

## PROBLEMATYKA ZASIEDZENIA NIERUCHOMOŚCI PAŃSTWOWYCH (w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r.)

Problematyka zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa ma swą specyfikę związaną przede wszystkim z obowiązującym przez długi czas wyłączeniem możliwości zasiedzenia nieruchomości państwowych. Wyłączenie takie wprowadził pierwotnie art. 7 ustawy o gospodarowaniu terenami w miastach i osiedlach<sup>1</sup>, który wyłączył z dniem 21 lipca 1961 r. możliwość zasiedzenia terenów państwowych położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli oraz położonych poza tymi granicami, jeżeli zostały włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta lub osiedla. Następnie art. 177 k.c. rozszerzył to wyłączenie na pozostałe nieruchomości państwowe. Nowelą z 28 lipca 1990 r.<sup>2</sup> ustawodawca przywrócił z dniem 1 października 1990 r. możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych. Zrodziło to wiele wątpliwości, z których tylko część została dotychczas jednoznacznie rozstrzygnięta przez orzecznictwo i doktrynę.

### 1. ZAGADNIENIE INTERTEMPORALNE — ART. 10 USTAWY Z 28 LIPCA 1990 R. O ZMIANIE USTAWY KODEKS CYWILNY

Najistotniejsze wątpliwości związane były dotychczas z problematyką intertemporalną, która — w zakresie zasiedzenia nieruchomości państwowych — została uregulowana przez art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r.<sup>3</sup> (dalej art. 10). Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli przed dniem wejścia

---

<sup>1</sup>Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.

<sup>2</sup>Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, Dz.U. z 1990 r. nr 55, poz. 321.

<sup>3</sup>Por. przypis poprzedzający.

w życie niniejszej ustawy istniał stan, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości, a według przepisów obowiązujących po wejściu w życie tej ustawy prowadzi do zasiedzenia, zasiedzenie biegnie od dnia wejścia jej w życie; jednakże termin ten ulega skróceniu o czas, w którym powyższy stan istniał przed wejściem w życie ustawy, lecz nie więcej niż o połowę”.

Przepis ten wywołał zasadnicze rozbieżności interpretacyjne zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie.

Pierwsza, w istocie nieco sztucznie podnoszona wątpliwość dotyczyła tego, czy skróceniu o połowę ulega termin zasiedzenia, czy też czas posiadania nieruchomości w okresie, kiedy niedopuszczalne było jej zasiedzenie. Druga z możliwości nie miała jednak żadnego racjonalnego uzasadnienia i została słusznie odrzucona<sup>4</sup>.

Kluczowa wątpliwość dotyczyła natomiast możliwości uwzględnienia przy obliczaniu okresu posiadania przedmiotowych nieruchomości także czasu ich posiadania przed wejściem w życie przepisów wyłączających zasiedzenie.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, które przez dłuższy okres przeważało w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w ramach skróconego już, stosownie do art. 10, maksymalnie o połowę okresu potrzebnego do zasiedzenia (10 lat przy dobrej i 15 lat przy złej wierze), należało uwzględnić także czas posiadania sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających zasiedzenie<sup>5</sup>.

Zasadniczym argumentem na rzecz tej koncepcji było stwierdzenie, że art. 10 w swym dosłownym brzmieniu nie dotyczy okresu sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości

---

<sup>4</sup> Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 września 1995 r., III CZP 104/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 2 oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z 3 kwietnia 2000 r., I CKN 613/98, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2000, nr 7, s. 10; z 27 czerwca 2000 r., I CKN 796/98, OSNC 2000, nr 12, poz. 234, a także uchwała z 31 stycznia 2001 r., III CZP 72/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 107.

<sup>5</sup> W niektórych orzeczeniach SN uznał, że okres potrzebny do zasiedzenia może być skrócony także o okres sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających zasiedzenie. Zob. uchwała z 26 marca 1993 r., III CZP 14/93, OSNCP 1993, nr 11, poz. 196; uchwała z 8 września 1995 r., III CZP 104/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 2; postanowienie z 13 października 1997 r., I CKU 133/97, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 3, poz. 32 (dodatek); postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2000 r., I CKN 613/98, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2000, nr 7, s. 10. W innym, choć zbliżonym w rezultacie orzeczeniu, SN uznał, że wprawdzie okres potrzebny do zasiedzenia nie ulega dodatkowemu względem art. 10 skróceniu, ale czas posiadania sprzed wejścia w życie zakazów dolicza się do potrzebnego okresu posiadania — zob. postanowienie z 27 czerwca 2000 r., I CKN 796/98, OSNC 2000, nr 12, poz. 234.

państwowych<sup>6</sup>. Wskazywano także, że *ratio legis* art. 10 jest złagodzenie skutków rygoryzmu przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych<sup>7</sup>. Podkreślano, że nie jest także obojętne, iż działania ustawodawcy, poczynając od 1989 r., zmierzają raczej w kierunku prywatyzacji i zapewnienia mieniu rzeczywistego gospodarza, nie zaś w kierunku upaństwowienia mienia<sup>8</sup>.

Stanowisko takie spotkało się z różnym przyjęciem w piśmiennictwie. Niektórzy autorzy zaakceptowali koncepcję Sądu Najwyższego, pozostali, a była ich większość, oceniali je zdecydowanie krytycznie.

Wśród zwolenników poglądu Sądu można wskazać Marcina Kłodę<sup>9</sup>. Zdaniem Autora uwzględnienie okresu posiadania sprzed wejścia w życie wyłączeń przy obliczaniu, czy upłynął już wymagany termin zasiedzenia, jest możliwe ze względu na zasadę *tempus regit actum*<sup>10</sup>. Na podstawie tej zasady skutki posiadania jako zdarzenia ciągłego należy oceniać stosownie do ustaw obowiązujących w poszczególnych okresach trwania tego posiadania<sup>11</sup>. Nowa ustawa nie może znieść skutku posiadania trwającego pod rządem ustawy dawnej, chyba że to wynika wyraźnie z jej brzmienia. Skoro zaś żaden przepis nie uchyla skutków posiadania trwającego pod rządami przepisów dopuszczających zasiedzenie nieruchomości państwowych, to okres tego posiadania może i powinien być uwzględniony stosownie do ogólnych reguł prawa międzyczasowego<sup>12</sup>.

Zwolennikiem przedstawionej koncepcji był także początkowo Stanisław Rudnicki<sup>13</sup>.

Do przeciwników koncepcji Sądu Najwyższego należał przede wszystkim Sylwester Wójcik<sup>14</sup>. Autor wskazywał w pierwszej kolejności, że zgodnie z założeniem kodeksu cywilnego stan wyłączenia możliwości

---

<sup>6</sup>Tak uchwała z 26 marca 1993 r., III CZP 14/93, OSNCP 1993, nr 11, poz. 196; uchwała z 8 września 1995 r., III CZP 104/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 2.

<sup>7</sup>Tamże.

<sup>8</sup>Tak uchwała z 8 września 1995 r., III CZP 104/95, OSNC 1996, nr 1, poz. 2.

<sup>9</sup>M. Kłoda, Glosa do postanowienia SN z dnia 13 października 1997 r., I CKU 133/97, „Przeгляд Sądowy” 1999, nr 7–8, s. 110 i n.

<sup>10</sup>Tamże, s. 113–114.

<sup>11</sup>Tamże, s. 114.

<sup>12</sup>Tamże, s. 115–116.

<sup>13</sup>S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Księga 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 149–150.

<sup>14</sup>S. Wójcik, *Z problematyki międzyczasowego prawa zasiedzenia nieruchomości*, „Przeгляд Sądowy” 2001, nr 5, s. 34 i n.

zasiedzenia nieruchomości państwowych miał mieć charakter trwały, co oznaczało przerwanie biegu terminu przedawnienia<sup>15</sup>. Podkreślał również kompromisowy charakter art. 10, który w jakiejś mierze miał chronić zarówno posiadaczy samoistnych nieruchomości, jak i ich właścicieli<sup>16</sup>, oraz to, że w nowych warunkach ustrojowych nie można dyskryminować żadnej własności, nawet własności państwowej<sup>17</sup>. Prowadziło to do wniosku, że okres sprzed wejścia w życie wyłączeń ustawowych nie może być uwzględniany przy ustaleniu zasiedzenia.

Bardzo krytyczne stanowisko względem omawianej linii orzeczniczej zajął również Edward Gniewek. Autor podkreślał, że nigdy nie wolno skrócić terminu zasiedzenia więcej niż o piętnaście lat: „Żadne przecież motywy nie uzasadniają nihilizmu prawnego prowadzącego do zaniechania stosowania obowiązującej normy prawnej, według której z dniem 1 października 1990 r. biegnie zasiedzenie, a jedynie o połowę ulega skróceniu jego termin”<sup>18</sup>.

Przeciwnikiem poglądu Sądu Najwyższego był także Zbigniew Banaszczyk. Zdaniem Autora art. 10 miał na celu ochronę podmiotów wykonujących własność państwową przed natychmiastowymi skutkami dokonanej nowelą lipcową zmiany stanu prawnego (wygaśnięciem prawa własności)<sup>19</sup>. Nawet zatem jeżeli uznać, że jego celem było także złagodzenie skutków rygoryzmu przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych, to należy określić granice takiego skutku łagodzącego stosownie do treści art. 10. Oznacza to, że skrócenie terminu przedawnienia możliwe jest maksymalnie co do jego połowy<sup>20</sup>. Za takim wnioskiem przemawia również zasada *lex retro non agit* wyrażona w art. 3 k.c. Zdaniem Autora z art. 10 wynika jednoznacznie, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się dopiero z chwilą wejścia w życie nowej ustawy, nie może być zatem nigdy równocześnie

---

<sup>15</sup>S. Wójcik, tamże, s. 40–41, 46–47. Stanowisko autora zaaprobował E. Janeczko, *Zasiedzenie*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 111.

<sup>16</sup>S. Wójcik, *Z problematyki...*, s. 42.

<sup>17</sup>Tamże, s. 43.

<sup>18</sup>E. Gniewek, *Kodeks cywilny*, Księga druga: *Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 325–326.

<sup>19</sup>Z. Banaszczyk, *W sprawie wykładni art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny*, [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 2–3.

<sup>20</sup>Tamże, s. 5.

jego końcem<sup>21</sup>. Odwołał się on również do przyjmowanej uprzednio interpretacji art. XXXIV przepisów wprowadzających prawo rzeczowe (p.w. pr.rzecz.), a także w art. XLII p.w. k.c., które były odpowiednikiem art. 10. Jego zdaniem wejście w życie zakazu zasiedzenia nieruchomości państwowych można przyrównać do skutku zdarzeń przerywających bieg terminu zasiedzenia<sup>22</sup>. Nie bez znaczenia są również argumenty natury funkcjonalnej. Należy bowiem pamiętać, że własność państwowa oraz własność komunalna są instrumentami realizacji interesów zbiorowych społeczeństwa. Wsteczne pozbawianie jednostek samorządu terytorialnego istotnych ekonomicznie składników ich mienia osłabia te samorządy<sup>23</sup>.

Po zmianie stanowiska do przeciwników poglądu Sądu Najwyższego zaliczyć należy również Stanisława Rudnickiego. Autor wskazał, że przy wykładni art. 10 należy odwołać się do myśli legislacyjnej wyrażonej także w art. XXXIV p.w. pr.rzecz., a także w art. XLII p.w. k.c., gdyż *ratio legis* tych przepisów jest jednakowe. Prowadzi to do wniosku, że w rozważanej sytuacji nie uwzględnia się przy obliczaniu biegu terminu zasiedzenia okresu posiadania przed okresem, w którym zasiedzenie takie było wyłączone. „Jest to zrozumiałe, bo inaczej mogłoby się niekiedy okazać, że w dniu wejścia w życie ustawy z 28 lipca 1990 r. zasiedzenie już nastąpiło”. Autor podkreślił<sup>24</sup>, że w ten sam sposób rozumiano i stosowano art. XXXIV p.w. pr.rzecz.<sup>25</sup>.

Zapewne pod wpływem krytyki doszło do zweryfikowania stanowiska Sądu Najwyższego. Ostatecznie Sąd ten opowiedział się za koncepcją odbiegającą od dotychczasowej linii orzeczniczej. W uchwale składu siedmiu sędziów z 31 stycznia 2001 r.<sup>26</sup> (zwanej dalej uchwałą) orzekł bowiem, że: „Okresu posiadania przed wejściem w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości państwowych nie dolicza się do okresu, o który skraca się termin zasiedzenia nieruchomości państwowej, ani nie uwzględnia przy ustalaniu czasu posiadania niezbędnego do zasiedzenia takiej nieruchomości (art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, Dz.U. 1990 r. nr 55, poz. 321)”.

<sup>21</sup> Tamże, s. 7.

<sup>22</sup> Tamże, s. 10.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Księga 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 173–174.

<sup>25</sup> Tak SN w orzeczeniu z 8 października 1958 r., 3 CO 11/58, OSN 1958, z. IV, poz. 118.

<sup>26</sup> III CZP 72/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 107.

W uzasadnieniu Sąd odwołał się w pierwszym rzędzie do argumentu wskazującego na ciągłość koncepcji ustawodawczej w zakresie przepisów międzyczasowych regulujących problematykę zasiedzenia. Zarówno w art. XXXIV przepisów wprowadzających prawo rzeczowe, jak i w art. XLII p.w. k.c. przyjęto podobną konstrukcję. Jeżeli przed dniem wejścia w życie tych ustaw istniał stan rzeczy, który według nowych przepisów prowadziłby do zasiedzenia, jakkolwiek według przepisów obowiązujących uprzednio zasiedzenie nie byłoby w tym wypadku możliwe, termin zasiedzenia biegnie od dnia wejścia w życie nowych przepisów i ulega skróceniu o czas, w ciągu którego ten stan rzeczy istniał przed tą datą, jednakże najwyżej o połowę. Artykuł 10 oparty jest na identycznej konstrukcji.

Skład orzekający wskazał również, że możliwość uwzględnienia okresu posiadania sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających zasiedzenie, w sytuacji, gdy z okresu posiadania w czasie obowiązywania wyłączenia można uwzględnić tylko połowę tego okresu, byłaby wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy.

Sąd zauważył ponadto, że jeżeli podczas biegu zasiedzenia nieruchomości państwowej weszła w życie ustawa wyłączająca możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych, to dla oceny stanu posiadania tej nieruchomości z punktu widzenia możliwości jej zasiedzenia właściwa była tylko ta ustawa, według której stan ten stał się stanem pozbawionym doniosłości prawnej, nie tylko więc nie mógł być kontynuowany, ale utracił też swe dotychczasowe znaczenie. Skutek wejścia w życie ustawy wyłączającej zasiedzenie nieruchomości państwowych, dotyczący dotychczasowego biegu zasiedzenia, może być dlatego porównany ze skutkiem przerwania biegu zasiedzenia.

Sąd Najwyższy odwołał się także do *ratio legis* przepisu. Zdaniem Sądu art. 10 ma na celu ułatwienie zasiedzenia rzeczy, której dotąd nie można było zasiedzieć, przy poszanowaniu interesów właściciela, przez przyjęcie, że skrócony termin zasiedzenia biegnie dopiero od dnia uchylenia art. 177 k.c. W tym skróconym terminie właściciel może podejmować działania zmierzające do odzyskania władztwa nad rzeczą, dlatego termin ten, zapewniający właścicielowi odpowiednią ochronę, nie powinien być dalej uszczuplany. Tymczasem przyjęcie poglądu dopuszczającego bez żadnych ograniczeń skrócenie terminu zasiedzenia także o cały okres posiadania sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości państwowych prowadziłoby do takich sytuacji, w których bieg zasiedzenia rozpoczynałby się i kończył

w dniu 1 października 1990 r. Interpretacja taka nie odpowiada zatem *ratio legis* przepisu, gdyż odpowiadałby to dokonaniem z tym dniem uwłaszczeniu posiadaczy samoistnych. Nie taka była z pewnością intencja ustawodawcy, który wyraźnie postanowił, że bieg terminu zasiedzenia rozpoczyna się dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy.

Pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale został potwierdzony także w późniejszych orzeczeniach Sądu<sup>27</sup> i zaakceptowany przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 28 października 2003 r. uznał, że: „Art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) nie jest nie zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>28</sup>.

Zmienione stanowisko Sądu Najwyższego spotkało się z różnym przyjęciem w piśmiennictwie.

Zdecydowanie zaaprobował je Andrzej Stelmachowski, wskazując, że uprzednio przyjmowana wykładnia art. 10 była w istocie *contra legem*<sup>29</sup>. Autor zgodził się, że za takim stanowiskiem przemawia ciągłość myśli ustawodawczej w zakresie przepisów międzyczasowych regulujących problematykę zasiedzenia. Podzielił pogląd, że intencją ustawodawcy wprowadzającego wyłączenie zasiedzenia nieruchomości państwowych nie było zawieszenie biegu przedawnienia, lecz całkowite odcięcie się od poprzedniej regulacji, co jest porównywalne raczej do przerwania biegu terminów zasiedzenia<sup>30</sup>.

Tezę i argumentację Sądu odrzucił natomiast Julian Smólski<sup>31</sup>. Zdaniem tego Autora nie można pozbawić znaczenia okresu sprzed wejścia w życie ograniczeń ustawowych. Odrzuca on koronny argument Sądu Najwyższego, w myśl którego odmienny pogląd mógłby prowadzić do sytuacji, w której w dniu wejścia w życie ustawy z 28 lipca 1990 r. zasie-

---

<sup>27</sup>Zob. postanowienie SN z 13 marca 2002 r., III CKN 364/00, niepubl.; postanowienie z 10 maja 2002 r., IV CKN 1032/00, LEX nr 55511; postanowienie z 5 czerwca 2002 r., II CKN 941/00, niepubl.; postanowienie z 19 listopada 2002 r., IV CKN 1492/00, LEX nr 78338; postanowienie z 9 stycznia 2003 r., I CKN 1430/00, niepubl.; postanowienie z 19 marca 2003 r., I CKN 106/01, LEX nr 78265; postanowienie SN z 9 października 2003 r., I CK 153/02; postanowienie z 9 października 2003 r., I CK 155/02, niepubl.; postanowienie z 13 listopada 2003 r., IV CK 194/02, niepubl.; postanowienie z 6 października 2004 r., II CK 33/04, niepubl.

<sup>28</sup>P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82.

<sup>29</sup>A. Stelmachowski, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów SN z dnia 31 stycznia 2003 r., III CZP 72/01, OSP 2002, z. 10, s. 491.

<sup>30</sup>Tamże.

<sup>31</sup>J. Smólski, Glosa do uchwały SN z dnia 31 stycznia 2002 r. (III CZP 72/01), „Przegląd Sądowy” 2003, nr 3, s. 156–157.

dzenie już nastąpiło. Co prawda, zgodnie z art. 10, bieg zaliczenia rozpoczyna się dopiero z dniem wejścia w życie ustawy, jednakże należy do niego doliczyć, stosownie do 176 k.c., czas posiadania poprzednika. Autor wskazuje ponadto, że skrócenie terminu zasiedzenia do lat dziesięciu lub piętnastu, z jednoczesnym zaliczeniem czasu posiadania przed wejściem w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości państwowych, nie świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy, lecz o sposobie naprawiania krzywd ludziom wyrządzonym przez prawo wówczas obowiązujące, a dziś uznane za błędne<sup>32</sup>.

Zmianę linii orzeczniczej krytycznie ocenił również Tomasz Staranowicz<sup>33</sup>. Jego zdaniem za dopuszczalnością doliczenia do okresu posiadania wymaganego do zasiedzenia nieruchomości państwowej okresu posiadania sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia tej nieruchomości przemawia wiele argumentów. Przede wszystkim uzasadnia ją konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych i ekspektatyw tych praw. Zauważa on wprawdzie, że posiadanie nie jest pełnym prawem podmiotowym, ale podlega ochronie jako oczekiwanie prawne nabycia własności nieruchomości: „Ekspektatywa nabycia prawa podmiotowego jest zatem, w omawianym przypadku, bardzo silna; przeszkodę do nabycia prawa podmiotowego stanowi w zasadzie tylko czas pozostały do osiągnięcia określonego terminu”<sup>34</sup>. Znaczenie konstytucyjnej ochrony ekspektatywy potwierdza zaś orzecznictwo TK. Zmiana stanu prawnego, która uniemożliwia ziszczenie się oczekiwania prawnego, nie powoduje natomiast wygaśnięcia ekspektatywy, jeżeli żaden przepis nie przewiduje takiego skutku. „Wynika to zarówno z ogólnej zasady, że wygaśnięcie prawa podmiotowego następuje na skutek określonego prawem zdarzenia, jak również z ochrony praw nabytych”. W takiej sytuacji prawo tymczasowe nie wygasa, lecz istnieje dalej<sup>35</sup>. Wbrew stanowisku SN i wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 10 (*sic!*) Autor stwierdza, że: „okresu posiadania samoistnego nabytego przed dniem 1 stycznia 1965 r. (bądź 21 lipca 1961 r.) nie dolicza się do biegu terminu rozpoczętego w dniu wejścia w życie noweli, ale odwrotnie — ten drugi dolicza się do pierwszego”<sup>36</sup>. Jest

---

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> T. Staranowicz, Glosa do uchwały SN z dnia 31 stycznia 2002 r. (III CZP 72/01), „Przegląd Sądowy” 2003, nr 5, s. 143.

<sup>34</sup> Tamże, s. 145.

<sup>35</sup> Tamże, s. 145–146.

<sup>36</sup> Tamże, s. 146.

tak dlatego, że art. 10 noweli nie obejmuje sytuacji istniejących przed 1 stycznia 1965 r. (bądź 21 lipca 1961 r.), a ponadto „nabyta przed wejściem w życie kodeksu cywilnego (bądź ustawy z 14 lipca 1961 r.) ekspektatywa powstała wcześniej, a zatem przysługuje jej pierwszeństwo przed ekspektatywą powstałą później, tj. od dnia 1 października 1990 r.”.

Koncepcję swą Staranowicz uzasadnia również przez odwołanie do zasad międzyczasowego prawa rzeczowego. Jego zdaniem art. XLI § 1 p.w. k.c., w myśl którego: „Do zasiedzenia, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego, stosuje się od tej chwili przepisy tego kodeksu; dotyczy to w szczególności możliwości nabycia prawa przez zasiedzenie”, nie daje odpowiedzi na pytanie, jakie są losy istniejącej w chwili wejścia w życie kodeksu sytuacji prawnej posiadacza samoistnego nieruchomości (a więc czy sytuacja ta ulega zniweczeniu, czy tylko zawieszeniu)<sup>37</sup>. Ponieważ kwestii nie reguluje art. 10, należy odwołać się do ogólnych zasad prawa międzyczasowego. Zgodnie z tymi zasadami w sytuacji zdarzenia prawnego ciągłego (np. posiadania) cały okres, w ciągu którego trwa zdarzenie prawne ciągłe, dzieli się na poszczególne chwile, z których każdą uważa się za realizację samoistnego stanu faktycznego<sup>38</sup>. Oznacza to, że okresu posiadania sprzed wejścia w życie wyłączeń ustawowych nie można uznać za niebyły: z każdym dniem posiadania stan faktyczny zmierzający do nabycia prawa realizował się, po drugie — żaden przepis tego ukształtowanego stanu nie unicestwiał. Jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, że mogło nastąpić jedynie zawieszenie biegu terminu zasiedzenia.

Zdaniem Staranowicza za bronionym przez niego poglądem przemawia również analogia do art. 121 pkt 4 k.c.<sup>39</sup>. Autor ten dostrzega podobieństwo między sytuacją samoistnego posiadacza nieruchomości państwowej po 1 stycznia 1965 r. (bądź 21 lipca 1961 r.) a sytuacją wierzyciela, który nie może dochodzić przed sądem swoich roszczeń z powodu siły wyższej. Dostrzega on, co prawda, że kontrowersyjne może być zrównanie zmiany ustawy i siły wyższej, ale taka analogia może być przyjęta. Zmiana ustawy bezspornie jest bowiem czynnikiem zewnętrznym, a jej wprowadzenie oraz skutki nie są możliwe do zapobieżenia przez

---

<sup>37</sup>Tamże, s. 147.

<sup>38</sup>Tamże, s. 148 z odwołaniem się do poglądów J. Gwiazdomorskiego.

<sup>39</sup>Tamże, s. 149.

posiadacza nieruchomości. Ponadto niektórzy przedstawiciele doktryny wprost zaliczają do przypadku siły wyższej zdarzenia o charakterze aktów władzy publicznej, a takim zdarzeniem jest niewątpliwie zmiana ustawodawstwa<sup>40</sup>.

Wbrew głosom krytycznym należy uznać, że argumentacja przytoczona w doktrynie i w uchwale z 31 stycznia 2002 r. jest zasadna. Z brzmienia art. 10 wynika bowiem jednoznacznie, że bieg zasiedzenia należy liczyć dopiero od wejścia w życie ustawy (zasada), a jedyną koncesją, jaką uczynił ustawodawca na rzecz dotychczasowych posiadaczy, była możliwość skrócenia okresu potrzebnego do zasiedzenia maksymalnie o połowę.

Należy zgodzić się z Sylwestrem Wójcikiem, że sformułowanie przepisu i jego intencja są w istocie przejrzyste. Wyraźnie widać, że jest on próbą odnalezienia kompromisu między interesami właściciela i posiadacza samoistnego. Brak jest również podstaw funkcjonalnych do forsowania odmiennego stanowiska. Czas już chyba porzucić nawyki myślowe, w których mienie publiczne jest traktowane jak ziemia niczyja. Niezależnie od wszelkich nieprawidłowości należy bowiem pamiętać, jak trafnie podkreśla to Zbigniew Banaszczyk, że służy ona realizacji i zaspokajaniu potrzeb publicznych.

Krytyka poglądu nie jest przekonująca. Przede wszystkim nie uzasadnia jej art. 176 k.c., który w istocie dotyczy odmienniej sytuacji i trudno zeń wyprowadzić choćby pośrednio jednoznaczne wnioski ściśle dotyczące interesującej nas problematyki. Artykuł 176 k.c. pozostaje aktualny także przy akceptacji uchwały.

Trudno zgodzić się z poglądem, że za odmienną interpretacją przemawia konieczność ochrony ekspektatywy, jako prawa podmiotowego chronionego konstytucją. Jest to uproszczenie. Po pierwsze, mocno wątpliwe, czy ekspektatywa posiadacza jest ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, po drugie, kryje w sobie sprzeczność stwierdzenie, że oczekiwanie nie może być zrealizowane, lecz ekspektatywa trwa nadal (czego wówczas dotyczy ekspektatywa — zmian ustawodawczych?), po trzecie zaś — nawet przy założeniu istnienia i potrzeby ochrony ekspektatywy występuje tu konflikt praw podmiotowych: ekspektatywy i prawa własności. Wążenie wartości jest nieodzowne i próbą takiego wyważenia jest niewątpliwie art. 10.

---

<sup>40</sup>Tamże, s. 150.

Nie do przyjęcia jest również teza o zawieszeniu biegu przedawnienia na skutek siły wyższej. Co prawda, część doktryny dopuszcza możliwość uznania aktów władzy publicznej za siłę wyższą, ale dotyczy to aktów jednostkowych (np. policjant kierujący ruchem), a nie zmian normatywnych w prawie. Różnica jest zasadnicza i nie można nad nią przechodzić do porządku dziennego.

W podsumowaniu należy zatem stwierdzić, że za w pełni miarodajny można uznać pogląd objęty uchwałą.

## 2. CHWILA MIARODAJNA DLA USTALENIA DOBREJ LUB ZŁEJ WIARY

Zgodnie z art. 172 momentem istotnym z punktu widzenia ustalenia dobrej lub złej wiary posiadacza jest moment uzyskania przez niego posiadania nieruchomości. Zasadniczo kwestia ta nie budzi wątpliwości, jednakże wymaga skonfrontowania z regulacją art. 10 oraz omówioną wyżej uchwałą. Jeżeli bowiem Sąd Najwyższy przyjmuje, że wejście w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowej jest równoznaczne w skutkach z przerwaniem biegu zasiedzenia, to można bronić poglądu, że dobra lub zła wiara powinna być oceniana w chwili, w której posiadanie odzyskało doniosłość prawną w kontekście zasiedzenia. Za chwilę tę można by uznać albo moment wejścia w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowej (w świetle art. 10 rozpoczyna się wówczas okres posiadania o częściowej doniosłości), albo moment uchylenia art. 177 k.c.

Oba poglądy wydają się jednak błędne. Za koncepcją przyjętą w art. 172 k.c. przemawiają niewątpliwie względy natury etycznej, które nakazują korzystniej traktować podmiot, który w chwili nabycia posiadania pozostawał w usprawiedliwionym przekonaniu co do tego, że staje się właścicielem nieruchomości. Z tego punktu widzenia oba wyżej wymienione momenty czasowe mają charakter całkowicie przypadkowy. Prowadzi to do wniosku, że momentem uzyskania posiadania w rozumieniu art. 172 k.c. będzie w rozpatrywanej sytuacji chwila, w której posiadacz nabył posiadanie samoistne, także wówczas, gdy w świetle obowiązujących przepisów nie miało ono doniosłości w kontekście zasiedzenia albo doniosłość tę utraciło. Aktualna pozostaje tu zatem wykładnia literalna tego przepisu.

### 3. ZAKRES ZASTOSOWANIA ART. 7 USTAWY Z 14 LIPCA 1961 R. O GOSPODARCE TERENAMI W MIASTACH I OSIEDLACH<sup>41</sup> I ART. 177 K.C.

Odrębnego omówienia wymaga zakres oddziaływania uchwały, co wiąże się ściśle z zakresem zastosowania uchylonego art. 177 k.c.

#### 3.1. UDZIAŁ WE WSPÓŁWŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Przed wszystkim należy zauważyć, że w postanowieniu z 5 października 1987 r.<sup>42</sup> Sąd Najwyższy uznał, iż na podstawie art. 177 k.c. od możliwości zasiedzenia wyłączona była nie tylko nieruchomość będąca w całości przedmiotem własności państwowej, ale także udział we współwłasności nieruchomości należącej do Skarbu Państwa. Konsekwentnie należy przyjąć, że art. 10 oraz uchwała dotyczą również zasiedzenia udziału we współwłasności nieruchomości państwowej.

#### 3.2. ZASIEDZENIE NIERUCHOMOŚCI PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE WYŁĄCZEŃ

Należy natomiast podkreślić, że zgodnie przyjmuje się, iż przepisy wyłączające możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych nie miały mocy wstecznej. W konsekwencji jeżeli bieg terminu przedawnienia zakończył się przed datą ich wejścia w życie, wówczas posiadacz użytkiwał własność nieruchomości państwowej przez zasiedzenie<sup>43</sup>. Oznacza to, że art. 10 nie ma w takich przypadkach zastosowania.

#### 3.3. UTRATA PRZEZ NIERUCHOMOŚĆ STATUSU NIERUCHOMOŚCI PAŃSTWOWEJ PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE ART. 10

Istotne wątpliwości budzi pytanie, jakie znaczenie dla zasiedzenia nieruchomości ma okoliczność, że w czasie obowiązywania przepisów wyłączających możliwość nabycia własności nieruchomości państwowej przez zasiedzenie nieruchomość była przejściowo nieruchomością państwową i przed dniem 1 października 1990 r. utraciła ten charakter.

---

<sup>41</sup>Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.

<sup>42</sup>III CRN 289/87, niepubl. — cyt. za E. Janeczko, *Zasiedzenie*, s. 92.

<sup>43</sup>E. Janeczko, tamże, s. 92.

Zagadnienie było przedmiotem odmiennych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. W postanowieniu z 17 kwietnia 2002 r.<sup>44</sup> Sąd uznał, że: „Przepis art. 177 k.c. nie miał zastosowania do nieruchomości, które w chwili upływu czasu potrzebnego do zasiedzenia już nie stanowiły własności państwowej”. W stanie faktycznym sprawy podczas biegu zasiedzenia Skarb Państwa nabył własność nieruchomości, po czym weszła w życie ustawa wyłączająca możliwość zasiedzenia, a następnie Skarb Państwa przeniósł prawo własności na rzecz osób fizycznych. Przez cały ten czas faktyczny stan posiadania nie zmieniał się. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że wejście w życie ustawy wyłączającej możliwość zasiedzenia nieruchomości nie spowodowało przerwania rozpoczętego wcześniej biegu zasiedzenia, gdyż przerwanie biegu zasiedzenia może łączyć się jedynie ze zdarzeniami, które ma na względzie art. 123 § 1 w związku z art. 175 k.c. Zdaniem Sądu: „Znaczenie art. 177 k.c. trzeba w ten sposób rozumieć, że w okresie obowiązywania tego przepisu samoistne posiadanie nieruchomości państwowej przez osobę nie będącą jej właścicielem pozbawione było doniosłości prawnej w zakresie zasiedzenia, ale z chwilą przeniesienia prawa własności na osobę niepaństwową doniosłość tę odzyskiwało. Wymowne jest użycie w art. 177 k.c. czasu terazniejszego przy konstruowaniu hipotezy tego przepisu. Słowo «jest» odnosi się do chwili, gdy w grę mogłyby wchodzić skutki prawne samoistnego posiadania. Oznacza to, że przepis art. 177 k.c. nie miał zastosowania do nieruchomości, które podczas biegu zasiedzenia epizodycznie tylko były własnością państwową, zaś w chwili upływu czasu potrzebnego do zasiedzenia już nie stanowiły własności państwowej. Za takim rozumieniem art. 177 k.c. przemawia również wykładnia funkcjonalna. Przepis ten służyć miał szczególnej ochronie własności państwowej. Nie było racjonalnych przesłanek, aby szczególną ochroną obejmować nieruchomości, z których własności Państwo zrezygnowało. Obecnie, po uchyleniu art. 177 k.c., tym bardziej nie ma uzasadnionych przyczyn rozszerzania zakresu jego obowiązywania”.

Odmiennie stanowisko wyrażone zostało w postanowieniu z 20 maja 2004 r.<sup>45</sup>, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że: „Do zasiedzenia nieruchomości będącej przedmiotem samoistnego posiadania w złej wierze od września 1965 r., która przed dniem 1 października 1990 r. przestała być nieruchomością państwową wskutek jej zbycia przez Skarb Państwa,

---

<sup>44</sup>IV CKN 944/00, Lex nr 55492.

<sup>45</sup>II CK 337/03, OSP 2005, z. 6, poz. 77 z krytyczną glosą S. Rudnickiego.

ma zastosowanie art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321) *per analogiam*; termin 20-letni liczy się od daty zbycia nieruchomości i ulega skróceniu o okres, w ciągu którego nieruchomość była własnością państwową, nie więcej niż o połowę”.

W uzasadnieniu SN, odwołując się do wykładni literalnej, wyjaśnił, że art. 10 nie dotyczy wprost sytuacji, w której doszło do zbycia przez Skarb Państwa przed 1 października 1990 r. nieruchomości będącej przedmiotem samoistnego posiadania osoby trzeciej. Odrzucił również koncepcję przyjętą w postanowieniu Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2002 r.<sup>46</sup>, uznając, że nie uwzględnia ona w dostatecznym stopniu argumentów jurydycznych dotyczących zasiedzenia jako instytucji niepoddającej się kryterium funkcjonalności, znajdującej zastosowanie bez względu na cel, który w konkretnych okolicznościach byłby pożądanym. Zdaniem Sądu, jeżeli art. 177 k.c. wyłączał skutek w postaci nabycia własności, to należy przyjąć, że eliminował możliwość traktowania okresu posiadania od 1 stycznia 1965 r. do 1 października 1990 r. jako prowadzącego do zasiedzenia przeciwko wszystkim, a nie tylko przeciwko Skarbowi Państwa. „Ponadto przyjęcie, że samoistne posiadanie nieruchomości państwowej w czasie obowiązywania art. 177 k.c. zalicza się do terminu zasiedzenia, jeśli w chwili upływu zasiedzenia nieruchomość nie była już własnością Skarbu Państwa, oznaczałoby w istocie uznanie mocy wstecznej uchylenia art. 177 k.c., a do tego, w świetle art. 16 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., brak podstaw”.

Sąd Najwyższy uznał natomiast, że w rozpatrywanej sytuacji uprawnione jest sięgnięcie, na zasadzie analogii *legis*, do art. XLII p.w. k.c. i art. 10. „W każdym z powyższych przepisów ustawodawca wyraził wolę uwzględniania samoistnego posiadania, przypadającego w okresie, gdy zasiedzenie nie było możliwe, do terminu prowadzącego następnie do zasiedzenia. Podobieństwo sytuacji, która występuje w sprawie niniejszej, wyraża się w ustaniu, podczas trwania samoistnego posiadania, przyczyny niemożności zasiedzenia. W art. XLII przepisów przechodnich k.c. i art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. ustaniem przyczyny jest uchylenie przepisów, z powodu których zasiedzenie nie było możliwe, w niniejszej sprawie jest nim utrata charakteru nieruchomości państwowej w wyniku zbycia przez Skarb Państwa na rzecz osób fizycznych. Nie ma żadnych racji jurydycznych ani słusnościowych, aby odmiennie trakto-

---

<sup>46</sup>IV CKN 944/00, Lex nr 55492.

wać samoistnego posiadacza nieruchomości państwowej, w stosunku do którego niemożność zasiedzenia ustala wskutek tego, że przestał on być posiadaczem nieruchomości państwowej w porównaniu z posiadaczem, wobec którego niemożność ta ustala wskutek uchylecia zakazu zasiedzenia nieruchomości lub zakazu zasiedzenia nieruchomości państwowej, w obydwu przypadkach przestała funkcjonować zasada ochrony własności przed zasiedzeniem". Zdaniem Sądu potrzeba analogicznego traktowania posiadacza nieruchomości państwowej zbytej przed 1 października 1990 r. rysuje się szczególnie wyraziście wtedy, gdy się zważy, że Skarb Państwa, zbywając nieruchomość, sam zrezygnował z ochrony przed zasiedzeniem.

Analogiczne zastosowanie art. XLII p.w. k.c. i art. 10 powinno — zdaniem Sądu Najwyższego — polegać na przyjęciu początku biegu terminu zasiedzenia od momentu zmiany charakteru nieruchomości z państwowej na prywatną i skróceniu terminu zasiedzenia o okres posiadania nieruchomości w czasie, gdy była ona własnością Skarbu Państwa, nie więcej jednak niż o połowę tego terminu. Takie rozwiązanie pozwala na zabezpieczenie interesu właściciela, który nabył nieruchomość od Skarbu Państwa. Natomiast koncepcja prostego zaliczenia okresu posiadania, w którym nieruchomość była przedmiotem własności Skarbu Państwa, powoduje skrócenie okresu biegnącego przeciwko kolejnemu właścicielowi nieruchomości, który w ten sposób pozbawiony jest możliwości wystąpienia w odpowiednio długim czasie z aktami zaczepnymi przeciwko posiadaczowi (art. 123 w zw. z art. 175 k.c.).

Rozpatrywana kwestia była przedmiotem uwag Stanisława Rudnickiego<sup>47</sup>. Jego zdaniem zamieszczony w art. 177 k.c. zakaz zasiedzenia nieruchomości państwowej mieścił w sobie *implicite* niemożliwość traktowania samoistnego posiadania takiej nieruchomości jako przesłanki zasiedzenia, jednakże tylko dopóty, dopóki nieruchomość była przedmiotem własności państwowej. Z chwilą utraty przymiotu własności państwowej zakaz zasiedzenia stawał się w całości bezprzedmiotowy, co powodowało, że samoistne posiadanie nieruchomości odzyskiwało walor posiadania prowadzącego do zasiedzenia. Za stanowiskiem takim przemawia okoliczność, że nielogiczne i pozbawione sensu byłoby odmawianie samoistnemu posiadaniu charakteru przesłanki zasiedzenia w sytuacji, w której nie służy to już żadnemu celowi, bo nieruchomość

---

<sup>47</sup>Zob. S. Rudnicki, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., II CK 337/03, OSP 2005, z. 6, s. 325.

jest przedmiotem własności osoby fizycznej i może być przedmiotem zasiedzenia. Według Rudnickiego nie jest to równoznaczne z nadaniem przepisowi uchylającemu art. 177 k.c. mocy wstecznej, ale wynika z tego, że przepis ten nigdy nie miał zastosowania do nieruchomości będącej własnością osoby fizycznej, ponieważ jego jedynym celem była ochrona własności państwowej.

Autor zakwestionował również przyjętą w postanowieniu Sądu Najwyższego z 20 maja 2004 r.<sup>48</sup> możliwość zastosowania w omawianej sytuacji analogii do art. XLII p.w. k.c. i art. 10. Jego zdaniem nie występuje luka prawna, która mogłaby usprawiedliwić stosowanie analogii, gdyż przepisy kodeksu cywilnego stwarzają wystarczającą podstawę do oceny biegu terminu zasiedzenia nieruchomości, która była przejściowo nieruchomością państwową. Ponadto stosowanie w drodze analogii wymienionych wyżej przepisów jest niedopuszczalne, ponieważ przepisy te regulują skutki zdarzeń odmiennych od sytuacji, jaką stanowi zmiana podmiotu własności państwowej i jej znaczenie dla biegu zasiedzenia. Mianowicie regulują skutki stanu faktycznego istniejącego bezpośrednio przed dniem ich wejścia w życie, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości, a według przepisów obowiązujących po jego wejściu w życie prowadzi do zasiedzenia.

Nieco łagodniejsze stanowisko Stanisław Rudnicki zajął w innym opracowaniu, w którym uznał, że stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 maja 2004 r.<sup>49</sup> jest „niewątpliwie dyskusyjne i wymaga pogłębionej oceny”<sup>50</sup>.

Kwestia ta może rzeczywiście budzić wątpliwości. Należy zwrócić uwagę, że z uzasadnienia uchwały wynika, iż — zdaniem Sądu Najwyższego — posiadanie nieruchomości państwowej w czasie obowiązywania przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia takich nieruchomości jest co do zasady pozbawione „doniosłości prawnej” z punktu widzenia zasiedzenia. W świetle powyższego poglądu należałoby zatem uznać, że okres zasiedzenia nieruchomości powinien być liczony od dnia utraty przez nią statusu nieruchomości państwowej i okres ten nie może być skracany o czas jej samoistnego posiadania wtedy, kiedy była nieruchomością państwową. Jeżeli bowiem, zdaniem Sądu, doniosłości prawnej

---

<sup>48</sup> II CK 337/03, OSP 2005, z. 6, poz. 77 z krytyczną glosą S. Rudnickiego.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 823.

pozbawiony jest okres posiadania nieruchomości przed wejściem w życie przepisu wyłączającego zasiedzenie nieruchomości państwowych, to tym bardziej pozbawiony jest doniosłości okres posiadania w czasie, w którym przepisy te obowiązywały.

Należy podkreślić, że stanowisko Sądu Najwyższego podzielił w istocie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 28 października 2003 r.<sup>51</sup>, w którym orzekł, że: „Art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny [...] nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu wskazał, że: „Posiadanie rzeczy prowadzące do zasiedzenia jest zdarzeniem prawnym ciągłym, które polega na trwaniu określonego stanu faktycznego przez pewien czas. Zdarzenia takie są uważane za szereg zdarzeń prawnych częściowych, a treścią każdego z nich jest trwanie danego stanu faktycznego przez pewną chwilę [...]. Dla nabycia własności konieczna jest wszakże jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego (stanu posiadania), jako zdolnego taki właśnie skutek wyrzucić. Innymi słowy, aby zasiedzenie było dopuszczalne, skutek ten musi być uznawany przez ustawę obowiązującą w ciągu całego biegu terminu zasiedzenia [...]. Kwestia skuteczności prawnej stanów posiadania nieruchomości państwowych, jako zdarzenie prawne ciągłe, została definitywnie «zamknięta» pod rządem przepisów wyłączających ich zasiedzenie jako — z ich punktu widzenia — irrelevantna”.

Za stanowiskiem, że okresu posiadania nieruchomości państwowej nie można wliczać w pełnym zakresie do okresu zasiedzenia także wtedy, gdy nieruchomości utraciła status nieruchomości państwowej jeszcze przed dniem wejścia w życie art. 10, przemawiają jeszcze dodatkowe okoliczności.

Po pierwsze, przyjęcie koncepcji, że okres posiadania nieruchomości państwowej może być zaliczony do okresu zasiedzenia w razie zbycia tej nieruchomości przez Skarb Państwa, mogłoby prowadzić do skutków niekorzystnych dla nabywcy. Niezależnie od jego staranności może bowiem dojść do sytuacji, w której z chwilą zawarcia umowy nabycia nieruchomości nabywca równocześnie traciłby własność, gdyż upłynął już termin jej zasiedzenia przez osobę trzecią. Równocześnie nabywca nie byłby chroniony rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, gdyż nabył rzecz od jeszcze uprawnionego. Ryzyko wystąpienia takich sytuacji jest tym większe, że mając świadomość obowiązywania art. 177 k.c.,

---

<sup>51</sup> P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82.

Skarb Państwa mógł nie dążyć — gdyż było to zbędne — do przerwania biegu zasiedzenia, nawet jeżeli wiedział o tym, iż nieruchomości pozostaje w długotrwałym posiadaniu samoistnym innej osoby. Negatywne konsekwencje omawianej koncepcji ponosiłby zatem bezpośrednio nie Skarb Państwa, lecz osoba trzecia (nie wyłącza to oczywiście dalszych rozliczeń między stronami).

Po drugie, omawiana koncepcja prowadziłaby do trudnego do uzasadnienia zróżnicowania sytuacji posiadaczy samoistnych nieruchomości, które utraciłyby status nieruchomości państwowych przez dniem 1 października 1990 r. i po tym dniu. O ile — w świetle tej koncepcji — w pierwszym przypadku okres posiadania nieruchomości państwowej mógłby zostać w pełni doliczony do okresu zasiedzenia, o tyle w drugim doliczenie byłoby możliwe tylko stosownie do art. 10. W świetle rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę uzasadnione wydaje się zatem uznanie, że okres posiadania nieruchomości w czasie, w którym była ona nieruchomością państwową, jest w zasadzie (poza art. 10) pozbawiony doniosłości prawnej dla upływu okresu zasiedzenia.

Wątpliwości budzi również możliwość zastosowania w rozpatrywanym przypadku analogii do art. 10 i art. XLII p.w. k.c. Jak wiadomo, analogię taką dopuścił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 maja 2004 r.<sup>52</sup>

Analogiczne zastosowanie art. 10 i art. XLII p.w. k.c. do rozpatrywanej sytuacji można wprawdzie próbować uzasadniać istnieniem luki aksjologicznej w prawie. Trzeba jednakże mieć na względzie — na co zwrócił uwagę Stanisław Rudnicki — że oba powyższe przepisy dotyczą zagadnień z zakresu prawa międzyczasowego, podczas gdy w rozpatrywanym zagadnieniu chodzi o znaczenie art. 177 k.c. dla biegu zasiedzenia w razie utraty przez nieruchomości statusu nieruchomości państwowej. Ten ostatni problem jest aktualny także całkowicie niezależnie od problematyki intertemporalnej.

Rozważając możliwość stosowania w rozpatrywanej sytuacji analogii do art. 10 i art. XLII p.w. k.c., należy wziąć pod uwagę stwierdzenia zamieszczone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2003 r.<sup>53</sup>, w którym wskazano: „W świetle powyższych rozważań poza wszelkim sporem powinna natomiast pozostać, podniesiona przez Trybunał jedynie gwoli kompletności prowadzonych rozważań, niedopuszczalność porównywania — na tej samej płaszczyźnie —

<sup>52</sup>II CK 337/03, OSP 2005, z. 6, poz. 77 z krytyczną głołą S. Rudnickiego.

<sup>53</sup>P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82.

«równości» ochrony prawnej przysługującej właścicielowi nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia oraz samoistnemu posiadaczowi znajdującemu się w trakcie biegu okresu zasiedzenia. Sama propozycja przyjęcia takiej optyki ujawnia jej nieakceptowalność z punktu widzenia aksjologii ustawy zasadniczej. Oznaczałoby to bowiem porównywanie pojęć nieporównywalnych i kategoryalnie różnych: jednej ze stron przysługuje bowiem definitywnie ukształtowane majątkowe prawo podmiotowe, stanowiące po myśli art. 21 Konstytucji jeden z filarów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, drugiej natomiast — oczekiwanie prawne na nabycie tego prawa w przyszłości, które w aktualnym stanie prawnym nie przerodziło się w prawo majątkowe.

Prawo własności jest najsilniejszym prawem majątkowym. Stąd też Konstytucja, ustawodawstwo zwykłe, orzecznictwo sądowe i doktryna przykładają szczególną wagę do należytego zabezpieczenia tego prawa. Z dążenia ustrojodawcy do umacniania prawa własności i ochrony tego prawa nie można wyprowadzać wniosku, iż chodzi tu o chęć przekształcania tego prawa w prawo absolutne (*ius infinitum*). Jednakże należy mieć na uwadze, że uznanie adekwatności wzorca z art. 64 ust. 2 Konstytucji oznaczałoby możliwość skutecznego przeciwstawienia praw chronionych konstytucyjnie przewidzianym w ustawodawstwie zwykłym instytucjom prawnym, odwołującym się jedynie do faktycznego władania rzeczą. Taki stan rzeczy mógłby prowadzić do nieuzasadnionego prawem osłabienia ochrony gwarantowanego konstytucyjnie prawa własności. Konstytucja nie gwarantuje wprost praw osób znajdujących się w sytuacji faktycznej prowadzącej do zasiedzenia. Czyni to dopiero ustawodawca zwykły, wyraźnie określając zasady zasiedzenia i obliczania terminu zasiedzenia, a także — co ma znaczenie w niniejszej sprawie — określając treść przepisów intertemporalnych. Niedopuszczalne jest interpretowanie zasad prawnych kształtujących instytucję zasiedzenia w sposób rozszerzający. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenia własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy nie naruszają one istoty tego prawa. Zasadą konstytucyjnie określoną — od której tylko wyjątkowo wprowadza się odstępstwa — jest nienaruszalność prawa własności. Zasiedzenie jest odstępstwem od zasady jej nienaruszalności, i to bardzo daleko idącym. Tym bardziej wszelkie wątpliwości powinny być tłumaczone na korzyść ochrony własności (innych praw majątkowych), bez względu na to, czy chodzi o własność (prawa majątkowe) osób fizycznych, jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa czy innych podmiotów”.

Niezależnie od wątpliwości natury konstytucyjnej należy zwrócić uwagę, że stosowanie w rozpatrywanej sytuacji analogii do art. 10 wiąże się z tym, że mogłoby to doprowadzić do stanu, w którym do zasiedzenia doszłoby jeszcze przed wejściem w życie tego przepisu. Wystarczy, że nieruchomości utraciła status nieruchomości państwowej odpowiednio wcześniej przed 1 października 1990 r. Tego rodzaju analogiczne zastosowanie art. 10 do sytuacji, które w pełni zrealizowały się przed wejściem w życie przepisu, budzić może istotne wątpliwości. Oczywiście nadal w rachubę mogłaby wchodzić analogia do art. XLII p.w. k.c., jednakże powołanie się na jednostkowy przepis, który ponadto dotyczy odmiennej sytuacji prawnej (skutków wejścia w życie kodeksu cywilnego), mogłoby zostać uznane za stosunkowo wątpliwą podstawę zastosowania analogii<sup>54</sup>.

Mimo wskazanych wątpliwości w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 stycznia 2006 r. (III CZP 100/05, niepubl.) Sąd Najwyższy orzekł, że: „Jeżeli nieruchomość państwowa znajdująca się w samoistnym posiadaniu osoby niebędącej właścicielem została w okresie obowiązywania regulacji wyłączającej nabycie przez zasiedzenie własności nieruchomości państwowych zbyta na rzecz osoby fizycznej, zasiedzenie biegnie od dnia utraty przez nieruchomość statusu przedmiotu własności państwowej; termin zasiedzenia ulega jednak skróceniu o czas, w którym nieruchomość była własnością państwową, lecz nie więcej niż o połowę”.

#### 3.4. NABYCIE POSIADANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ SKARB PAŃSTWA W CZASIE TRWANIA WYŁĄCZEŃ

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wskazał wyraźnie, że art. 10 ustawy zm. k.c., określając stan, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości, ma na względzie zarówno wypadki, w których nieruchomość w chwili wejścia w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości państwowych była już przedmiotem własności państwowej, jak i wypadki, w których nieruchomość stała się przedmiotem własności państwowej dopiero po wejściu w życie tych przepisów. Także w tym ostatnim przypadku możliwe jest jedynie skrócenie ustawowego terminu zasiedzenia o czas posiadania niemożące doprowadzić do zasiedzenia nieruchomości ze względu na to,

---

<sup>54</sup>Można by jednak dodatkowo wskazywać na jednolitość konstrukcji przyjmowanych przez ustawodawcę, gdyż analogiczne rozwiązanie zawierał art. XXXIV dekretu z 11 października 1946 r. — Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, Dz.U. nr 57, poz. 321.

że stała się ona przedmiotem własności państwowej — nie więcej niż o połowę tego terminu.

Pogląd ten wydaje się trafny. Jednakże zdaniem Sądu, jeżeli nieruchomości stała się przedmiotem własności państwowej po rozpoczęciu biegu zasiedzenia, należy mieć na względzie, ustalając czas, o który podlega skróceniu termin zasiedzenia, zarówno posiadanie istniejące przed, jak i po nabyciu nieruchomości przez państwo. Jedno i drugie bowiem składało się na stan, który nie mógł doprowadzić do zasiedzenia. Ten ostatni pogląd może już budzić pewne wątpliwości, gdyż nie odpowiada literalnemu brzmieniu przepisu, bowiem nie wiadomo dlaczego uznaje on posiadanie przed nabyciem nieruchomości przez państwo za stan, który nie mógł prowadzić do zasiedzenia.

Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, że okres sprzed nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości został odmienne zakwalifikowany w postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 lutego 2002 r.<sup>55</sup>. W orzeczeniu tym Sąd uznał, że: „Jeżeli Skarb Państwa nabył własność nieruchomości po wejściu w życie art. 177 k.c., a nieruchomości znajdowała się w posiadaniu prowadzącym do zasiedzenia, które nie zostało przeniesione do 1 października 1990 r. włącznie, termin zasiedzenia ulega skróceniu na podstawie art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, a do jego biegu dolicza się również okres posiadania samoistnego sprzed nabycia własności przez państwo”. W uzasadnieniu Sąd przyjął w szczególności, że nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa nie jest równoznaczne z przerwą lub zawieszeniem biegu zasiedzenia w rozumieniu art. 121 i 123 k.c. Także i ten pogląd może budzić wątpliwości, gdyż uzyskanie przez nieruchomości statusu nieruchomości państwowej w czasie biegu zasiedzenia powinno być — jak się wydaje — równoznaczne z przerwaniem biegu zasiedzenia. W przeciwnym razie możliwa byłaby sytuacja, w której już z chwilą wejścia w życie art. 10 państwo traciłoby własność nieruchomości. Niewątpliwie nie odpowiada to intencjom ustawodawcy, który wyraźnie zmierzał do zagwarantowania właścicielowi czasu niezbędnego do podjęcia ochrony swych praw.

### 3.5. NIERUCHOMOŚCI GROMADZKIE

W postanowieniu z 24 października 2001 r.<sup>56</sup> Sąd Najwyższy orzekł, że: „Mienie gromadzkie, które na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia

<sup>55</sup>V CKN 212/01, niepubl.

<sup>56</sup>III CKN 430/00, OSNC 2002, nr 9, poz. 111.

25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jedn. Dz.U. z 1975 r. nr 26, poz. 139) stało się mieniem gminnym, stanowiło przedmiot własności państwowej w rozumieniu art. 177 k.c.”.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że na podstawie ustawy z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych w miejsce dotychczasowych gmin i gromad (które miały osobowość prawną) utworzono nowe gromady jako jednostki podziału administracyjnego wsi (art. 1), a gromadzkie rady narodowe stały się organami władzy państwowej w gromadach (art. 4). Utworzenie gromad jako jednostek podziału administracyjnego wsi spowodowało, iż przestał w sensie prawnym istnieć dotychczasowy podmiot własności mienia gromadzkiego (gromada jako osoba prawna). Odpowiednikiem dawnej gromady stała się wieś, która nie miała osobowości prawnej ani zakresu zadań publicznych, a zatem nie mogła stać się następczynią gromady w zakresie praw majątkowych. Na tej podstawie w orzecznictwie jednolicie przyjmowano, że po reformie z 1954 r., mimo braku wyraźnej deklaracji ustawowej, mienie gromadzkie stało się własnością państwa<sup>57</sup>.

Takie stanowisko zajmowała również doktryna<sup>58</sup>.

W głosie do powyższego orzeczenia Ryszard Szarek zwrócił uwagę, że teza orzeczenia ujęta została zbyt szeroko i nie rozróżnia tzw. majątku gromadzkiego i pozostałego mienia gminnego (dobro gromadzkie i inne mienie). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych mienie wspólnoty gruntowej obejmowało także nieruchomości należące do tzw. dobra gromadzkiego<sup>59</sup> oraz do mieszkańców wsi lub poszczególnych jej mieszkańców. Nie mogło ono zatem stanowić mienia państwowego (nie stanowiło go mienie wspólnot gruntowych) i stąd nie ma przeszkód prawnych do jego

---

<sup>57</sup>Zob. orzeczenie SN z 26 marca 1960 r., I CR 535/59, OSNC 1961, nr 3, poz. 73; postanowienie z 18 listopada 1966 r., I CR 629/66, PUG 1967, nr 11, s. 371–372; wyrok z 30 czerwca 1983 r., IV CR 202/83, OSNCP 1984, nr 1, poz. 15; uchwała z 30 października 1986 r., III CZP 67/86, OSNC 1987, nr 11, poz. 171; wyrok NSA z 9 września 1987 r., II SA 113/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 63.

<sup>58</sup>J. Arczyński, *Mienie gromadzkie — mieniem państwowym*, „Nowe Prawo” 1967, nr 1, s. 86 i n.; J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972, s. 502; E. Janeczko, *Zasiedzenie*, s. 93.

<sup>59</sup>Stosownie do ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego był to majątek mieszkańców gromady, w odróżnieniu od majątku gromadzkiego, który stanowił własność gromady jako podmiotu prawa cywilnego — zob. R. Szarek, *Głosa do postanowienia SN z dnia 24 października 2001 r.*, III CKN 430/2000, „Rejent” 2003, nr 9, s. 132–133.

zasiedzenia przez inne podmioty prawa po upływie terminów przewidzianych obowiązującym prawem, nawet przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej kodeks cywilny, a więc przed dniem 1 października 1990 r.<sup>60</sup>.

Zarówno stanowisko Sądu Najwyższego, jak i pochodzące od Ryszarda Szarka jego uściślenie zasługują na aprobatę.

### 3.6. NIERUCHOMOŚCI ODDANE W ZARZĄD PAŃSTWOWYM OSOBOM PRAWNYM

Mogłaby zrodzić się wątpliwość, czy art. 7 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>61</sup> oraz art. 177 k.c. i konsekwentnie uchwała obejmowały również nieruchomości państwowe pozostające w zarządzie państwowych osób prawnych. Zagadnienie to wymaga skrupulatnego rozważenia.

Brak jest wypowiedzi, które bezpośrednio kwestii tej dotyczyły, niemniej jednak w świetle wniosków dających się wywieść pośrednio z orzecznictwa Sądu Najwyższego, zarówno dawnego, jak i aktualnego, nie budzi wątpliwości, że zakresem przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych objęte były również — ze względu na wyrażoną w art. 128 k.c. zasadę jedności własności państwowej — nieruchomości pozostające w zarządzie państwowych osób prawnych.

Wynika to już pośrednio z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 1961 r.<sup>62</sup>, w której stwierdzono, że: „zgodnie z art. 8 Konstytucji mienie ogólnonarodowe należy do całego narodu, a ponieważ naród reprezentowany jest przez Państwo, mienie to z punktu widzenia prawa cywilnego jest własnością Państwa, a nie poszczególnych organizacji państwowych. W ten sposób Konstytucja wypowiada przyjętą już poprzednio zasadę «jednolitego funduszu własności państwowej»”.

---

<sup>60</sup>R. Szarek, tamże, s. 136–137.

<sup>61</sup>Zgodnie z art. 1 ustawa miała zastosowanie do terenów położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli oraz położonych poza granicami administracyjnymi miast i osiedli terenów państwowych, które jako włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla) przekazane zostały w celu realizacji zadań jego gospodarki — jest kwestią do ustalenia we właściwym miejscu, czy z taką nieruchomością mamy do czynienia.

<sup>62</sup>1 CO 20/61, OSN 1962, z. II, poz. 41.

Podobne w istocie zapatrywanie, jednak już na gruncie k.c., wyraził Sąd Najwyższy w uchwale z 27 czerwca 1984 r.<sup>63</sup>, stwierdzając, że Skarb Państwa jest legitymowany do wystąpienia z powództwem o wydanie państwowej nieruchomości lub jej części znajdującej się w posiadaniu osoby trzeciej, również wtedy, gdy nieruchomość ta oddana została w zarząd i użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej, mającej odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną. Uprawnienia państwowej osoby prawnej do domagania się wydania rzeczy od osoby fizycznej lub prawnej, wynikające z prawa zarządu, nie pozbawiają państwa, jako wyłącznego właściciela mienia ogólnonarodowego, możliwości żądania wydania tego mienia, jeżeli składniki te znajdują się bez podstawy prawnej w posiadaniu innej osoby, a uprawniona do władania rzeczą państwową osoba prawna z roszczeniem takim nie występuje.

Dobitnie wyraził to również Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 18 czerwca 1991 r.<sup>64</sup> (zasada prawna), zgodnie z którą: „Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny (Dz.U. nr 3, poz. 11) zniesiona została zasada, że jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego, w wyniku czego państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność. Zmiana art. 128 k.c. dokonana tą ustawą nie spowodowała przekształcenia przysługujących państwowym osobom prawnym — z mocy przepisów kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych — uprawnień do części mienia ogólnonarodowego, pozostających w ich zarządzie w dniu wejścia w życie wymienionej ustawy. Przekształcenie zarządu, w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, w prawo użytkowania wieczystego, a w odniesieniu do budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych gruntach w prawo własności, nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1990 r. nr 79, poz. 464), a co do innych składników majątkowych (w prawo własności) nastąpiło na podstawie ustaw określających ustrój majątkowy państwowych osób prawnych”. W uzasadnieniu do orzeczenia Sąd wskazał, że:

---

<sup>63</sup>III CZP 28/84, OSNCP 1985, nr 1, poz. 11.

<sup>64</sup>III CZP 38/91, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 118; podobnie w uchwale Sądu Najwyższego z 12 lutego 1992 r., III CZP 147/91, OSNCP 1992, nr 9, poz. 152 oraz w uchwale z 27 lutego 1995 r., III CZP 17/95, OSNC 1995, nr 6, poz. 91.

„Państwo [...] było jedynym właścicielem całego mienia państwowego i zachowało w stosunku do tego mienia pełnię uprawnień właściciela, niezależnie od tego, w czym zarządzie mienie to się znajdowało. Państwo zachowało uprawnienia właścicielskie także co do mienia znajdującego się w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, a więc odrębnej od Skarbu Państwa osoby prawnej. W tym wyrażała się zasada jednolitego funduszu własności państwowej. Kodeks cywilny w istocie tylko usankcjonował, wywiedzioną teoretycznie z Konstytucji, zasadę jednolitej własności państwowej. W brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lutego 1989 r. art. 128 § 1 k.c. stanowi bowiem, że socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie państwu. W sformułowaniu zaś stwierdzającym, że w granicach swej zdolności prawnej państwowe osoby prawne wykonują w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej (art. 128 § 2 k.c. w pierwotnym brzmieniu) — nastąpiła w istocie identyfikacja własności ogólnonarodowej z własnością państwową. Również lokalizacja art. 128 w księdze drugiej kodeksu cywilnego, traktującej o własności, wskazywała na państwo jako właściciela w znaczeniu cywilnoprawnym”.

W świetle powyższych uchwał nie budzi wątpliwości, że zdaniem Sądu Najwyższego podmiotem prawa własności mienia pozostającego w zarządzie państwowych osób prawnych było państwo, z czego wynika wniosek, że nieruchomości wchodzące w skład tego mienia były nieruchomościami państwowymi w rozumieniu art. 177 k.c.

Wniosek taki potwierdza również linia orzecznictwa Sądu Najwyższego, której wyrazem jest postanowienie SN z 20 stycznia 1993 r.<sup>65</sup>, zgodnie z którym: „Wniosek przedsiębiorstwa państwowego o zasiedzenie nieruchomości nie mógł w okresie obowiązywania konstrukcji jednolitej własności państwowej doprowadzić do stwierdzenia zasiedzenia na rzecz tego przedsiębiorstwa”.

Także niektóre wypowiedzi doktryny jednoznacznie wskazują na to, że zakresem przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych objęte były również — ze względu na wyrażoną

---

<sup>65</sup>II CRN 146/92, niepubl.; orzeczenie SN z 9 czerwca 1993 r., II CRN 52/93; z 7 września 1993 r., III CZRN 73/93 oraz z 17 września 1993 r., II CRN 76/93 — wszystkie niepublikowane, przytaczane za S. Rudnickim, *Nowe problemy zasiedzenia*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 7, s. 232, przypis 7.

w art. 128 k.c. zasadę jedności własności państwowej — nieruchomości pozostające w zarządzie państwowych osób prawnych<sup>66</sup>.

Bardzo duża grupa autorów milczy w tej kwestii: tak Józef Majorowicz<sup>67</sup>, Jan Winiarz<sup>68</sup>, Józef S. Piątowski<sup>69</sup>.

Wiadomo, że takie czy inne stanowisko jest związane ze spornym sposobem rozumienia zasady jedności własności państwowej wyrażonej w art. 128 k.c. Kluczową kwestią był charakter praw przysługujących państwowym osobom prawnym w stosunku do powierzonego im mienia: własność (zasada określona w art. 128 k.c. miała mieć w takim ujęciu jedynie znaczenie ekonomiczne) czy też inne prawo, w szczególności tzw. zarząd. Wiadomo, że kwestia ta była przedmiotem zasadniczych sporów doktrynalnych, które nie doprowadziły do uzgodnienia stanowisk<sup>70</sup>. Ich omówienie w tym miejscu nie wydaje się jednak niezbędne z kilku powodów.

Po pierwsze, przewagę zdobyła — mimo braku jednolitości wewnętrznej — koncepcja, zgodnie z którą wyrażona w art. 128 k.c. zasada ma nie tylko wydźwięk ekonomiczny, lecz również cywilnoprawny, a więc zgodnie z którą jedynym właścicielem jest państwo<sup>71</sup>.

Po drugie, także niektórzy przeciwnicy tej koncepcji uznawali, że własność państwowych osób prawnych pozostaje własnością państwową<sup>72</sup>.

Po trzecie, szeroka interpretacja art. 177 k.c. odpowiada logice obowiązującego wówczas systemu — nie ma wątpliwości, że odzwierciedlona w art. 177 k.c. zasada szczególnej ochrony własności państwowej odnosiła się do mienia ogólnonarodowego (takie mienie zasługiwało

---

<sup>66</sup>E. Gniewek, *Kodeks cywilny*, Księga druga: *Własność...*, s. 327; S. Rudnicki, *Nowe problemy...*, s. 232; J. Wasilkowski stwierdza: „Przepis ten dotyczy wszelkich nieruchomości będących własnością państwa, bez względu na ich społeczno-gospodarcze przeznaczenie” — zob. *Nabywanie własności przez zasiedzenie*, NP 1968, nr 7–8, s. 1102.

<sup>67</sup>J. Majorowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972, s. 481–482.

<sup>68</sup>J. Winiarz [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989.

<sup>69</sup>J.S. Piątowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. II: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 318.

<sup>70</sup>Prezentowane poglądy przytacza M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, „Scholar”, Warszawa 1994, s. 105–108; zob. także: S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, PWN, Warszawa 1989, s. 20.

<sup>71</sup>Zob. M. Bednarek, tamże, s. 108.

<sup>72</sup>Tak wyraźnie J. Gwiazdomorski, *Własność majątku przedsiębiorstw państwowych?*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 4–5, s. 740–741.

według ustawodawcy na szczególną ochronę); wydaje się, że bez znaczenia jest, czy nieruchomość pozostawała w bezpośrednim zarządzie Skarbu Państwa (jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), czy też w zarządzie państwowych osób prawnych, nawet jeżeli uznać, że osoby te były w ujęciu cywilistycznym właścicielami nieruchomości. Jakkolwiek zasada owej szczególnej ochrony budzić może wątpliwości z punktu widzenia współczesnej aksjologii konstytucyjnej, niemniej nie jest to wystarczającą podstawą do podważania w drodze wykładni w istocie *contra ratio legis* norm uprzednio obowiązujących. Oczywiście odpowiednia korekta pozostaje w gestii rozwiązań ustawodawczych, z której ustawodawca skorzystał także w stosunku do regulacji z art. 177 k.c., jednakże właśnie ograniczony zakres owej korekty wskazuje na to, że brak tu miejsca na swobodne zabiegi interpretacyjne. W ramach regulacji art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. trudno doszukać się podstaw do zasadniczej zmiany sposobu interpretacji art. 177 k.c., dlatego też należy uznać, że przepis ten odnosił się zarówno do nieruchomości pozostających w bezpośrednim zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jak i zarządzanych przez państwowe osoby prawne.

Pogląd taki jest również obecnie reprezentowany w doktrynie. Wskazuje się, że zakaz zasiedzenia nieruchomości państwowych dotyczył zarówno nieruchomości pozostających w zarządzie *stationes fisci*, jak i państwowych osób prawnych<sup>73</sup>. W konsekwencji rozpoczynany z dniem 1 października 1990 r. bieg zasiedzenia jest skierowany bądź to przeciwko Skarbowi Państwa, bądź też przeciwko innym państwowym osobom prawnym<sup>74</sup>. Późniejsza prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych pozostaje bez wpływu na zasiedzenie nieruchomości przez osoby trzecie<sup>75</sup>.

### 3.7. ZNACZENIE KOMUNALIZACJI DLA PROCESU ZASIEDZENIA NIERUCHOMOŚCI

Zgodnie z tzw. ustawą komunalizacyjną z 10 maja 1990 r.<sup>76</sup> gminy nabyły własność określonych kategorii mienia ogólnonarodowego (państwowego), m.in. tego, które w dniu wejścia w życie ustawy należało do

---

<sup>73</sup>E. Gniewek, *Kodeks cywilny*, Księga 2: *Własność...*, s. 327.

<sup>74</sup>Tamże.

<sup>75</sup>A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 386.

<sup>76</sup>Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.

terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz do przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełniły funkcję organu założycielskiego<sup>77</sup>.

W uchwale z 13 stycznia 1995 r.<sup>78</sup> Sąd Najwyższy orzekł, że: „Artykuł 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny (Dz.U. 1990 r. Nr 55, poz. 321) ma także zastosowanie do nieruchomości państwowych, które z dniem 27 maja 1990 r. stały się z mocy prawa mieniem komunalnym”.

W uzasadnieniu uchwały Sąd wskazał, że za przyjętym poglądem przemawia literalna wykładnia art. 10, a w szczególności użyty zwrot: „przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. Prowadzi ona do wniosku, że chodzi o czas istniejący przed wejściem w życie ustawy, a niekoniecznie istniejący do dnia wejścia w życie tej ustawy. Jeśliby wolą ustawodawcy było, aby stan wyłączający zasiedzenie istniał do dnia wejścia w życie ustawy, to dałby temu wyraz przez nadanie temu przepisowi innego brzmienia.

Sąd podkreślił ponadto, że za takim stanowiskiem przemawia również *ratio legis* art. 10, którym jest złagodzenie skutków rygoryzmu przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych i ze złagodzenia tego powinni skorzystać wszyscy posiadacze nieruchomości państwowych przed wejściem w życie omawianej ustawy, a nie tylko posiadacze tych nieruchomości państwowych, które miały taki status także do dnia wejścia w życie ustawy.

Pogląd ten spotkał się z aprobatą doktryny<sup>79</sup> i przyjmowany jest w późniejszym orzecznictwie<sup>80</sup>. Jest on natomiast — przynajmniej *prima facie* — trudny do uzgodnienia ze stanowiskiem wyrażonym w postanowieniu z 20 maja 2004 r.<sup>81</sup>, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że do zasiedzenia nieruchomości będącej przedmiotem samoistnego posiadania w złej wierze od września 1965 r., która przed 1 października 1990 r. przestała być nieruchomością państwową wskutek jej zbycia przez Skarb

---

<sup>77</sup> Pomijam w tym miejscu kontrowersję dotyczącą nabycia przez gminy mienia należącego do komunalizowanych przedsiębiorstw, gdyż istota interesującego nas zagadnienia pozostaje taka sama przy różnych wariantach interpretacji art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej — omawia tę kwestię np. M. Bednarek, *Przemiany...*, s. 152 i n.

<sup>78</sup> III CZP 174/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 67.

<sup>79</sup> E. Gniewek, *Kodeks cywilny*, Księga 2: *Własność...*, s. 326; M. Kłoda, Glosa do postanowienia SN z dnia 13 października 1997 r., „Przebieg Sądowy” 1999, nr 7–8, s. 117.

<sup>80</sup> Zob. np. postanowienie SN z 27 czerwca 2000 r., I CKN 796/00, niepubl.

<sup>81</sup> II CK 337/03, OSP 2005, z. 6, poz. 77 z krytyczną glosą S. Rudnickiego.

Państwa, art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. odnosi się jedynie *per analogiam*. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił bowiem, że art. 10 odnosi się wyłącznie do nieruchomości pozostających do 1 października 1990 r. własnością Skarbu Państwa. Zdaniem Sądu: „wynika to ze sformułowania, jakim posłużył się ustawodawca w art. 10: «stan, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości, a według przepisów obowiązujących po wejściu w życie tej ustawy prowadzi do zasiedzenia». Użycie czasu terażniejszego «prowadzi do zasiedzenia» wskazuje na wymóg aktualności, bezpośrednio przed dniem 1 października 1990 r., stanu, który poprzednio nie mógł skutkować zasiedzeniem. W art. 177 k.c. stan prawny, uniemożliwiający zasiedzenie, związany był z państwowym charakterem nieruchomości. Zatem, na użytek art. 10 ustawy zmieniającej z dnia 28 lipca 1990 r., stan ten powinien dotrwać do dnia 1 października 1990 r.”. Sąd Najwyższy zastrzegł jednak, że wyjątek dotyczy nieruchomości będącej przedmiotem komunalizacji, w stosunku do której można uznać, iż mimo utraty przez Skarb Państwa własności przed 1 października 1990 r. przepis art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. ma także zastosowanie. „Należy jednak przyjąć, że jest to wynik postrzegania gminy jako przejemcy dotychczasowej sytuacji prawnej Skarbu Państwa, co usprawiedliwia analogiczne potraktowanie nieruchomości, która przed dniem 1 października 1990 r. stała się mieniem komunalnym, jak nieruchomości, która do dnia 1 października 1990 r. pozostawała nieruchomością państwową”.

W doktrynie wskazuje się, że w odniesieniu do nieruchomości skomunalizowanych bieg zasiedzenia biegnie od nowa (z uwzględnieniem okresu skrócenia maksymalnie o połowę w razie wcześniejszego samostnego posiadania) od 27 maja 1990 r., gdyż już wtedy odpadła przeszkoda do ich zasiedzenia<sup>82</sup>. Odmienne stanowisko wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu postanowienia z 27 czerwca 2000 r.<sup>83</sup>, które dotyczyło nieruchomości skomunalizowanej, Sąd Najwyższy wskazał, że okres posiadania potrzebny do zasiedzenia powinien być liczony od 1 października 1990 r. Również w uzasadnieniu postanowienia z 9 października 2003 r.<sup>84</sup> dotyczącego nieruchomości skomunalizowanej Sąd Najwyższy przyjął, że zasiedzenie nieruchomości

---

<sup>82</sup>E. Gniewek, *Kodeks cywilny, Księga 2: Własność...*, s. 326; A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo...*, s. 386.

<sup>83</sup>I KKN 796/00, niepubl.

<sup>84</sup>I CK 155/02, niepubl.

ści na podstawie art. 172 k.c. w związku z art. 10 noweli z 1990 r. przez posiadacza, który nabył posiadanie samoistne w złej wierze, może nastąpić najwcześniej 1 października 2005 r., z czego wynika *implicitie*, iż fakt komunalizacji okoliczności tej nie zmienia. Należy jednakże podkreślić, że w żadnym z przywołanych orzeczeń kwestia nie była rozstrzygnięta frontalnie.

Za prezentowanym w doktrynie stanowiskiem przemawia okoliczność, że z chwilą utraty przez nieruchomości statusu nieruchomości państwowej w wyniku komunalizacji mógł rozpocząć się na nowo bieg zasiedzenia tej nieruchomości. Z drugiej jednak strony może budzić wątpliwości wybiórcze zastosowanie do omawianej sytuacji art. 10 i pominięcie tego jego fragmentu, który nakazuje liczyć bieg zasiedzenia od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej kodeks cywilny. Owo wybiórcze zastosowanie można by bronić jedynie przy założeniu, że art. 10 ma zastosowanie do nieruchomości skomunalizowanych jedynie w drodze analogii.

#### 4. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASIEDZENIA NIERUCHOMOŚCI PRZEJĘTYCH NA WŁASNOŚĆ PAŃSTWA NA PODSTAWIE SZEROKO ROZUMIANYCH AKTÓW NACJONALIZACYJNYCH

Jak wiadomo, przez długi czas w orzecznictwie dominował pogląd, który wyłączał możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych przejętych na podstawie szeroko rozumianych aktów nacjonalizacyjnych, jeszcze przed wejściem w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych. Chodziło tu przede wszystkim o dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>85</sup>, dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa<sup>86</sup>, dekret Rady Ministrów z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesie-

---

<sup>85</sup>Tekst jedn. Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 z późn. zm.; zob. uchwała składu siedmiu sędziów — zasada prawna — z 7 czerwca 1962 r., 1 CO 11/62, OSNCP 1963, nr 6, poz. 112.

<sup>86</sup>Dz.U. nr 15, poz. 82 z późn. zm.; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1966 r., III CR 309/66, OSNCP 1967, nr 6, poz. 114.

dlonych do ZSRR<sup>87</sup>, ustawę z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego<sup>88</sup>.

Akceptacja tego poglądu oznaczałaby, że art. 10 miałby zastosowanie do posiadania tych nieruchomości także w okresie przed wejściem w życie wyraźnych wyłączeń ustawowych, gdyż posiadanie to nie mogło doprowadzić do zasiedzenia.

Obecnie jednak, zarówno w literaturze przedmiotu<sup>89</sup>, jak i w orzecznictwie<sup>90</sup>, wyrażone zostało trafne zapatrywanie, że wskazana wyżej wykładnia ustaw, niezawierających wyraźnego wyłączenia spod zasiedzenia objętych nimi nieruchomości państwowych, nie może być kontynuowana jako sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Oznacza to, że zasiedzenie w tych sprawach należy oceniać w pierwszym rzędzie na podstawie art. XLI p.w. k.c., a dopiero gdyby okazało się, że do zasiedzenia nie doszło przed wejściem w życie wyraźnych wyłączeń ustawowych (a więc były to wówczas nadal nieruchomości państwowe), na podstawie art. 10<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup>Dz.U. nr 59, poz. 318 z późn. zm.; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 sierpnia 1972 r., III CRN 633/71, OSNCP 1973, nr 7–8, poz. 131.

<sup>88</sup>Dz.U. nr 9, poz. 87 z późn. zm.; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 października 1961 r., I CR 926/61, OSNCP 1963, nr 3, poz. 55 i postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1967 r., III CRN 316/67, OSNCP 1968, nr 10, poz. 166.

<sup>89</sup>S. Rudnicki, *Komentarz...*, Księga 2: *Własność...*, wyd. 1999, s. 175; E. Skowrońska-Bocian [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 403–404; E. Janeczko, *Zasiedzenie*, s. 91.

<sup>90</sup>Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1998 r., II CKN 105/98, „Radca Prawny” 2000, nr 1, s. 141; por. także uchwałę SN.

<sup>91</sup>Por. S. Rudnicki, *Komentarz...*, Księga 2: *Własność...*, wyd. 1999, s. 175.