



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-508644-IV/05/GR

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 2 września 2005 r.

Sąd Najwyższy
Izba Cywilna
Pl. Krasińskich 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 z późn. zm.) w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147)

wnoszę

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu art. 177 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93, ze zm.), uchylonego przez art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321)

a zawierającej odpowiedź na pytanie:

Czy w sytuacji, gdy w okresie obowiązywania regulacji wyłączających możliwość nabycia własności nieruchomości państwowej przez zasiedzenie, nieruchomość znajdująca się w samoistnym posiadaniu, była epizodycznie nieruchomością państwową i przed dniem 1 października 1990 r. utraciła ten charakter na skutek zbycia na rzecz osoby fizycznej, bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości rozpoczyna się w dniu utraty przez tę nieruchomość statusu własności państwowej (art. 177 k.c.) ?

Uzasadnienie

I. Na mocy art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321; dalej: nowela lipcowa) uchylony został art. 177 k.c., wyłączający możliwość nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości państwowej. Tym samym, z dniem 1 października 1990 r., ponownie stało się możliwe nabycie przez zasiedzenie własności nieruchomości państwowych. Równocześnie ustawodawca, na mocy art. 10 noweli lipcowej, wprowadził szczególną regulację dotyczącą liczenia terminów zasiedzenia takiej nieruchomości. Stosownie do tego przepisu, jeżeli przed dniem wejścia 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.

Wątpliwości interpretacyjne, jakie wyłoniły się na tle tego przepisu, rozstrzygnęła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r., III CZP 72/01 (OSNC nr 9/2002, poz. 107; dalej: „uchwała z dnia 31 stycznia 2002 r.”), w której przyjęto, 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. Nr 55, poz. 321)". Zauważyć warto, że taka interpretacja art. 10 noweli lipcowej nie tylko znajduje oparcie w wykładni językowej, systemowej i celowościowej, ale i pozostaje w zgodzie z normami i wartościami konstytucyjnymi (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., P 3/03, OTK ZU 8/2003, poz. 82; dalej: „wyrok TK z dnia 28 października 2003 r.”).

Już po wydaniu uchwały z dnia 31 stycznia 2002 r. w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się rozbieżności dotyczące interpretacji art. 177 k.c. w sytuacji, gdy w okresie obowiązywania tego przepisu nieruchomość, w czasie samoistnego posiadania, była przez pewien czas własnością państwową, następnie została - przed dniem 1 października 1990 r. - zbyta na rzecz osoby fizycznej. Wątpliwości te sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy w takiej sytuacji bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości rozpoczyna się z chwilą utraty przez tę nieruchomość statusu własności państwowej, czy też art. 177 k.c. nie miał w takiej sytuacji zastosowania, a zatem z chwilą przeniesienia własności na rzecz osoby fizycznej okres samoistnego posiadania tej nieruchomości w czasie, kiedy była własnością państwową, odzyskiwał doniosłość prawną.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2002 r., IV CKN 944/00, LEX nr 55492, przyjęto, że: „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.". W uzasadnieniu do tego postanowienia Sąd Najwyższy wskazał, że nie ulega wątpliwości, że od chwili wejścia w życie regulacji wyłączającej możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowej (w konkretnym stanie faktycznym chodziło o ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach - Dz. U. Nr 32, poz. 159), do dnia zbycia nieruchomości przez Skarb Państwa - w okresie obowiązywania tego wyłączenia - możliwość nabycia własności tej nieruchomości w drodze zasiedzenia była wyłączona. Równocześnie jednak Sąd Najwyższy zauważył, że nie nastąpiło jednak przerwanie 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. Zdarzeniem takim nie jest bowiem - w ocenie Sądu Najwyższego - wejście w życie regulacji wyłączającej możliwość nabycia nieruchomości państwowej przez zasiedzenie. Dalej Sąd Najwyższy podniósł, że znaczenie art. 177 k.c. trzeba rozumieć w ten sposób, że w okresie obowiązywania tego przepisu, samoistne posiadanie nieruchomości państwowej przez osobę nie będącą właścicielem pozbawione było doniosłości prawnej w zakresie zasiedzenia, ale z chwilą przeniesienia prawa własności na osobę niepaństwową, doniosłość tę odzyskiwało. Sąd Najwyższy podkreślił, że wymowne jest użycie w art. 177 k.c. czasu teraźniejszego 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. Sąd Najwyższy powołał dodatkowo argument natury celowościowej, wskazując, że art. 177 k.c. służyć miał szczególnej ochronie własności państwowej.

Poglądu wyrażonego w cytowanym wyżej postanowieniu z dnia 17 kwietnia 2002 r. nie podzielił natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 maja 2004 r., II CK 337/03 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, nr 6, poz. 77 z glosą krytyczną S. Rudnickiego).

Sąd Najwyższy podniósł, że pogląd wyrażony w sprawie IV CKN 944/00, nie uwzględnił w dostatecznym stopniu argumentów jurystycznych dotyczących zasiedzenia jako instytucji niepoddającej się kryterium funkcjonalności, znajdującej zastosowanie - podobnie jak przedawnienie - bez względu na cel, który w konkretnych okolicznościach byłby pożądanym. 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. Sąd Najwyższy dodał, że przyjęcie, iż 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 uchylecia art. 177 k.c., a do tego, w świetle art. 16 noweli lipcowej, brak podstaw.

Równocześnie jednak Sąd Najwyższy dopuścił w takiej sytuacji zastosowanie *per analogiam* art. XLII przepisów wprowadzających kodeks cywilny oraz art. 10 noweli lipcowej. Zdaniem Sądu Najwyższego w każdym z powyższych przepisów ustawodawca wyraził wolę uwzględnienia samoistnego posiadania, przypadającego w okresie, gdy zasiedzenie nie było możliwe, do terminu prowadzącego następnie do zasiedzenia. Podobieństwo wyraża się w ustaniu, podczas trwania samoistnego posiadania, przyczyny niemożności zasiedzenia. Nie ma żadnych racji jurystycznych ani słusznościowych, aby odmiennie traktować samoistnego posiadacza nieruchomości państwowej, w stosunku do którego niemożność zasiedzenia ustała wskutek tego, że przestał on być posiadaczem nieruchomości państwowej, w porównaniu z posiadaczem, wobec którego niemożność ta ustała wskutek uchylecia zakazu zasiedzenia

nieruchomości lub zakazu zasiedzenia nieruchomości państwowej, w obydwu przypadkach przestała funkcjonować zasada ochrony własności przed zasiedzeniem. Potrzeba analogicznego traktowania posiadacza nieruchomości państwowej zbytej przed 1 października 1990 r. rysuje się szczególnie wyraźnie, gdy się zważy, że Skarb Państwa, zbywając nieruchomość, sam zrezygnował z ochrony przed zasiedzeniem. Odpowiednie zastosowanie do rozważanej sytuacji art. XLII przepisów wprowadzających k.c. i art. 10 noweli lipcowej 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. Sąd Najwyższy podniósł również, że koncepcja zaliczenia okresu posiadania, w którym nieruchomość była przedmiotem własności Skarbu Państwa, powoduje co prawda skrócenie okresu biegnącego przeciwko kolejnemu właścicielowi nieruchomości, w dostatecznym stopniu zabezpiecza jednak również interes właściciela, który nabył nieruchomość od Skarbu Państwa.

W glosie do tego orzeczenia S. Rudnicki podniósł, że bardziej przekonujący jest pogląd wyrażony w sprawie IV CKN 944/00. Zdaniem glosatora przepis art. 177 k.c., jako mający na celu ochronę własności państwowej, nie miał zastosowania do sytuacji, gdy nieruchomość tylko epizodycznie miała status własności państwowej. Glosator w zdecydowany sposób przeciwstawił się również stosowaniu analogii z art. XLII przepisów wprowadzających k.c. i art. 10 noweli lipcowej. Po pierwsze, brak tu luki prawnej, warunkującej sięgnięcie do analogii. Po drugie, wskazane przepisy przejściowe mają charakter wyjątkowy, ich zastosowanie ograniczone musi być do stanów wskazanych w ich hipotezach.

II. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sytuacji, gdy w okresie obowiązywania regulacji wyłączających możliwość nabycia własności nieruchomości państwowej przez zasiedzenie, nieruchomość znajdująca się w samoistnym posiadaniu, była epizodycznie

nieruchomością państwową i przed dniem 1 października 1990 r. utraciła ten charakter na skutek zbycia na rzecz osoby fizycznej, bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości rozpoczyna się w dniu utraty przez tę nieruchomość statusu własności państwowej.

Dla udzielania odpowiedzi na zadane pytanie prawne podstawowe znaczenie ma rozstrzygnięcie zagadnienia, jakie skutki dla biegu zasiedzenia ma wejście w życie ustawy wyłączającej możliwość nabycia określonej grupy nieruchomości przez zasiedzenie.

Zagadnienie to było przedmiotem szerszej analizy między innymi w uzasadnieniu uchwały z dnia 31 stycznia 2002 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił wówczas, że z normy wyrażonej w art. XLI § 1 przepisów wprowadzających k.c. i art. 9 noweli lipcowej, a uprzednio w art. XXXIII § 1 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe, można wywieść regułę o ogólniejszym znaczeniu, że do zasiedzenia, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, stosuje się od tej chwili przepisy tej ustawy; dotyczy to w szczególności możliwości nabycia prawa przez zasiedzenie. Jeżeli więc 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. Chociaż, ściśle rzecz biorąc, nie następowało tu przerwanie biegu zasiedzenia, ponieważ przerwanie biegu zasiedzenia może się łączyć jedynie ze zdarzeniami, które ma na względzie art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c, to jednak sam skutek wejścia w życie ustawy wyłączającej zasiedzenie nieruchomości państwowych, dotyczący dotychczasowego biegu zasiedzenia, może być porównany ze skutkiem przerwania biegu zasiedzenia.

Podobnie Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 28 października 2003 r., przyjął, że dla nabycia własności przez zasiedzenie konieczna jest jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego

(stanu posiadania), jako zdolnego taki właśnie skutek wywrzeć. 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 prawnego ciągłego, została definitywnie „zamknięta” pod rządą przepisów wyłączających ich zasiedzenie jako - z ich punktu widzenia - irrelevantna.

Również w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że w omawianej sytuacji następuje skutek w postaci przerwania biegu zasiedzenia nieruchomości państwowej (por. S. Wójcik, *Z problematyki międzyczasowego prawa zasiedzenia nieruchomości (w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r.)*, „Przeгляд Sądowy” 2001, nr 5, s. 46).

Powyższe wnioski nie mogą być zanegowane przez - podnoszone w sprawie IV CKN 944/00 - argumenty natury celowościowej. Jak bowiem trafnie zauważył Sąd Najwyższy w powoływanym wyżej postanowieniu z dnia 20 maja 2004 r., instytucja zasiedzenia nie poddaje się kryterium funkcjonalności, znajduje ona zastosowanie - podobnie jak przedawnienie - bez względu na cel, który w konkretnych okolicznościach byłby pożądanym.

Skoro zatem wejście w życie przepisów wyłączających możliwość nabycia własności nieruchomości państwowej przez zasiedzenie w swych skutkach jest równoznaczne z przerwaniem biegu zasiedzenia, a posiadanie samoistne nieruchomości państwowej w okresie obowiązywania tych przepisów nie prowadzi to zasiedzenia, to bieg terminu zasiedzenia powinien rozpocząć się na nowo z dniem, którym zasiedzenie tej nieruchomości stało się możliwe (art. 124 § 1 w zw. z art. 175 k.c; por. też S. Wójcik, *op. cit.*, s. 47). Przy sprzedaży nieruchomości przez Skarb Państwa osobie fizycznej momentem, od którego zasiedzenie tej nieruchomości jest możliwe (*scil.* dniem, od którego biegnie termin zasiedzenia), jest dzień przeniesienia własności na tę osobę. Z chwilą utraty bowiem przez

nieruchomość statusu nieruchomości państwowej mogła ona być - na zasadach ogólnych - nabyta przez zasiedzenie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak przy tym podstaw do sięgania w takiej sytuacji do analogii z art. XLII przepisów wprowadzających k.c. i art. 10 noweli lipcowej, jak to uczynił Sąd Najwyższy w sprawie II CK 337/03.

Poza argumentami podniesionymi w tym zakresie przez S. Rudnickiego w powołanej wyżej glosie, przeciwko stosowaniu analogi przemawiania również nakaz wykładni zgodnej z normami i wartościami konstytucyjnymi (art. 8 Konstytucji RP).

Zasiedzenie nieruchomości polega na nabyciu przez samoistnego posiadacza własności nieruchomości z związku z wykonywaniem faktycznego władztwa na rzeczą przez określony w ustawie okres. Dotychczasowy właściciel traci własność nieruchomości, przy czym utrata ta następuje bez jakiegokolwiek ekwiwalentu ze strony samoistnego posiadacza. Z tego też powodu zarówno w literaturze (por. np. E. Janeczko, *Zasiedzenie*, 3 wyd., Zielona Góra 2002, s. 31-32), jak i orzecznictwie (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU 4/1999, poz. 78), podnosi się, że zasiedzenie może budzić wątpliwości natury etycznej. Równocześnie jednak za istnieniem tej instytucji przemawiają względy natury gospodarczej i potrzeba stabilizacji stosunków (*scil.* potrzeba usunięcia długotrwałej niezgodności między stanem faktycznym, a stanem prawnym).

Z istoty zasiedzenie wynika zatem, że reguluje ono sprzeczne interesy właściciela oraz długotrwałego samoistnego posiadacza.

Próbując ocenić ten konflikt interesów w perspektywie konstytucyjnej podnieść należy, że Konstytucja RP nie zapewnia ochrony posiadacza *in statu usucapiendi* ani w ramach art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), ani art. 64 (por. wyrok TK z dnia 28 października 2003 r.). Po pierwsze, posiadanie prowadzące do zasiedzenia nie może być traktowane jako ekspektatywa maksymalnie ukształtowana (taka bowiem tylko podlega

ochronie konstytucyjnej). Po drugie, posiadanie nie jest prawem majątkowym, a stanem faktycznym, a zatem nie może korzystać z ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji RP.

Inaczej natomiast kształtuje się pozycja właściciela. Już w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje się, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Natomiast w art. 64 gwarantuje się między innymi równą ochroną własności i innych praw majątkowych, a także wprowadza się zakaz naruszania istoty tego prawa oraz wyłączność ustawy we wprowadzaniu ograniczeń prawa własności.

Stad też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się (zob. wyrok TK z dnia 28 października 2003 r.), że niedopuszczalne jest interpretowanie zasad prawnych kształtujących instytucję zasiedzenia w sposób rozszerzający. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji RP 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.

Przyjęcie analogii, jak to uczynił Sąd Najwyższy w sprawie II CK 337/03, jest posłużeniem się wykładnią rozszerzającą na korzyść samoistnego posiadacza kosztem praw właściciela. Taka wykładnia, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie znajduje oparcia w świetle wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych. Niekorzystne skutki tej wykładni, w sytuacjach relewantnych z punktu widzenia stanów faktycznych związanych z zadaniem pytaniem prawnym, nie dotyczą przy tym Skarbu Państwa, a właściciela będącego osobą fizyczną (znakomicie obrazuje to stan faktyczny, na tle którego wydano postanowienia z dnia 20 maja

2004 r., w którym Sąd Okręgowy oddalił wniosek o zasiedzenie, nie znajdując podstaw do zastosowania analogii z art. XLII przepisów wprowadzających k.c. i art. 10 noweli lipcowej).

IV. Mając powyższe okoliczności na uwadze, wnoszę o podjęcie uchwały jak w *petitum* wniosku.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich