



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-513156-IV/05/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 9 listopada 2006 r.

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

Pl. Krasieńskich 2/4/6

00 951 WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. nr 240, poz. 2052 ze zmian.) w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147),

wnoszę o

podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności w wykładni art. 1 i 2 ustawy z dnia 30 maja 1962 r - Prawo wodne (Dz. U. nr 34, poz. 158 ze zmian.), a zawierającej odpowiedź na pytanie:

Czy z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 1962 r. - Prawo wodne wygasły prawa majątkowe osób trzecich, które obciążały wody państwowe ?

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 maja 1962 r - Prawo wodne (Dz. U. nr 34, poz. 158 ze zmian.), wody stanowią własność Państwa, jeżeli ustawa Prawo wodne nie stanowi inaczej (ust. 1). W granicach określonych przez ustawę Prawo wodne własność gruntu rozciąga się na znajdujące się na gruncie powierzchniowe wody stojące oraz na wody w studniach i rowach (ust. 2). W granicach określonych liniami brzegów grunty, pokryte powierzchniowymi wodami płynącymi, z wyjątkiem rowów, stanowią własność Państwa (art. 2 ustawy).

Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. została wprawdzie uchylona przez art. 144 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 ze zmian.), która już także nie obowiązuje, jednak powołane wyżej przepisy wywołały trwałe skutki prawne. Otóż doprowadziły one do całkowitego upaństwowienia wód płynących, gruntów przez nie zajętych oraz wód podziemnych. Rozbieżności, jakie pojawiły się w wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym, dotyczą zakresu przeprowadzonej w nich nacjonalizacji: sporne jest to, czy nacjonalizacja doprowadziła do wygaśnięcia praw rzeczowych, obciążających wody państwowe.

I. W wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r. (IV CK 622/03, publ. OSNC z 2005 r., nr 12, poz. 214) Sąd Najwyższy rozstrzygnął sprawę o ustalenie, czy prawo połowu ryb na potrzeby własne, które - według powodów - ma obciążać jeziora Wigry i Usznikajcie, nadane włościanom przez art. 16 Ukazu o Urządzeniu Włościan z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r., zachowuje obecnie moc obowiązującą.

Sąd Najwyższy w powołanym wyroku wyraził pogląd, iż prawo to wygasło wraz z wejściem w życie ustawy z 1962 r. - Prawo wodne, a ściślej, na skutek nacjonalizacji wód płynących (i zajętych przez nie gruntów), dokonanej przez art. 1 i 2 tej ustawy. Za tym stanowiskiem mają przemawiać następujące argumenty:

Artykuł 16 Ukazu o Urządzeniu Włościan z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. stanowił, iż „prawo polowania na całej przestrzeni gruntów włościan, jedną gromadę składających, jak niemniej prawo rybołówstwa w wodach do ich gruntów przytykających, nie do każdego pojedynczego gospodarza, lecz do całej gromady należy”. Sąd Najwyższy na wstępie szczegółowo rozważył treść tego prawa na tle przepisów cesarstwa rosyjskiego; „o przedmiocie, postaci i rozciągłości tego prawa” miała decydować treść tabeli nadawczej (jeśli chodzi o dobra rządowe w dniu uwłaszczenia, a takimi były jezioro Wigry) oraz decyzja instytucji włościańskiej. W odniesieniu do przedmiotowej sprawy, na podstawie zgros-

madzonej dokumentacji (a zwłaszcza dokumentów Komisarza do Spraw Włościańskich Powiatu Suwalskiego - z zastrzeżeniem, iż nie mają one charakteru decyzji instytucji włościańskiej) Sąd Najwyższy ustalił, iż na jeziorze Wigry włościanie mieli prawo do łowienia ryb „brzegowe - brodnikami, węcierzami, sakami i wędkami bez pływającego sprzętu.” Włościanom nie można było jednak łowić ryb za pomocą łódek, czółen czy pomostów - pozwalających na oddalenie się od brzegu. Intencją takiej regulacji było umożliwienie włościanom łowienia ryb wyłącznie na potrzeby własne, i utrzymanie obciążenia serwitutowego jezior w odpowiedniej skali.

Następnie Sąd Najwyższy omawiał charakter prawny uprawnienia do połowu ryb: w świetle ówczesnego ustawodawstwa wątpliwości budzi zaliczenie go do uprawnień serwitutowych, orzecznictwo sądowe nie było w tym zakresie jednolite. W literaturze przedmiotu dominował pogląd, iż jest to prawo serwitutowe. Spory budziło także traktowanie owego uprawnienia jako służebności gruntowej w rozumieniu kodeksu cywilnego francuskiego (obowiązującego na terenie Królestwa Polskiego w dacie wydania aktu) — prawo rybołówstwa ustanowione jest bowiem na korzyść osoby (stanowi zwykłą przyjemność osobistą), a nie gruntu. Niemniej jednak istniał także pogląd, iż prawo to przedstawia korzyści dla gruntu panującego (przysługuje właścicielom nieruchomości), mianowicie - powiększa jego walory ekonomiczne.

W konkluzji tych rozważań Sąd Najwyższy skłania się ku stanowisku, iż prawo rybołówstwa miało charakter rzeczowy (związany z własnością nieruchomości władnącej). Należy je kwalifikować jako prawo wspólne ogółu włościan z gromady, będące prywatnoprawnym prawem włościan, stanowiącym przynależność ich indywidualnych gospodarstw tabelowych.

Istotna jest okoliczność, iż prawo to nie należało do gromady jako odrębnej osoby prawnej, ale do członków gromady. W konsekwencji, prawo to istniało w niezmiennym kształcie pomimo przekształceń samorządu terytorialnego i związanych z nimi zmian stosunków majątkowych (art. 25 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie samorządu terytorialnego, art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, art. 38 ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1958 r. o radach narodowych - art. 98 ust. 1 tej ustawy opublikowanej w Dz. U. z 1975 r., nr 26, poz. 139). Natomiast w regulacji prawnej wspólnot gruntowych (ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych, ustawa z dnia 29

czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych) w ogóle pominięto problematykę prawa rybołówstwa.

Prawo rybołówstwa, ciężące na przedmiotowych jeziorach, nie zostało zlikwidowane ani na podstawie ustawy z dnia 7 maja 1920 r. o likwidacji serwitutów na terenie byłego Królestwa Kongresowego (Dz. U. nr 42, poz. 249), ani na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o zniesieniu służebności w województwie kieleckim, lubelskim, łódzkim, warszawskim i w zachodniej części województwa białostockiego (Dz. U. nr 10, poz. 74 ze zm.). Każda z tych ustaw wymagała bowiem stosownego postępowania dla likwidacji serwitutu, nie wygasły one z mocy prawa - a w przedmiotowej sprawie postępowanie likwidacyjne nie miało miejsca.

Należy więc przyjąć, iż prawo połowu ryb przetrwało aż do dnia 1 stycznia 1947 r., czyli do dnia wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. (Dz. U. nr 57, poz. 319 ze zmian.) Prawo rzeczowe.

Dekret z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. nr 57, poz. 321 ze zmian. - dalej p.w.p.r.) w art. XXVI stanowił, iż prawa rzeczowe, istniejące w chwili wejścia w życie prawa rzeczowego, pozostają w mocy, chyba że przepisy dekretu stanowią inaczej. Natomiast zgodnie z art. XXXI dekretu, treść praw rzeczowych, których powstanie nie jest od chwili wejścia w życie prawa rzeczowego możliwej lecz które pozostają nadal w mocy, podlega przepisom dotychczasowym.

Analogicznie, zgodnie z art. XXXVII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 94 ze zmian. - dalej: p.w.k.c.) prawa rzeczowe istniejące w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego pozostają w mocy, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej. Natomiast treść praw rzeczowych, których powstanie po chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego nie jest możliwe, lecz które pozostają nadal w mocy, podlega przepisom dotychczasowym (art. XI. p.w.k.c.).

Zarówno dekret z dnia 11 października 1946 r. (Dz. U. nr 57, poz. 319 ze zmian.) Prawo rzeczowe, jak i kodeks cywilny z 1964 r. nie przewidują tego rodzaju wspólnej służebności gruntowej, jaką stanowiło przysługujące członkom gromady prawo rybołówstwa.

Zasadą jest jednak, że prawa rzeczowe nie przewidziane przez przepisy prawa rzeczowego oraz kodeksu cywilnego wciąż pozostają w mocy.

Cytując pogląd Sądu Najwyższego: „Przy założeniu, że prawo rybołówstwa miało charakter rzeczowy, analiza przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, iż było to pra-

wo, które nie mogło być ustanawiane zarówno na gruncie prawa rzeczowego, jak i kodeksu cywilnego. Stosownie zatem do art. XXXI przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych oraz art. XL przepisów wprowadzających kodeks cywilny treść prawa rybołówstwa powinna podlegać przepisom dotychczasowym."

Jednak to, że prawo rybołówstwa przetrwało po wejściu w życie prawa rzeczowego nie oznacza, że istnieje ono także obecnie. Dla oceny jego statusu konieczne jest bowiem uwzględnienie skutków art. 1 i 2 ustawy Prawo wodne z dnia 30 maja 1962 r. Wedle zgodnego stanowiska doktryny i orzecznictwa ustawa ta doprowadziła do nacjonalizacji wód płynących. I tak np. w uchwale z dnia 8 listopada 1971 r. (III CZP 28/71, publ. OSNCP z 1972 r., nr 3, poz. 43) Sąd Najwyższy stwierdził, iż wody i grunty, które stosownie do ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r., nr 62, poz. 574 ze zmian.) stanowiły własność prywatną, a według Prawa wodnego z dnia 30 maja 1962 r. zostały zaliczone do mienia stanowiącego własność Państwa, stały się własnością Państwa z dniem wejścia w życie prawa wodnego. Stanowisko uzależniające upaństwowienie wód od ich płynącego charakteru zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 października 1981 r. (I CR 208/81, publ. OSNC 1982, nr 4, poz. 59); zgodnie z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu orzeczenia, wody w jeziorach i zajęte pod nie grunty stają się z mocy ustawy z dnia 30 maja 1962 r. własnością Państwa w takim przypadku, gdy z jezior tych wypływają lub do nich wpływają ciekły wodne o przepływach stałych.

Natomiast w wyroku z dnia 11 października 1977 r., (II CR 336/77, publ. LEX nr 8009) Sąd Najwyższy stwierdził, że nabycie wód przez Państwo na podstawie ustawy z dnia 1962 r. ma charakter pierwotny, przy czym obejmuje nie tylko same wody i grunty pod wodami lecz również pożytki, które te wody i grunty przynoszą.

Nacjonalizacja stanowi pierwotny sposób nabycia własności - to oznacza, iż prawo własności przechodzi na własność Państwa w stanie wolnym od obciążeń, chyba że ustawa nacjonalizacyjna przewiduje w tym zakresie wyjątek.

Cytując dalsze wywody Sądu Najwyższego: „Można zatem zasadnie twierdzić, że wody prywatne przechodziły na własność państwa w stanie wolnym od jakichkolwiek obciążeń. Wprawdzie w niniejszej sprawie prawo rybołówstwa obciążało od samego początku, mówiąc ogólnie, przedmiot państwowy, tym niemniej jednak podstawowy cel nacjonalizacji wód płynących (racjonalizacja gospodarki wodnej) przemawia za tym by uznać, że nacjonalizacja ta na zasadzie wniosku *afortiori* doprowadziła do wygaśnięcia praw rzeczowo-

wych obciążających wody państwowe. Nawet zatem jeśli prawo rybołówstwa nie wygasło wcześniej, to miało to miejsce z chwilą wejścia w życie ustawy Prawo wodne z 1962 r."

Podsumowując: nacjonalizacja wód miała również ten skutek, że doprowadziła do wygaśnięcia praw rzeczowych obciążających wody państwowe.

II. Ze stanowiskiem Sądu Najwyższego co do wygaśnięcia prawa do połowu ryb na jeziorach państwowych nie zgodził się w swym orzecznictwie m. in. Sąd Okręgowy w Suwałkach. Po wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2004 r. zapadło szereg orzeczeń, w których Sąd Okręgowy - rozpoznając apelacje od wyroków Sądu Rejonowego w Augustowie i Sądu Rejonowego w Sejnach - wyraził pogląd, iż prawo połowu ryb na poszczególnych jeziorach (m. in. na jeziorach Serwy, Tajno, Pobjone, Gorzyckie, Paniewo i Orlewo), nadane Ukazem carskim z 1964 r., wciąż istnieje.

Takie stanowisko Sąd Okręgowy w Suwałkach zajął w ramach rozpoznania spraw o ustalenie, zakończonych orzeczeniami:

- wyrokiem z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. I Ca 279/04,
- wyrokiem z dnia 14 marca 2006 r., sygn. I Ca 20/06,
- wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. I Ca 22/06,
- wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. I Ca 25/06,
- wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2006 r., sygn. I Ca 23/06,
- wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2006 r., sygn. I Ca 24/06,

W orzeczeniach tych sąd drugiej instancji zgodził się z poglądem przyjętym przez Sąd Rejonowy w Augustowie i Sąd Rejonowy w Sejnach,

Z informacji uzyskanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w żadnej z tych spraw (ze względu na zbyt niską wartość przedmiotu zaskarżenia) nie przysługiwała skarga kasacyjna. W trzech sprawach Sąd Okręgowy sporządził uzasadnienia orzeczeń.

W uzasadnieniach owych orzeczeń Sąd Okręgowy stwierdza, iż prawo połowu ryb zostało utrzymane w mocy przez przepisy wprowadzające prawo rzeczowe oraz późniejsze, wprowadzające obowiązujący kodeks cywilny. Cytując uzasadnienie wyroku w sprawie I Ca 279/04: „Sąd Okręgowy nie podzielił poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2004 r. (...) Pogląd ten pozostawał bowiem w sprzeczności z innym poglądem, wyrażonym przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 23 lipca 2004 r., sygn. akt III CZP 34/04, według którego skutki nacjonalizacyjne wynikające z art. 2 ustawy Prawo wodne z 1962 r. nie obejmowały gruntów, które stały się własnością Państwa przed wejściem w życie tejże ustawy. W przedmiotowej sprawie jeziora stanowiły własność

państwa jeszcze przed wejściem w życie prawa wodnego z 1962 r., a zatem nie podlegały skutkom nacjonalizacyjnym określonym w art. 1 i 2 tejże ustawy. Taki sposób wnioskowania został też zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2005 r. SK 24/04. Trybunał mianowicie stwierdził, iż prawo połowu ryb zostało utrzymane w mocy przez przepisy wprowadzające w życie ustawę prawo rzeczowe i kodeks cywilny, oraz że wygaśnięcie tego prawa, lub jego transformacja w inne prawo rzeczowe może nastąpić na podstawie wyraźnej woli ustawodawcy - nie zaś w sposób dorozumiany."

Analogiczny pogląd Sąd Okręgowy w Suwałkach wyraził w sprawach sygn. I Ca 22/06 oraz I Ca 25/06; w sprawie I Ca 22/06 dodatkowo podkreślono, iż w praktyce sądów powszechnych przyjęte jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, a nie Sądu Najwyższego.

W dwóch ostatnich sprawach strona apelująca wskazywała - powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2004 r. - iż prawo rybołówstwa obciążające jeziora wygasło na mocy art. 138 prawa wodnego z 1962 r. Jednak jest to oczywista pomyłka, w grę mogą wchodzić jedynie art. 1 i 2 tej ustawy; art. 138 nie odnosił się do nacjonalizacji, ale do ograniczenia (mającego charakter indywidualny) prawa własności nieruchomości dla potrzeb szczególnego korzystania z wody na podstawie pozwolenia wodnoprawnego.

W sprawie I Ca 22/06 Sąd Okręgowy odniósł się również do skutków prawnych ustawy z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz. U. nr 35, poz. 357) - Sąd stwierdził, iż ustawa ta wymagała postępowania o zniesienie prawa połowu ryb, którego w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie przeprowadzono (art. 9 - 10 ustawy). Inną kwestią jest to, że Sąd Okręgowy pominął w swych rozważaniach treść art. 11 powołanej ustawy, zgodnie z którym prawo do rybołówstwa w cudzej wodzie, nie wpisane do księgi wieczystej nieruchomości, obejmującej ową wodę, ani też do księgi wodnej, powinno być w ciągu lat pięciu od dnia wejścia w życie ustawy zgłoszone do wpisania do księgi wodnej. Niezgłoszenie w terminie powyższym do wpisania do księgi wodnej oznaczało zrzeczenie się i wygaśnięcie tego prawa na rzecz właściciela wody.

III. Sąd Okręgowy w Suwałkach odwołuje się w swym orzecznictwie do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w wyroku z dnia 21 marca 2005 r. (SK 24/04, publ. OTK-A 2005/3/25). W sprawie tej skarżąca Agencja Nieruchomości Rolnych kwestionowała zgodność art. XXVI i art. XXXI przepisów wprowadzających prawo rzeczowe oraz art. XXXVII i art. XL przepisów wprowadzających kodeks cywilny - w części, w jakiej przepisy te mają utrzymywać w mocy prawo mieszkańców gromad posiadających grunty przylegające do

jeziora Serwy do połowu ryb w tym jeziorze - z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W istocie, w tej sprawie Trybunał wyraził pogląd, iż prawo połowu ryb w dalszym ciągu obciąża jezioro Serwy; jednak pogląd ten był konsekwencją przyjęcia za obowiązujący takiego stanu normatywnego, jak go postrzegał Sąd Okręgowy w Suwałkach. Cytując wyrok Trybunału: „w niniejszej sprawie badaniu Trybunału podlega utrzymanie prawa połowu ryb przez zaskarżone przepisy w chwili wejścia w życie nowego (kolejnego) systemu prawa rzeczowego.” Na podstawie wyroków, które zapadły w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej „należało przyjąć, iż sąd ten uznał że: - prawo to nadal istnieje, - jest jednym z ograniczonych praw rzeczowych, o których mowa w przepisach wprowadzających i przejściowych oraz, - nie zostało zniesione następnie przepisami prawa wodnego. Stanowisko swe sąd wsparł na ukształtowanej (jego zdaniem) linii orzeczniczej.

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

Trybunał uznał więc, że skoro sąd powszechny przyjął obowiązywanie przedmiotowych obciążeń jezior (a ściślej, że zostały one utrzymane w mocy przez przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i kodeks cywilny), to Trybunał jest tym poglądem związany.

Niemniej jednak przy rozpoznaniu sprawy Trybunał przedstawił określone argumenty za tezą, iż prawo połowu ryb istnieje również obecnie.

Po pierwsze, jest to przywołana wyżej zasada, iż wygaśnięcie prawa rzeczowego lub jego transformacja w inne prawo rzeczowe może nastąpić tylko na podstawie wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy - nie zaś w sposób dorozumiany. Jeśli już powzięto decyzję polityczną, że potrzeba wygaśnięcia prawa istnieje, to zazwyczaj następnie dochodzi do określenia zasad i trybu wygaśnięcia (a więc, czy następuje ono z mocy prawa, czy też w drodze decyzji administracyjnej, za wynagrodzeniem itd.).

Po drugie, Trybunał podkreślił, iż z natury praw rzeczowych wynika priorytet zasady kontynuacji. Dodatkowo, nie jest „społecznie niesprawiedliwe” utrzymanie w mocy istnieją-

cych praw rzeczowych - przeciwnie, takie rozwiązanie może zapewniać większą stabilność i pewność, czyli wartości, które w systemie prawa rzeczowego są szczególnie cenne.

IV. W niniejszej sprawie pojawia się problem możliwości korzystania przez Sąd Najwyższy z kompetencji przewidzianej przez art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym - w świetle tego przepisu z wnioskiem o podjęcie uchwały uprawnione podmioty mogą wystąpić wtedy, gdy ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego. Regulacja ta stanowi konkretyzację funkcji Sądu Najwyższego określonych w art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji, w świetle którego Sąd ten sprawuje wymiar sprawiedliwości oraz nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (nadzór judykacyjny), a także art. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Oczywistym jest, że w ramach polskiego systemu prawnego działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego nie podlega nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego; artykuł 60 ustawy o SN w żaden sposób nie może więc stanowić podstawy do konfrontacji poglądów prawnych Trybunału z poglądami innych sądów.

Niemniej jednak co do istnienia prawa połowu ryb na jeziorach, które były własnością państwową jeszcze przed nacjonalizacją, funkcjonują dwa rozbieżne poglądy: Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r. przyjął, iż prawo to wygasło w efekcie nacjonalizacji, natomiast zgodnie z „ukształtowaną linią orzeczniczą” sądów powszechnych (na którą powołał się Trybunał Konstytucyjny), prawo to w dalszym ciągu pozostaje w mocy. Co więcej, sądy powszechne nie zmieniły swojego stanowiska pod wpływem poglądu prawnego Sądu Najwyższego. Również w tych orzeczeniach, które zapadły po grudniu 2004 r., sądy powszechne kontynuują dotychczasową linię orzeczniczą, polemizując z opinią wyrażoną przez Sąd Najwyższy. Wspierając się autorytetem Trybunału Konstytucyjnego akcentują wyrażoną w sprawie SK 24/04 opinię, iż żadna regulacja prawna nie pozbawiła powodów - w sposób wyraźny - prawa połowu ryb, a odjęcie takiego prawa majątkowego nie może nastąpić w sposób dorozumiany.

Pozostaje jednak problem rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych - m. in. tej linii orzeczniczej, na którą powołał się Trybunał w swoim wyroku.

W ramach rozpoznania wniosków składanych na podstawie art. 60 ustawy Sąd Najwyższy rozstrzyga zwykle rozbieżności w orzecznictwie tego Sądu; rzadziej są to rozbieżności w orzecznictwie sądów niższych instancji; do wyjątków należy zaliczyć sytuacje, w których uchwała podejmowana jest w przedmiocie odmiennej wykładni prawa przez sądy

różnych instancji. Zasada jest bowiem, że ujednoczenie orzecznictwa sądów powszechnych następuje najczęściej w ramach zwykłego postępowania odwoławczego, łącznie z wykorzystaniem środków zaskarżenia rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy. Hierarchizacja sądów jest więc naturalną gwarancją spójności wykładni prawa w ramach systemu sądownictwa; art. 60 ustawy o SN stwarza dodatkowe narzędzie, które wykorzystywane jest zwykle w sytuacji pewnego „impasu”, gdy rozbieżność w orzecznictwie dotyczy sądów równorzędnych. Zniwelowanie takiej rozbieżności w ramach rozpatrywania środków zaskarżenia mogłoby trwać zbyt długo, co więcej, mogłoby w ogóle nie nastąpić - co prowadziłoby do niepewności obowiązującego prawa.

Jednak należy przyjąć, iż podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały na podstawie art. 60 ustawy o SN jest możliwe także w innej sytuacji, a mianowicie wtedy, gdy dotychczasowe orzeczenie Sądu Najwyższego nie spełniło swojej „systemowej” funkcji perswazyjnej - tzn. w żaden sposób nie wpłynęło na linię orzecniczą sądów powszechnych czy wojskowych.

Pogląd taki prezentowany jest w literaturze przedmiotu: „Zastosowanie właściwego środka powinno uwzględniać hierarchię organów, a przede wszystkim pozycję Sądu Najwyższego jako naczelnego organu sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Formalnie dochodzi do rozbieżności w orzecznictwie, jeśli np. sąd rejonowy wyda rozstrzygnięcie niezgodne z uprzednią wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy. Możliwe byłoby wówczas przedstawienie abstrakcyjnego zagadnienia prawnego. W przypadku jednak, gdy orzeczenie sądu niższego rzędu zapadło bez ustosunkowania się do wykładni Sądu Najwyższego (przy uwzględnieniu jeszcze hierarchii orzeczeń tego Sądu) bądź nie zawiera jej rzetelnej, racjonalnej i prawniczo uzasadnionej krytyki, bardziej celowe jest ujednoczenie orzecznictwa przez wniesienie rewizji nadzwyczajnej. Organy uprawnione mają jednak, moim zdaniem, w takiej sytuacji możliwość wyboru. W szczególności gdy prezentują odmienny pogląd niż Sąd Najwyższy, powołanie się choćby na jedno późniejsze orzeczenie innego sądu uzasadnia przedstawienie zagadnienia prawnego z powołaniem się na rozbieżność w orzecznictwie. Nie wydaje się natomiast możliwe przyjęcie istnienia 'rozbieżności w orzecznictwie', gdy miałyby ona występować między wcześniejszymi orzeczeniami sądu niższego rzędu a późniejszym orzeczeniem Sądu Najwyższego lub wcześniejszym orzeczeniem Sądu Najwyższego a jego orzeczeniem późniejszym, wyższego rzędu w hierarchii orzeczeń tego Sądu. (...) Moim zdaniem, nie występuje rozbieżność w orzecznictwie', jeśli wykładnia dokonana przez sądy niższego rzędu została następnie sko-

rygowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego"(J. Iwulski *Podjęmowanie przez Sąd Najwyższy uchwał na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym* Przegląd Sądowy nr 11/12 z 1994 r.,s. 40-41).

Natomiast zgodnie z poglądem Ryszarda A. Stefańskiego, „Zgodzić się zatem trzeba ze stwierdzeniem, że przy ocenie, czy rzeczywiście istnieją rozbieżności w orzecznictwie powinna mieć znaczenie 'hierarchiczna' ranga orzeczenia oraz fakt, czy w późniejszym chronologicznie orzeczeniu sąd ustosunkował się do odmiennej wcześniej argumentacji (...) (R. A. Stefański *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych* Kraków 2001, s. 248-249).

Możliwość rozstrzygnięcia w przedmiocie rozbieżności w orzecznictwie - również wtedy, gdy dotyczy ona orzeczeń sądów nierównorzędnych - dopuszcza także Sąd Najwyższy: i tak np. w uchwale z dnia 29 stycznia 2004 r. (I KZP 39/03, publ. OSNKW z 2004 r., nr 2, poz. 13) wyrażono pogląd, że „rozbieżność - uzasadniająca dokonanie wykładni w trybie określonym w art. 60 § 1 ustawy o SN - wystąpić może nie tylko w orzecznictwie najwyższej instancji sądowej, ale także w orzecznictwie sądów powszechnych oraz pomiedzy stanowiskiem Sądu Najwyższego a zapatrywaniami aprobowanymi przez sądy powszechne. Także ta druga sytuacja może stanowić samoistną przesłankę do wystąpienia przez podmioty określone w art. 60 § 1 i 2 ustawy o SN z wnioskiem o dokonanie wykładni."(w tej konkretnej sprawie sądy apelacyjne prezentowały odmienny pogląd niż wyrażony w dwóch orzeczeniach Sądu Najwyższego).

W odniesieniu do skutków prawnych art. 1 i 2 ustawy Prawo wodne z 1962 r. doszło do sytuacji, w której sądy powszechne przyjęły zupełnie inną wykładnię tych przepisów niż ta, która została dokonana przez Sąd Najwyższy. Należy także podkreślić, że ze względu na szczególny „regionalizm” problematyki prawa połowu ryb Sąd Okręgowy w Suwałkach orzeka w tym przedmiocie najczęściej. Pogląd prawny tego Sądu jest utrwalony, dodatkowo wzmocniony został argumentacją Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 24/04. Możliwe jest przy tym, że w dłuższym okresie czasu żadna z takich spraw nie będzie rozpoznana przez Sąd Najwyższy - ze względu na wartość prawa majątkowego, w sprawie o ustalenie prawa połowu ryb z reguły nie przysługuje skarga kasacyjna.

Tymczasem problem dalszego istnienia - bądź wygaśnięcia - prawa połowu ryb ma duże znaczenie gospodarcze dla lokalnej społeczności, powoduje szereg lokalnych konfliktów pomiędzy właścicielami gospodarstw rolnych a dzierżawcami jezior. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od tych osób, w których podnoszona jest wła-

śnie kwestia niepewności co do obowiązującego stanu prawnego. Dlatego wystąpienie z pytaniem prawnym dotyczącym rozbieżności pomiędzy wykładnią prawa dokonaną przez Sąd Najwyższy, a tą przyjętą przez Sąd Okręgowy w Suwałkach, okazuje się celowe.

V. Uzasadnienie wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r. Sąd Najwyższy podzielił na dwie części: w jednej szeroko rozważał charakter prawny prawa połowu ryb; w drugiej wskazał na skutki prawne nacjonalizacji wód płynących. Pierwsza z nich była niezbędna dla ustalenia, czy prawo połowu podlegało dyspozycji art. XXVI przepisów wprowadzających prawo rzeczowe oraz art. XXXVII przepisów wprowadzających kodeks cywilny — tzn. czy zostało utrzymane w mocy przez te przepisy jako prawo o charakterze rzeczowym.

Co do tego, czy prawo rybołówstwa ma charakter rzeczowy, Sąd Najwyższy nie przedstawił stanowczego poglądu - podkreślił nietypowość tego prawa ze względu na jego „zbiorowość”. Z całą pewnością ani prawo rzeczowe, ani kodeks cywilny nie znają tego rodzaju wspólnej służebności gruntowej czy osobistej. Cytując: „Przy założeniu, że prawo rybołówstwa miało charakter rzeczowy (...) było to prawo, które nie mogło być ustanawiane zarówno na gruncie prawa rzeczowego, jak i kodeksu cywilnego.”

„Założenie” dotyczące rzeczowego charakteru uprawnienia nie było jednak przesądzające dla rozstrzygnięcia sprawy: „nawet (...) jeżeli prawo rybołówstwa nie wygasło wcześniej, to miało to miejsce z chwilą wejścia w życie ustawy Prawo wodne z 1962 r.”

Przedstawiciele doktryny podejmują próby charakterystyki prawa rzeczowego, stosując przy tym różnorodne kryteria: według podejścia tradycyjnego, szczególną cechą tego prawa jest rodzaj władzy uprawnionego nad rzeczą. Władza ta jest określana jako bezpośrednia (uprawniony korzysta z rzeczy bez pośrednictwa innych osób) i bezwzględna (inne osoby mają obowiązek uznawania i nienaruszania uprawnienia). Innymi słowy: istota prawa rzeczowego miałyby polegać na istnieniu stosunku prawnego pomiędzy osobą uprawnioną a rzeczą (por. F. Zoll *Zobowiązania w zarysie* Warszawa 1948, s. 5). Stanowisku temu słusznie jednak zarzuca się pominięcie kluczowego faktu, iż prawo cywilne reguluje wyłącznie stosunki prawne pomiędzy osobami (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk *Prawo cywilne - zarys części ogólnej* Warszawa 2001, s. 108 - 109).

Większość przedstawicieli doktryny przyjmuje jednak, iż dwoma najbardziej charakterystycznymi wyróżnikami praw rzeczowych są następujące cechy (W. Czachórski *Zobowiązania - zarys wykładu* Warszawa 1994, s. 11, J. Ignatowicz *Prawo rzeczowe* Warszawa 1995, s. 16):

- przedmiotem tych praw jest rzecz bądź jej część (albo prawo, jak w przypadku użytkowania, hipoteki i zastawu),
- prawa te mają charakter bezwzględny (są skuteczne względem wszystkich podmiotów).

Jednak i to kryterium okazuje się zawodne, jeśli wziąć pod uwagę rozszerzoną skuteczność praw obligacyjnych, wpisanych do ksiąg wieczystych, oraz analogiczną do ochrony własności ochronę praw obligacyjnych - o ile dotyczą lokali mieszkalnych. Dlatego za najbardziej trafną należy uznać definicję normatywną: prawem rzeczowym jest tylko takie prawo, które ustawa wyraźnie uznaje za prawo rzeczowe (E. Drozd *Numerus clausus praw rzeczowych* w: S. Sołtysiński [red.] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Z. Radwańskiego*, Poznań 1990, s. 263). Prawo rzeczowe jest bowiem przede wszystkim pojęciem języka prawnego - wszelkie definicje nie znajdujące oparcia w ustawie są nieprzydatne i mylące. Ustawa w art. 244 § 1 kc podaje natomiast definicję zakresową (P. Machnikowski w: Z. Radwański [red.] *System prawa prywatnego T. 3 Prawo rzeczowe* Warszawa 2003, s. 31 - 32).

Definicja odwołująca się do art. 244 § 1 kc z założenia nie może być jednak przydatna w przypadku klasyfikacji takich praw, które zostały utrzymane w mocy przez przepisy przejściowe, a których powstanie według obecnej ustawy nie jest już możliwe. Również język prawny poprzednich ustaw często nie posługiwał się terminem praw rzeczowych, np. kodeks cywilny francuski (Kodeks Napoleona) w księdze drugiej stanowił o „majątkach i rozmaitych odmianach własności.”

Dlatego wydaje się, że w przypadku oceny tych właśnie praw należy -jak uczynił to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r. - poszukiwać istoty tego prawa, również z uwagi na jego społeczno - gospodarcze funkcje, a także podobieństw do klasycznych instytucji prawa rzeczowego.

Prawo połowu ryb było przynależne do gospodarstw tabelowych włościń - w tym sensie jest podobne w swym charakterze do służebności gruntowej czynnej (nieruchomość będąca dawnym gospodarstwem tabelowym może być tutaj określona jako nieruchomość władająca). Charakter tego prawa polega na czerpaniu pożytków, co poniekąd zbliża je do prawa użytkowania. Jednak istotną cechą prawa rzeczowego jest to, że stwarza ono uprawnienie do rzeczy; jest to prawo na rzeczy cudzej (*iura in re aliena*). Innymi słowy, charakter prawa połowu ryb powinien być oceniany ze względu na to, jaki przedmiot obciąża (a nie ze względu na to, do jakiego przedmiotu przynależy, w tym wypadku - do gospodarstw tabelowych).

Tymczasem przedmiot, który jest obciążony prawem, jest wodą powierzchniową płynącą.

W doktrynie toczyły się dyskusje nad charakterem „prawa do wody”, a zwłaszcza obiektu tego prawa: i tak na tle art. 45 kc powszechnie przyjmuje się, iż woda nie jest rzeczą, gdyż za rzecz można uznać materialną część przyrody w stanie pierwotnym lub przetworzonym - na tyle wyodrębnioną, w sposób naturalny bądź sztuczny, że w stosunkach społeczno - gospodarczych może być traktowana jako dobro samoistne (J. Wasilkowski *Zarys prawa rzeczowego* Warszawa 1963, s. 8). W związku z tym nie mogą być traktowane jako rzeczy te części przyrody, które pozostają w stanie niewyodrębnionym, nie są samoistne: złoża kopalin, woda w morzu, woda płynąca (zob. S. Rudnicki *O własności wód* „Nowe Prawo” z 1982 r., nr 7/8, s. 85, J. Ignatowicz *Prawo rzeczowe* Warszawa 1995, s. 14, A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk *Prawo cywilne — zarys części ogólnej* Warszawa 1996, s. 220). Jednak T. Dybowski przyjmuje, że np. ciekі wodne stanowią nieruchomości, a więc są przedmiotem prawa własności w znaczeniu prawa cywilnego; także woda jest obiektem swoistego prawa własności (zob. T. Dybowski *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym. Rei vindicatio - actio negatoria* Warszawa 1969, s. 41, tegoż glosa do uchwały SN z 8 listopada 1971 r., III CZP 28/71, OSPiKA 1973, ż. 1, poz. 1).

Jeśli więc przyjąć - zgodnie z przeważającym poglądem doktryny - iż woda płynąca rzeczą nie jest, to jednak należy zwrócić uwagę na następującą okoliczność: otóż prawa dotyczące wody są bardzo podobne do tych, które uprawniony może wykonywać w stosunku do „właściwych” rzeczy. „Prawa te swą treścią (...) przypominają prawa rzeczowe, a różnią się zasadniczo od nich tylko tym, że ich przedmiotem nie są rzeczy we właściwym tego słowa znaczeniu, lecz inne dobra. Oto powody dla których nazywam je (...) prawami do rzeczowych podobnymi.” (F. Zoll *Prawo cywilne w zarysie T. I — część ogólna* Kraków 1948, s. 139 - 140). Również S. Grzybowski w systematyce majątkowych praw podmiotowych wyróżnia „prawa do rzeczowych podobne” - są to prawa dotyczące przedmiotów materialnych nie będących rzeczami. Autor zalicza do nich prawa dotyczące energii, prawa górnicze, prawa wodne, prawa polowania i rybołówstwa (S. Grzybowski w: W. Czachórski [red.] *System prawa cywilnego T. I*, Wrocław 1985, s. 236 - 237).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo połowu ryb, nadane ukazem carskim z 1864 r., można traktować jako prawo rzeczowe w rozumieniu art. XXXI p.w.p.r. oraz art. XL p.w.k.c. Jak była o tym mowa wyżej, język prawny ustawodawstwa poprzedzającego Prawo rzeczowe z 1946 r. najczęściej nie posługiwał się terminem „prawa rzeczowego”.

Na potrzeby art. XXXI p.w.p.r. oraz art. XL p.w.k.c. należy więc dokonać oceny istoty i społeczno — gospodarczych funkcji konkretnego prawa.

Prawo połowu ryb nie obciąża rzeczy w klasycznym ujęciu cywilistycznym; jednak dotyczy ono części przyrody na tyle wyodrębnionej, że stała się przedmiotem osobnego prawa podmiotowego. W praktyce nie powstają wątpliwości co do zakresu przestrzennego prawa rybołówstwa - są nimi granice (brzegi) obciążonych prawem jezior (zupełnie inną kwestią jest to, jak daleko od brzegu sięgają te prawa, jednak problem ten nie ma związku z „płynącym” lub „stojącym” charakterem wody). Główny argument przeciwko rzeczowemu charakterowi wody - niemożność jej wyodrębnienia - nie jest więc tutaj aktualny.

Istota i społeczno — gospodarcze funkcje takiego prawa nie różnią się od np. prawa polowania, które obciąża określone nieruchomości. W stosunkach gospodarczych wsi położonych wokół jezior, prawo połowu ryb pełni analogiczne funkcje jak prawo czerpania pożytków z nieruchomości w innych regionach. Rozróżnienie przedmiotu, z którego czerpane są pożytki (czy jest rzeczą w rozumieniu art. 45 kc, czy też nie), ma charakter czysto dogmatyczny i nie może być przesądzające dla oceny charakteru prawa.

Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i te wprowadzające kodeks cywilny utrzymały w mocy wiele uprawnień, które odbiegają swoimi cechami od dzisiejszych konstrukcji prawa rzeczowego. Warto wskazać chociażby na katalog praw majątkowych objętych ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych - większość z nich ma postać „wspólnego użytkowania” bądź „czerpania pożytków”, czyli „zbiorowego” prawa rzeczowego, nieznanego obowiązującemu kodeksowi cywilnemu. Co więcej, prawa te utrzymane są także na „obszarach wodnych” (w tym sensie nie jest oczywisty pogląd Sądu Najwyższego, iż ustawa z 1963 r. nie dotyczyła prawa rybołówstwa). Należy tutaj wspomnieć, że kodeks cywilny francuski w art. 650 do służebności zaliczał „ścieżkę holowniczą wzdłuż rzek żeglownych lub spławnych” - chociażby wykładnia systemowa nakazywałaby zaliczyć takie prawo - zamieszczone w księdze drugiej kodeksu - do praw rzeczowych.

Wszystkie te prawa, o ile istniały w momencie wejścia w życie Prawa rzeczowego z 1946 r., zachowały moc obowiązującą. Dlatego - w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich - prawa rzeczowe w rozumieniu art. XXVI p.w.p.r. i XXXVII p.w.p.c. obejmowały zarówno prawa o klasycznej, współczesnej konstrukcji rzeczowej, jak i te, które według obecnych klasyfikacji określane są jako „prawa do rzeczowych podobne”, obejmujące wyodrębnioną część przyrody, pełniące identyczne społeczno - gospodarcze funkcje jak współczesne prawa rzeczowe.

Ostatni, jednak nie najmniej istotny argument za tezą o rzeczowym charakterze omawianego prawa: o ile w wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r. Sąd Najwyższy nie zajął jednoznacznego stanowiska co do tego, czy prawo rybołówstwa ma charakter rzeczowy, to jednak uznał, iż „nacionalizacja (...) doprowadziła do wygaśnięcia praw rzeczowych obciążających wody państwowe.” Innymi słowy - sąd uznał, iż prawo rzeczowe może ciążyć na wodzie płynącej.

VI. Według zgodnego stanowiska orzecznictwa (cytowanego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 grudnia 2004 r.) i doktryny, regulacja art. 1 i 2 ustawy Prawo wodne z 1962 r. ma charakter nacionalizacyjny: doprowadziła do upaństwowienia wszystkich wód powierzchniowych płynących, gruntów pod tymi wodami Oraz wód podziemnych.

Dla precyzyjnego określenia skutków prawnych oraz przedmiotowego zakresu nacionalizacji, konieczne jest zbadanie „stanu wyjściowego” - czyli stanu prawnego ukształtowanego obowiązującą przez ponad 40 lat ustawą wodną z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. z 1928 r., nr 62, poz. 574 ze zmian.). Podstawą podziału prawnego wód było ich rozróżnienie na publiczne i prywatne: do tych ostatnich zaliczone zostały powierzchniowe wody stojące oraz gruntowe, oraz wody płynące w wodociągach, kanałach i rowach, a także odpływy z wód prywatnych (art. 4). Pozostałe wody - a więc przede wszystkim powierzchniowe wody płynące - były wodami publicznymi, z wyjątkiem tych, które na skutek szczególnego tytułu prawnego do konkretnego cieków wodnego były własnością prywatną (art. 2 ustawy).

W praktyce niemal wszystkie wody powierzchniowe płynące były własnością publiczną jeszcze przed wejściem w życie Prawa wodnego z 1962 r. - w literaturze przedmiotu zwracano uwagę, że prywatna własność wód płynących została w zasadzie zlikwidowana w efekcie nacionalizacji znacznych obszarów rolnych (T. Dybowski *Własność wód „Państwo i Prawo”* z 1956 r., z. 8/9, s. 426 i dalsze). „W rzeczywistości istnieją wody płynące, stanowiące własność indywidualną; są to jednak wypadki rzadkie i ograniczone do wód nie mających większego znaczenia ekonomicznego. (...) Upaństwowienie wód płynących, stanowiących własność indywidualną na podstawie szczególnych tytułów prawnych, nie jest kwestią zasadniczą z powodu wyjątkowości tego typu własności wód, byłoby jednak pożytecznym uproszczeniem sytuacji.” (M. Jaroszyński *Węzłowe zagadnienia prawa wodnego w PRL „Państwo i Prawo”* z 1955 r., z. 3, s. 410).

Innymi słowy - art. 1 i 2 Prawa wodnego z 1962 r. miały walor porządkujący, w znacznym stopniu dekretowały istniejący stan prawny. Efekt nacionalizacyjny (pozbawienie

własności) co do wód płynących (i zajętych przez nie gruntów) odniosły w zasadzie tylko w tych rzadkich wypadkach, gdy dany podmiot dysponował szczególnym tytułem prawnym do tych wód. W zakresie własności wód płynących nie nastąpiła więc żadna systemowa - zakrojona na szeroką skalę - zmiana, za pomocą której ówczesny ustawodawca chciałby osiągnąć określone cele społeczne czy gospodarcze. Skala skutków prawnych, społecznych i ekonomicznych nacjonalizacji wód jest w żadnym stopniu nieporównywalna do tych, które wywołał każdy wcześniejszy akt nacjonalizacyjny.

Faktem jest, iż w ówczesnej doktrynie podnoszono pogląd, iż ustawa wodna z 1922 r. wprowadzała wyłącznie - typową dla ustawodawstwa burżuazyjnego - „publicyzację” wód płynących, która „nie naruszała podstawowych zasad własności prywatnej, lecz wprowadzała ograniczenia w rozporządzaniu i korzystaniu z wód w imię interesu wszystkich” - tymczasem wyłącznie społeczna własność środków produkcji jest „nieodzownym warunkiem budownictwa socjalistycznego.” (W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki *Prawo wodne - komentarz* Warszawa 1965, s. 7 - 8). Trudno jednak zgodzić się z tym poglądem: po pierwsze, ustawa wodna z 1922 r. „wyjmowała” właściwie wszystkie wody płynące poza zakres własności indywidualnej. Po drugie, przy - omówionym wyżej - specyficznym charakterze praw majątkowych do wody, Społeczna (ponadindywidualna) własność wód nie zmieniła swej istoty; pozostaje ona taka sama zarówno pod rządami ustawy z 1922 r., jak i Prawa wodnego z 1962 r. (ta ostatnia zmieniła głównie, pozostający w sferze *imperium*, sposób administrowania zasobami wodnymi).

VII. Jest poglądem niekwestionowanym, że nabycie prawa własności w sposób pierwotny następuje w zasadzie w stanie wolnym od wszelkich obciążeń. Nabywca nie jest wówczas następcą prawnym poprzedniego właściciela i zakres uzyskanego prawa nie jest zależny od jego poprzedniego kształtu. Jednak takie klarowne pod względem prawnym sytuacje były i są w polskim systemie prawnym wyjątkiem: najczęściej pierwotne nabycie prawa nie zwalnia właściciela z poszczególnych obciążeń, związanych z przedmiotem własności. I tak np. w doktrynie i orzecznictwie jednomyślnie przyjmuje się, iż w przypadku zasiedzenia nieruchomości utrzymują się na niej służebności gruntowe, gdyż zasiedzenie biegło przeciwko właścicielowi, a nie przeciwko osobom trzecim, posiadającym do nieruchomości inne uprawnienie niż własność (zob. orzeczenie SN z 29 grudnia 1967 r. sygn. III CR 59/67, publ. OSNCP 1968, poz. 128, uchwała z dnia 8 lipca 1975 r., III CZP 51/75, publ. OSNC z 1976 r., nr 5, poz. 91). Z reguły jednak utrzymanie w mocy określonych obciążeń przedmiotu nabytego w sposób pierwotny przewiduje wprost przepis ustawy (zob. obowiązujący do

lipca 2006 r. art. 179 § 2 kc, art. 10 ustawy z dnia 26 października o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych - Dz. U. nr 27, poz. 250 ze zmian.).

Powszechnie przyjmuje się, że nacjonalizacja jest pierwotnym sposobem nabycia własności - w konsekwencji, zwalnia nabywcę od obciążeń na rzecz osób trzecich. Jednak ustawodawca z reguły nie „domniemywa” skutków pierwotnego nabycia własności, lecz podkreśla w aktach nacjonalizacyjnych fakt uwolnienia przedmiotu od ciężarów (§ 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej - Dz. U. nr 10, poz. 51 ze zmian., art. 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej - Dz. U. nr 3, poz. 7 ze zmian., art. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki - Dz. U. nr 9, poz. 87 ze zmian.). Analogicznie, wyraźny przepis decyduje o utrzymaniu poszczególnych obciążeń; bywa, że regulacja ta jest bardzo szczegółowa (powołany wyżej § 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa, art. 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r., art. 5 i 6 dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji - Dz. U. nr 25, poz. 172 ze zmian.).

Innymi słowy - przekształcenia podmiotowe w przypadku upaństwowienia majątku są w każdym wypadku odrębnie i szczegółowo regulowane przez ustawę; jeśli można wskazać pewną zasadę ogólną, to jest nią utrzymanie w mocy służebności gruntowych, a także użytkowania nieruchomości rolnych oraz praw obligacyjnych przysługujących małorolnym i średniorolnym chłopom.

VIII. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nie można zgodzić się z poglądem, iż skutkiem nacjonalizacji wód prywatnych było także to, iż wygasły ograniczone prawa rzeczowe obciążające wody państwowe. Wprost przeciwnie, za prawidłową należy uznać wykładnię art. 1 i 2 Prawa wodnego, dokonaną przez Sąd Okręgowy w Suwałkach: nacjonalizacja wód prywatnych nie zwolniła od obciążeń wód państwowych. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, nacjonalizacja dokonana przez art. 1 i 2 prawa wodnego z 1962 r. objęła swym zasięgiem określony obiekt materialny, a mianowicie stanowiące własność prywatną: wody podziemne oraz wody płynące i zajęte przez nie grunty; natomiast efekt nacjonalizacyjny powołanych przepisów nie objął tych obiektów (części przyrody), które już wcześniej stanowiły własność państwową.

W poprzedniej części wniosku przedstawiono problematykę praw majątkowych do wody płynącej i ich specyficznego charakteru. Jednak niezależnie od przyjęcia, czy woda

płynąca jest rzeczą, czy też nie, a także czy prawo przysługujące do takiej wody jest prawem własności w rozumieniu cywilistycznym, czy też pewnym „swoistym” prawem, nie ulega wątpliwości następująca okoliczność: otóż w sposób wystarczająco precyzyjny można wskazać desygnat tego prawa, a więc tę część przyrody, którą prawo to obejmuje. Na takim założeniu opierają się kolejne polskie ustawy wodne, skoro wyodrębniają kolejno części przyrody (wody płynące, wody stojące) i przypisują prawa do nich konkretnym podmiotom.

Skoro więc określona część przyrody była własnością publiczną w rozumieniu ustawy wodnej z 1922 r., to pozostawała poza zakresem nacjonalizacji, dokonanej przez przepisy Prawa wodnego z 1962 r. Zmiana pomiotu prawa obejmowała bowiem konkretne obiekty materialne (prywatne wody gruntowe i płynące).

W taki sposób zakres nacjonalizacji określił także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 lipca 2004 r., sygn. III CZP 34/04 (publ. OSNC z 2005 r., nr 7/8, poz. 124): skutki nacjonalizacyjne Prawa wodnego z 1962 r. mogą obejmować tylko te obiekty (w tym wypadku - grunty), które nie były własnością Państwa przed wejściem w życie ustawy.

O ile więc można przyjąć, że nabycie przez Państwo wód płynących - jako konsekwencja pierwotnego charakteru nabycia - następowało w stanie wolnym od obciążeń, to efekt taki nie nastąpił w **stosunku do tych** obiektów materialnych (części przyrody), których podmiot własności nie uległ zmianie.

Po drugie - należy podkreślić, że w ustawie z 1962 r. brak jakiegokolwiek normy, która odnosiłaby się do obciążeń wód państwowych. Tymczasem, jak wskazano wyżej, właściwie każda z poszczególnych ustaw nacjonalizacyjnych zajmowała się szczegółowo innymi prawami niż własność, należącymi do osób trzecich. Nawet w warunkach poprzedniego ustroju nie było standardem, aby odjęcie praw majątkowych następowało nie w drodze ustawy (bądź opartej na niej decyzji), ale -jak to ujął w powołanym wcześniej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny - „w sposób dorozumiany”.

Po trzecie, nie przekonuje także argument, iż wygaśnięcie praw rzeczowych pozostaje w związku z podstawowym celem nacjonalizacji wód płynących - racjonalizacją gospodarki wodnej.

Jak podkreśla się w doktrynie, założeniem - właściwie każdego - aktu nacjonalizacyjnego jest nie tylko wyposażenie państwa w dodatkowe prawa majątkowe, ale także realizacja konkretnych celów z zakresu polityki gospodarczej i społecznej. Podstawowe akty nacjonalizacyjne (dekret z 6 września 1944 r., ustawa z 3 stycznia 1946 r.) „pociągnęły za sobą likwidację obszarników i wyparcie wielkiego kapitału z gospodarki narodowej”, zmie-

niły strukturę własnościową i społeczną polskiej wsi, umożliwiły prowadzenie planowej gospodarki (J. S. Piątkowski w: *System*, T. 2, *op. cit.* s. 207 - 208, zob. także J. Wasilkowski *Prawo własności w PRL* Warszawa 1968, s. 140 - 155).

Jak była o tym mowa wcześniej, nacjonalizacja wód płynących przez prawo wodne z 1962 r. miała walor porządkujący, właściwie wszystkie te wody miały charakter państwowy już wcześniej. Już ustawa wodna z 1922 r. nawiązywała bowiem (z pojedynczymi wyjątkami) do zasady sformułowanej jeszcze w rzymskim *Corpus Iuris Civilis: flumina omnia sunt publica*; wody płynące nie mogły być częścią majątku prywatnego (*res extra patrimonium*). W tym sensie zasada ta, wynikająca także z art. 8 Konstytucji z 1952 r. (wody zostały tam określone jako „mienie ogólnonarodowe”), ma charakter uniwersalny, wykracza poza cele polityczne PRL; w ramach tej zasady funkcja społeczno - gospodarcza wód płynących może być w pełni wykorzystana tylko wtedy, gdy należą one do ogółu ludności.

Racjonalizacja gospodarki wodnej, do której odwołał się Sąd Najwyższy, polega więc w głównej mierze na ostatecznym uporządkowaniu praw majątkowych do wody płynącej, i pełnej realizacji zasady publicznego pożytku tych wód.

Zasada ta wymaga jednak konkretyzacji: cele wskazane w art. 3 i 22 ustawy Prawo wodne z 1962 r. są określone bardzo ogólnie. Pewną wskazówką jest tu pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1981 r. (I GR 208/81): „Przedmiotem zainteresowania Państwa są wody mające wpływ na całokształt stosunków gospodarczych. Taki wpływ mają przede wszystkim wody powierzchniowe płynące. One bowiem mogą być wykorzystywane na zaopatrzenie ludności, dla celów przemysłowych, nawadniania gruntów itp. Wody powierzchniowe stojące nie mogą odgrywać w znacznym zakresie takiej roli ze zrozumiiałych względów. Ta właśnie okoliczność sprawiła, że nie wszystkie wody zostały uznane za mienie ogólnonarodowe.”

W cywilistycie nieraz ujmowano prawo do wody jako zbiór pewnego rodzaju niezależnych od siebie uprawnień: prawo do pobierania wody, prawo do siły wodnej, prawo rybołówstwa (zob. T. Dybowski *Własność wód* „Państwo i Prawo” z 1956 r., z. 89, s. 426). Teza, iż pierwszorzędnym elementem racjonalizacji gospodarki wodnej jest nie np. dostęp ludności do bieżącej wody czy wytwarzanie energii elektrycznej, ale określone ukształtowanie prawa rybołówstwa, byłaby trudna do obrony. Wymagałaby zapewne wykazania, iż ze względu na specyficzne warunki przyrodnicze prawo rybołówstwa w wodach płynących powinno przysługiwać Państwu. Wydaje się jednak, że wygaszenie prawa rybołówstwa nie

było najbardziej istotnym elementem nacjonalizacji, ale - podnoszącym co prawda wartość ekonomiczną nabytego majątku - niejako jej efektem ubocznym.

Jeszcze trudniej wskazać, jakie racjonalne powody przemawiają za wygaszeniem brzegowego prawa połowu ryb, obciążającego wody państwowe (bez względu na ich warunki przyrodnicze). Wydaje się, że Państwo było w stanie realizować swoje cele gospodarcze w zakresie gospodarki wodnej przy jednoczesnym istnieniu prawa połowu, które przysłużyło w bardzo wąskim zakresie (na potrzeby własne) ograniczonej liczbie osób.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, pozbawienie określonej grupy osób prawa połowu ryb nie było niezbędnym elementem racjonalnej polityki wodnej.

Po czwarte, niezmiernie ważny okazuje się argument rangi konstytucyjnej. Jeśli chodzi o normę konstytucyjną, która obowiązywała w chwili wejścia w życie Prawa wodnego z 1962 r.: konstytucja z 1952 r. w art. 12 stwierdzała, iż „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników.” Natomiast zgodnie z art. 13 „Polska Rzeczpospolita Ludowa poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli.”

„Własność osobista” była pojęciem bardzo wąskim, nie dotyczyła z całą pewnością ograniczonych praw rzeczowych. Co do własności indywidualnej chłopów - nawet jeśli przyjąć szerokie jej rozumienie jako „mienie” (wszelkie prawa majątkowe), PRL chroniła ją „na podstawie obowiązujących ustaw” - czyli w granicach wyznaczanych przez ustawodawstwo. Brak było także normy konstytucyjnej reglamentującej instytucję wywłaszczenia.

Dlatego należy uznać, że pozbawienie ograniczonych praw rzeczowych w ramach nacjonalizacji wód było na gruncie ówczesnej Konstytucji potencjalnie dopuszczalne.

Wprawdzie - co podkreślił Sąd Apelacyjny w Poznaniu, stawiający pytanie prawne Sądowi Najwyższemu w sprawie III CZP 34/04 - nawet w poprzednim systemie społeczno-gospodarczym było generalną zasadą, że pozbawienie własności indywidualnej na rzecz Państwa następowało za odszkodowaniem. Przewidywała je np. powołana wyżej ustawa z 3 stycznia 1946 r. w przypadku przejścia na własność Państwa przedsiębiorstw (art. 3); ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejściu aptek na własność Państwa (Dz. U. nr 1, poz. 1 ze zmian.) w art. 5 uwzględniała odszkodowania dla osób, którym przysługiwały prawa rzeczowe na aptecę bądź jej składnikach majątkowych (a które na podstawie tej ustawy wygasły). Odrębną kwestią jest to, że nigdy nie zostały wydane odpowiednie przepisy wykonawcze, zapewniające realizację tych roszczeń; Państwo zwolniło się także od szeregu zobowią-

zań, wynikających z aktów nacjonalizacyjnych, ustawą z dnia 12 marca 1958 r. o umorzeniu niektórych długów i ciężarów (Dz. U. nr 17, poz. 72). Jednak najwyraźniej w niektórych wypadkach zamierzeniem ustawodawcy była określona finansowa rekompensata za upaństwowiony majątek; zauważyć przy tym należy, że w przypadku prawa połowu ryb odjęcie prawa następowałoby nie wobec „obszarników” czy „wielkiego kapitału”, ale wobec mieszkańców wsi przylegających do jezior.

Niezależnie od powyższego jeszcze raz należy podkreślić, że odszkodowanie za przejęty przez Państwo majątek nie było wymogiem konstytucyjnym w chwili wejścia w życie ustawy Prawo wodne z 1962 r.

Jednak wydaje się przede wszystkim, że jest możliwa taka interpretacja skutków prawnych Prawa wodnego z 1962 r., która uwzględniałaby dzisiejsze standardy konstytucyjne, a ściślej: gwarancję ochrony praw majątkowych, wynikająca z art. 64 Konstytucji, a także zasadę, iż wyłączenie może nastąpić wyłącznie za odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Skutki prawne ustawy bezsprzecznie nastąpiły przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Sądy jednak również obecnie rozstrzygają spory na tle stosunków majątkowych, ukształtowanych przez uchyloną ustawę - jej skutki trwają do dnia dzisiejszego. W takiej sytuacji, jeśli z przepisów ustawy można odtworzyć dwie alternatywne normy prawne, to właściwe będzie zastosowanie tej, która pozwala rozstrzygnąć spór majątkowy zgodnie z wartościami obecnie obowiązującej Konstytucji. W szczególności jest to wskazane, gdy w sporze prawa majątkowe Skarbu Państwa (nabyte w ramach sprawowania *imperium*) są przeciwstawiane interesom obywateli. Wykładnia, która poprzez rozszerzenie skutków nacjonalizacji - w drodze wniosku *a fortiori* - odbiera obywatelom prawa majątkowe, nie może być uznana za konstytucyjnie umocowaną.

Otóż przyjmuje się, że interpretacja ustawy „zorientowana” na Konstytucję pozwala na uwzględnienie w procesie wykładni podstawowych wartości danego systemu prawnego. Celem takiej wykładni jest uwzględnienie wartości konstytucyjnych na płaszczyźnie ustawowej. Dlatego spośród wielu możliwych interpretacji danej normy ustawowej należy wybrać tę, która w największym stopniu zapewnia realizację normy konstytucyjnej (P. Tuleja *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności* Kraków 2003, s. 214)

„Konstytucjonalizacja prawa dokonuje się bowiem bardzo różnymi sposobami, w których (...) dostosowywanie prawa do konstytucji poprzez działania legislacyjne stanowi

tylko jedną z metod, obok równie ważnej, (...) jaką stanowi kształtowanie odpowiedniej wykładni prawa poprzez poszukiwanie takiego znaczenia obowiązujących rozwiązań normatywnych, które pozostaje w największym stopniu w zgodzie z aksjologią konstytucyjną."(M. Safjan *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych* Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, z. 1, s. 223).

Taka forma bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych, tzn. wykładni ustaw „zorientowanej” na Konstytucję, jest już ugruntowaną praktyką orzecniczą Sądu Najwyższego: np. w orzeczeniu z dnia 7 listopada 2002 r. (V CKN 1493/00) podkreślono, iż „wyróżona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie z priorytetami ustanowionymi w Konstytucji.”

W konsekwencji, wykładnia ustawy poprzez przepisy konstytucyjne „stwarza nowe możliwości odczytania (...) ustaw. Okazuje się, iż dzięki niej można z nich wydobyć treści, których wcześniej w ustawach tych w ogóle się nie doszukiwano.” (P. Tuleja *Stosowanie Konstytucji RP... op. cit.* s. 336).

Stosowanie przepisów obowiązującej Konstytucji do wykładni ustawy, która wywołała skutki prawne przed jej wejściem w życie, może budzić wątpliwości, co Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega. Jeśli jednak postrzegamy prawo jako system norm, który powinien pozostawać aksjologicznie spójny, to nie można przyjąć, iż niektóre z obecnie stosowanych norm z założenia nie mogą wypełnić podstawowych wartości konstytucyjnych.

Podobny problem rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. P 4/99, gdy oceniał zgodność z obecną Konstytucją przepisów dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, które to normy wywołały skutek prawny przed wejściem w życie Konstytucji, a obecnie już - w sposób formalny - utraciły moc obowiązującą. Cytując rozważania Trybunału: „ (...) zaskarżone przepisy wywarły już przewidziany w ich treści skutek materialnoprawny, polegający na nabyciu spadku przez wskazanych w tych przepisach spadkobierców. Stosowanie tych przepisów w toczących się obecnie postępowaniach w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku polega na tym, że stanowią one podstawę stwierdzenia skutków prawnych, które na ich podstawie nastąpiły w określonym momencie poprzedzającym wydanie orzeczenia. Skutek ten nastąpił także co do spadków otwartych przed dniem wejścia w życie obowiązującej obecnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (tj. przed 17 października 1997 r.). Powstaje w związku z tym pytanie, czy przepisy te (...) mogą być oceniane z punktu widzenia zgodności z konstytucją, która nie obowiązywała w dacie nastąpienia tego skutku prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dokonanie takiej oceny jest dopusz-

czalne, skoro przepisy, którym zarzuca się niezgodność z konstytucją, mogą również w okresie jej obowiązywania być stosowane przez powołane do tego organy, a w szczególności mogą stanowić podstawę prawną orzeczeń sądowych. (...)

Stwierdzenie w chwili obecnej, iż mimo istnienia innych spadkobierców gospodarstwo rolne nabył w przeszłości Skarb Państwa stanowiłoby jednoznaczne (...) i oczywiste naruszenie zasad konstytucji, będącej najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej." Analogiczne stanowisko wyrażono w zdaniu odrębnym do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 5/01: otóż przepis nacjonalizacyjny pozostaje w systemie prawa jako podstawa utrzymania wywołanych przez niego skutków prawnych i jako bariera przeciwko próbom prawnego i faktycznego podważania trwałości tych skutków. Tak długo więc, jak prawo pozwala na powrót do orzekania o sytuacjach z przeszłości, pozostaje konieczność stosowania "skonsumowanego" przepisu, a tym samym zachowuje on częściową (szczątkową) moc obowiązującą. Wynika to z ogólnej zasady (wyrażonej zwłaszcza w art. 7 Konstytucji), że organy władzy publicznej - a więc i sądy - działać mogą tylko "na podstawie i granicach prawa" (zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego). Podsumowując: dopuszczalna jest ocena konstytucyjności przepisu, który wywołał skutki prawne przed wejściem w życie ustawy zasadniczej. Tym bardziej jest możliwa jego „prokonstytucyjna” wykładnia.

Skutki prawne nacjonalizacji, która miała miejsce w 1962 r., trwają również obecnie; art. 1 i 2 ustawy Prawo wodne wciąż pozostaje podstawą prawną orzeczeń sądowych, a niniejszy wniosek jest tego najlepszym świadectwem. Przy rozpoznaniu tych spraw sądy orzekają o prawach majątkowych obywateli, gwarantowanych przez art. 64 Konstytucji RP.

Z wszystkich tych względów wskazane jest, aby spośród dwóch dopuszczalnych sposobów wykładni art. 1 i 2 ustawy Prawo wodne z 1962 r. wybrać tę, która w największym stopniu zapewnia realizację wartości wynikających z art. 21 i 64 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.) wnoszę, jak na wstępie.

Załączniki:

- pismo Prezesa Sądu Okręgowego w Suwałkach,
- odpisy 6 orzeczeń Sądu Okręgowego w Suwałkach.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich