasiedzenie gruntu będącego częścią drogi publicznej, wyznaczonego liniami granicznymi pasa drogowego, obejmującego pasy awaryjnego postoju, pasy przeznaczone dla ruchu pieszych, zatoki i pasy dzielące jezdnie oraz pobocza jezdni, także wtedy, gdy nie zostały utwardzone i zagospodarowane jako chodniki lub ścieżki”. W wyroku WSA w Krakowie z 7.01.2010 r., I SA 1666/09, niepubl., przyjęto, że: „O zakazie przewidzianym w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych można mówić dopiero wówczas, gdy nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną w taką drogę przekształci się faktycznie i prawnie”.

³² OSNC 2020, nr 2, poz. 20.

³³ Zob. art. 52 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, (Dz. U. Nr 106, poz. 668, ze zm.).

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 (dalej: u.p.w.). Ustawa ta została uchylona przez ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310).

³⁵ OSNC-ZD 2012, nr A, poz. 8.

naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności lub mienia. Według zaś art. 16 ust. 1 u.p.w., właściciel wody nie nabywa praw do gruntów zalanych przez wodę podczas powodzi, jedynie bowiem trwale zajęcie przez śródlądową wodę powierzchniową płynącą, w sposób naturalny, gruntu niestanowiącego własności właściciela wody powoduje, że grunt ten staje się własnością właściciela wody (art. 17 ust. 1 u.p.w.). Okoliczność, że określony grunt w okresie powodzi jest pokryty płynącymi wodami powierzchniowymi nie powoduje nabycia jego własności przez Skarb Państwa, skoro jednak Skarb Państwa jest właścicielem działki, może ona być przedmiotem zasiedzenia, jeżeli znajduje się poza linią brzegu rzeki (art. 15 ust. 1 u.p.w.). W tym kontekście odnotować warto, że gruntami pokrytymi śródlądowymi wodami powierzchniowymi są grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, a więc m.in. rzek, w granicach linii brzegu (art. 14 ust. 1a u.p.w.). Grunty te są zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Linię brzegu rzeki stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat (art. 15 ust. 1 u.p.w.). Grunt pokryty śródlądowymi wodami powierzchniowymi, nie mógłby już jednak jako *res extra commercium* być przedmiotem zasiedzenia.

Podzielić wypada stwierdzenie Sądu Najwyższego w glosowanym judykacie, że art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. swoją redakcją dalece odbiega od przywołanych wyjątków od dopuszczalności zasiedzenia. Wzgląd na racjonalność językową i systemową przemawia zatem za taką wykładnią pojęcia „przekształcenia własnościowe”, które nie obejmuje nabycia przez zasiedzenie. Jak nie bez racji wywiódł też Sąd Najwyższy, przepis art. 2, podobnie jak inne przepisy ustawy z 6 lipca 2001 r., nie zacieśniają także kręgu podmiotów, które mogą być właścicielami lasów i nie dają podstawy do traktowania gruntów leśnych jako *res extra commercium*. Przeciwnie wnioski wynikają w tej mierze zresztą wprost z art. 38 ustawy o lasach, w którym przesądzono, że przepisy ustawy o lasach nie wyłączają nieruchomości leśnych Skarbu Państwa z obrotu prawnego³⁶. Przepis ten nie jest traktowany jako przeszkoda do zasiedzenia określonej kategorii nieruchomości; wskazuje się jedynie na wynikający z niego zakaz prywatyzacji lub wyraz woli ograniczenia możliwości zbywania nieruchomości leśnych do określonych prawem sytuacji.

³⁶ Zob. postanowienie SN z 16.03.2016 r., IV CSK 251/15, niepubl.

Po piąte – Sąd Najwyższy zauważył dalej, że przy wprowadzeniu ograniczeń w dopuszczalności zasiedzenia nieruchomości rolnych ustawodawca dostrzegł potrzebę ochrony interesów posiadaczy *in statu usucapiendi*, wyłączając stosowanie art. 172 § 3 k.c., jeżeli zasiedzenie nastąpiłoby przed upływem 3 lat od dnia wejścia w życie tego przepisu³⁷. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego nie uznano sytuacji prawnej posiadacza samoistnego za ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną³⁸. Choć wyłącza to konieczność zapewnienia tej kategorii osób ochrony prawnej na poziomie adekwatnym z punktu widzenia art. 2 i 64 Konstytucji, to jednak nie eliminuje całkowicie problemu łągodzenia konsekwencji zmiany normatywnej, wyłączającej zasiedzenie określonej kategorii nieruchomości, dla sytuacji w toku, co dostrzeżono w art. 14 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Można się zgodzić z tezą Sądu Najwyższego, że całkowite pominięcie tego zagadnienia w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r., jak również w motywach jej projektu, w zestawieniu ze sposobem wprowadzenia ograniczeń w zasiedzeniu nieruchomości rolnych, stanowi dodatkowy argument na rzecz tego, że zakaz przekształceń własnościowych, o którym mowa w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r., nie obejmuje takich sytuacji, jak nabycie w drodze zasiedzenia.

Wreszcie po szóste, Sąd Najwyższy trafnie skonstatował, że wynikające z przeciwnej interpretacji wyłączenie dopuszczalności zasiedzenia miałyby w zasadzie całościowy charakter. Poszukiwanie wyjątków od tego zakazu przez odwołanie się do przywołanego już wcześniej art. 38 ustawy o lasach w praktyce byłoby istotnie utrudnione. Przepis ten dotyczy wyłącznie przypadków dopuszczalnej sprzedaży nieruchomości leśnych, następującej w drodze przetargu publicznego i z wyjątkiem dotyczącym niewielkich enklaw (art. 38 ust. 3 ustawy o lasach) wymagającej każdorazowo zgody właściwego organu. Art. 38 ma zapobiec zmniejszaniu – drogą sprzedaży – powierzchni lasów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe³⁹. Przekonująco Sąd Najwyższy wskazuje, że obostrzenia te wpisują się w cel ustawy z 2001 r., ale chodzi o całkowicie inną podstawę nabycia własności niż zasiedzenie, wymagającą zgodnej woli stron i warunkowaną uzyskaniem stosownej zgody. Próba przełożenia wskazanych w art. 38 ustawy o lasach okoliczności, w których możliwa jest sprzedaż nieruchomości leśnej, na przypadki dopuszczalności zasiedzenia, prowadzić musiałaby tym samym do zasadniczych trudności interpretacyjnych i związanej z tym niepewności w zakresie stanu

³⁷ Art. 14 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 869.

³⁸ Zob. wyrok TK z 28.10.2003 r., P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82.

³⁹ Zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, uwaga do art. 38 ustawy, pkt 1.

własności, co byłoby niepożądane. Dotyczyłoby to również zasiedzenia w obrębie pasa granicznego nieruchomości i utrwalonej w judykaturze możliwości uwzględnienia tego stanu rzeczy w postępowaniu o rozgraniczenie⁴⁰, zważywszy, że art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach odnosi się wyłącznie do regulacji granicy „polno-leśnej”, a ponadto także w tym przypadku sprzedaż jest uzależniona od zgody właściwego organu.

KONKLUZJA

Podsumowując, na aprobatę zasługuje stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym nabycie przez zasiedzenie prawa własności nieruchomości leśnych (lasów) należących do Skarbu Państwa nie jest objęte zakresem pojęcia „przekształcenia własnościowe”, o którym mowa w art. 2 ustawy z 6 lipca 2001 r. Tym samym nieuprawnione jest wywodzenie z tego właśnie przepisu wniosku o niedopuszczalności nabycia tą drogą własności nieruchomości leśnych Skarbu Państwa, mimo spełnienia przesłanek wynikających z art. 172 i n. k.c. Zakaz taki, jeśli miałby zostać ustanowiony, powinien zostać w sposób wyraźny wyrażony przez ustawodawcę, tak jak uczynił to w innych przepisach przełamujących zasadę dopuszczalności nabycia przez zasiedzenie każdej nieruchomości (art. 172 § 1 i 2 k.c.). Zakazu tego nie uda się też wyprowadzić z charakteru nieruchomości leśnych należących do Skarbu Państwa. Nie są jednak one wyłączone z obrotu. Wreszcie także cel ustawy z 6 lipca 2001r. nie przemawia za tym, aby zakresem tego pojęcia objąć nabycie przez zasiedzenie.

Przez zwrot „przekształcenia własnościowe” w art. 2 ustawy z 2001 r. nie należy rozumieć jakichkolwiek zmian własnościowych strategicznych zasobów naturalnych kraju, lecz jedynie procesy transformacyjne o charakterze strukturalnym (reprzywatyzacji i prywatyzacji), mogące zagrażać zachowaniu *status quo* w zakresie zasobów naturalnych istotnych dla ogółu społeczeństwa, w tym zwłaszcza takie zmiany właściciela, które dokonują się na podstawie czynności prawnych (jako sposobu gospodarowania własnością publiczną w zakresie, w którym przedmiotem tej własności są dobra państwowe o szczególnym znaczeniu). Nie obejmuje on natomiast przypadków nabycia z mocy prawa (*ex lege*) lub sądowej realizacji roszczenia (jak np. w przypadku roszczenia z art. 231 § 1 k.c.)⁴¹.

⁴⁰ Zob. postanowienia SN z: 26.04.1967 r., III CR 424/66, OSNCP 1967, nr 11, poz. 206 i 26.07.2017 r., III CSK 279/16, OSNC 2018, nr 4, poz. 44.

⁴¹ Roszczenie o wykup może być realizowane albo przez zawarcie umowy o przeniesienie własności nieruchomości, albo na podstawie orzeczenia sądowego (art. 64 k.c., art. 1047 § 1 k.p.c.) – zob. np. J. Ignatowicz, *Prawo...*, s. 170. Jak się wydaje, tylko w tym drugim przypadku nie jest objęte zakresem pojęcia „przekształcenie własnościowe” z art. 2 ustawy z 2001 r.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Gniewek E., [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013.
- Piątowski J.S., [w:] *System prawa cywilnego, t. II, Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, pod red. J. Ignatowicza, Ossolineum 1977.
- Ignatowicz J., *Dwugłos w sprawie zasiedzenia udziału we współwłasności*, „Nowe Prawo” 1956, nr 9.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1999.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Słownik języka polskiego. Tom drugi L-P*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1979.
- Słownik języka polskiego. Tom siódmy. Pri-R*, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1965.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159).
- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 20, poz. 90, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 380, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz. U. Nr 51, poz. 299).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT” (Dz. U. Nr 61, poz. 260).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. Nr 16, poz. 69).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. poz. 1947, ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz. U. Nr 98, poz. 473).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 2170).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 869).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 28.10.2003 r., P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82.
Wyrok TK z 14.12.2005 r., SK 61/03, OTK-A 2005, nr 11, poz. 136.
Wyrok SN z 5.10.2007 r., I CSK 223/07, OSNC-ZD 2008, nr B, poz. 47.
Wyrok SN z 28.01.2010 r., I CSK 258/09, Lex nr 565990.
Wyrok SN z 6.09.2012 r., I CSK 59/12, OSNC 2013, nr 4, poz. 51.
Wyrok SN z 20.09.2012 r., IV CSK 41/12, Lex nr 1232472.
Wyrok SN z 26.06.2015 r., I CSK 316/14 Lex nr 1751301.
Uchwała SN z 8.08.2019 r., III CZP 11/19, niepubl.
Postanowienie SN z 26.04.1967 r., III CR 424/66, OSNCP 1967, nr 11, poz. 206.
Postanowienie SN z 6.06.1973 r., I CR 413/73, Lex nr 7265.
Postanowienie SN z 19.01.1988 r., III CRN 459/87, Lex nr 8858.
Postanowienie SN z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 99.
Postanowienie SN z 24.06.2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17.
Postanowienie SN z 17.02.2011 r., III CSK 147/10, OSNC-ZD 2012, nr A, poz. 8.
Postanowienie SN z 21.09.2011 r., I CSK 719/10, Lex nr 1043965.
Postanowienie SN z 15.02.2012 r., I CSK 293/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 104.
Postanowienie SN z 7.05.2014 r., II CSK 491/13, Lex nr 1509140.
Postanowienie SN z 22.05.2014 r., IV CSK 556/13, Lex nr 1475237.
Postanowienie SN z 15.01.2015 r., IV CSK 193/14 Lex nr 1583443.
Postanowienie SN z 16.03.2016 r., IV CSK 251/15, niepubl.
Postanowienie SN z 28.06.2017 r., IV CSK 509/16, Lex nr 2390747.
Postanowienie SN z 26.07.2017 r., III CSK 279/16, OSNC 2018, nr 4, poz. 44.
Postanowienie SN z 28.03.2019 r., III CSK 73/17, OSNC 2020, nr 2, poz. 20.
Postanowienie SN z 10.05.2019 r. I CSK 207/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 12.
Wyrok WSA w Krakowie z 7.01.2010 r., I SA 1666/09, niepubl.

Admissibility of acquisitive prescription of forest properties of the State Treasury. Comments to the judgement of the Supreme Court of 10 May 2019, I CSK 207/18

SUMMARY

In a comment to the judgement of 10 May 2019, I CSK 207/18, the interpretation made by the Supreme Court was approved as related to the term “ownership transformation” specified in Art. 2 of the Act of 6 July 2001 on the preservation of the national nature of domestic strategic natural resources. In accordance with this interpretation natural resources defined in Art. 1 of the Act, owned by the State Treasury, that are not subject to ownership transformation, are subject to other regulations set forth in specific applicable laws. In the commentator’s opinion, the statement by the Supreme Court is correct and the provision of Art. 2 of the Act does not preclude the acquisitive prescription of a property of the State Treasury

Grzegorz Wolak

being a state forest within the meaning of Art. 1.3 of the Act, in compliance with Art. 172 et seq. of the Civil Code.

Key words: domestic strategic natural resources, state forests, ownership transformation, acquisitive prescription