



**Beata J. Kowalczyk\***

*Uniwersytet Gdański*

## ZASIEDZENIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ GMINĘ W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO – WYBRANE PROBLEMY

Właściwe wprowadzenie do analizy podjętego zagadnienia wymaga przypomnienia, iż zasiedzenie jest jednym z pierwotnych sposobów nabycia własności, w związku z tym nabywca nie wywodzi swego prawa od innej osoby, a nabycie przez niego własności jest niezależne od czyichkolwiek uprawnień. Nie powoduje zatem powstania po jego stronie obowiązku przekazania ekwiwalentu właścicielowi nieruchomości. Zwrócić należy także uwagę, że pośród znanych w praktyce prawniczej instytucji dawności zasiedzenie odgrywa naczelną rolę. Jako instytucja umożliwiająca usunięcie stanu niezgodności między rzeczywistym stanem prawnym a faktycznym stanem samoistnego posiadania służy zarówno interesom pewności obrotu gospodarczego, jak i stabilizacji sytuacji prawnej osoby, w której posiadaniu nieruchomość się znajduje<sup>1</sup>.

Zakres podmiotowy osób legitymowanych na podstawie obowiązujących przepisów do nabycia prawa w drodze zasiedzenia obejmuje również gminę. Jest to skutek transformacji ustrojowej, jaka miała miejsce w 1989 r., na kanwie której od 1990 r. rozpoczęto realizację idei samorządu terytorialnego ucieleśnionego w gminach jako osobach prawnych, będących jednocześnie nosicielkami władzy odrębnej od władzy państwowej. Odbudowa po niemal 50 latach samorządu terytorialnego zbiegła się z uwłaszczeniem państwowych osób prawnych na majątku państwowym (ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.), co prowadziło do wyposażenia gmin w majątek państwowy (tzw. komunalizacja mienia nastąpiła z dniem 27 maja 1990 r.) oraz nadania praw rzeczowych państwowym osobom prawnym, dotychczas zarządzającym tylko mieniem państwowym<sup>2</sup>. Tworzenie nowego samorządu terytorialnego odbywało się

\* beata.kowalczyk@prawo.ug.pl

<sup>1</sup> E. Klat, *Zasiedzenie nieruchomości rolnej*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 4, s. 100.

<sup>2</sup> M. Pyziak-Szafnicka, *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, LEX 2009.

w zgodzie z zasadą subsydiarności, która za podstawowy podmiot wszelkich spraw przyjmuje człowieka. Na kanwie tej zasady wyposażono odpowiednie instytucje i organy w zadania i kompetencje, które służą pomocą w działalności tego człowieka<sup>3</sup>. Współcześnie wiele działań człowieka zasadzonych jest w jego przynależności do społeczności lokalnej, której upodmiotowienie poprzez przyznanie gminie osobowości prawnej pozwala na realizację interesów tej społeczności. Prawnym wyrazem odrębności interesów lokalnych społeczności od ogólnopaństwowych jest właśnie podmiotowość prawna, której bezpośrednim wyrazem w sferze majątkowej jest możliwość nabywania oraz dysponowania mieniem we własnym imieniu<sup>4</sup>.

Osobowość prawna gminy jest jedną z gwarancji instytucjonalnych, które służą zabezpieczeniu jej pozycji w strukturach władzy publicznej oraz podkreśleniu roli społeczności lokalnej. Oprócz osobowości prawnej istotnym przejawem podmiotowej odrębności gminy jest także przyznana jej w Konstytucji RP ochrona sądowa oraz prawo własności i inne prawa majątkowe. Osobowość prawna gminy daje jej podstawę do występowania w imieniu własnym w obrocie cywilnoprawnym. Korzystanie z uprawnień związanych z własnością gminy przedstawia się inaczej niż w przypadku innych – korporacyjnych osób prawnych. Mieszkańcy, podobnie jak wspólnicy w spółkach, w rzeczywistości mają pozycję właścicieli tylko w znaczeniu ekonomicznym, ponieważ właścicielem w znaczeniu prawa cywilnego jest gmina czy spółka. Jednak wspólnicy spółki mają możliwość decydowania, czy też wpływania na działalność organów zarządzających daną osobą prawną z uwagi na istniejące między nimi stosunki organizacyjne i majątkowe powstałe na skutek wniesienia wkładów, akcji czy udziałów. Takich możliwości nie mają mieszkańcy gmin, bowiem nie pozostają z gminą w żadnych indywidualnych stosunkach majątkowych. Nie zmienia to jednak faktu, że to mieszkańcy są ekonomicznymi właścicielami własności komunalnej, w interesie których działają organy gminy<sup>5</sup>.

Gmina, będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, tworzy na mocy prawa wspólnotę samorządową wyposażoną w osobowość prawną działającą w obrocie jako korporacja mająca zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, mogącą samodzielnie uczestniczyć w obrocie w celu realizacji ciężących na niej zadań w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej<sup>6</sup>. Wskazane elementy charakteryzujące gminę czynią z niej uspołecznioną i upodmiotowioną zdcentralizowaną władzę publiczną, wyposażoną także we władzę państwową połączoną z imperium<sup>7</sup>. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. wśród wymienionych komunalnych osób prawnych gmina zajmuje miejsce szczegól-

<sup>3</sup> W. Szczurek, *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*, Gdańsk 2002, s. 42.

<sup>4</sup> L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 186.

<sup>5</sup> A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 101.

<sup>6</sup> L. Rajca, *Gmina jako podmiot...*, s. 49.

<sup>7</sup> A. Piekara, *Spoleczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 38 i n.

ne, gdyż występuje także w roli podmiotu uprawnień właścicielskich (jako osoba prawna) działającego w sferze dominium<sup>8</sup>.

Właściwe funkcjonowanie gminy nie jest możliwe bez odpowiednich środków materialnych, a szerzej ujmując, bez mienia komunalnego. Zgodnie z art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami [dalej: u.g.n.] mieniem jest własność i inne prawa majątkowe<sup>9</sup> należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Zgodnie z przywołaną regulacją mienie jest jednorodnym zespołem praw majątkowych, bez względu na to, czy jest to mienie prywatne czy publiczne oraz jakie jest jego pochodzenie, a zatem określone w art. 44 kodeksu cywilnego. Zwrócić należy jednak uwagę, szczególnie ze względu na poruszaną w niniejszym artykule tematykę, że mienie nie jest tożsame z gminnym zasobem nieruchomości, który jest pojęciem znacznie węższym i został szczegółowo określony w art. 24 u.g.n. Zgodnie z przywołanym artykułem do gminnego zasobu nieruchomości należą te nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Z ekonomicznego punktu widzenia nieruchomości odgrywają rolę szczególną, dlatego też ustawodawca w wyjątkowo precyzyjny sposób przyznaje organom gminy odpowiednie kompetencje w odniesieniu do nieruchomości. Zgodnie z art. 25 u.g.n. uprawniony do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Do końca 2013 r. podmioty te miały możliwość powierzenia wskazanych w ustawie czynności do wykonania zarządcom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub podmiotom, które zatrudniają te osoby. Zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją dopuszcza się powierzenie czynności do wykonania jedynie rzeczoznawcom majątkowym lub podmiotom zatrudniającym takich rzeczoznawców i to z wyjątkiem nabycia lub zbycia nieruchomości, podejmowania czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie czy też składanie wniosków o założenie księgi wieczystej oraz o wpis w księdze wieczystej<sup>10</sup>. W związku z tym, podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nabycia własności w drodze zasiedzenia będą organy wykonawcze gminy jednoosobowo.

Zanim jednak do zasiedzenia dojdzie, konieczne jest spełnienie przesłanek wskazanych w ustawie. Zasadniczym przepisem regulującym zasiedzenie nieruchomości jest art. 172 k.c. Stanowi on, że posiadacz nieruchomości niebędący jej

<sup>8</sup> L. Rajca, *Gmina jako podmiot...*, s. 185.

<sup>9</sup> A więc także środki uzyskane przez gminę z tytułu subwencji, dotacji, podatków, opłat itp.

<sup>10</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX 2014.

właścicielem nabywa własność tej nieruchomości, jeśli posiada ją nieprzerwanie od dwudziestu lat jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (§ 1), natomiast po upływie lat trzydziestu nabywa on własność nieruchomości, chociażby uzyskał jej posiadanie w złej wierze (§ 2). Przypomnieć należy, że terminy te zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321), z mocą obowiązującą od dnia 1 października 1990 r. Przed wspomnianą nowelizacją terminy zasiedzenia własności nieruchomości były krótsze i wynosiły: dziesięć lat w przypadku dobrej wiary oraz dwadzieścia lat w przypadku złej wiary. W uchwale SN z dnia 10 stycznia 1991 r.<sup>11</sup> Sąd stwierdził, że do zasiedzenia, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. 1 października 1990 r., stosuje się nowe terminy. Jednakże do zasiedzenia nieruchomości, którego termin dwudziestoletni upłynął przed dniem 1 października 1990 r., nie ma zastosowania nowy termin trzydziestoletni.

Z brzmienia obowiązującego przepisu art. 172 k.c. wynika, że do nabycia własności nieruchomości jest konieczne kumulatywne spełnienie dwóch przesłanek, a mianowicie samoistnego i nieprzerwanego posiadania oraz upływu określonego w ustawie okresu posiadania<sup>12</sup>. W związku z brakiem szczególnych ograniczeń możliwości zasiedzenia nieruchomości przez gminę w kodeksie cywilnym można byłoby uznać, że ma ona pełną swobodę w nabywaniu własności w ten sposób. Okazuje się jednak, że niniejsze zagadnienie niesie ze sobą wiele kwestii wartych omówienia, co potwierdzają sprzeczności panujące w orzecznictwie. Pierwsza z nich pojawia się już w momencie ustalania istnienia najważniejszej z przesłanek zasiedzenia, jaką jest posiadanie samoistne z uwagi na to, że działalność gminy może być prowadzona zarówno w obszarze *imperium* jak i *dominium*. Wykazanie posiadania samoistnego, jak słusznie wskazał SN w postanowieniu z dnia 24 lutego 2010 r., jest możliwe poprzez ustalenie faktów, które wskazują na sprawowanie fizycznego władztwa nad rzeczą w taki sposób i w takim zakresie, jak czyni to właściciel (*corpus*), oraz faktów, które świadczą o zamiarze posiadania samoistnego nieruchomości, czyli woli posiadacza władania rzeczą dla siebie jak właściciel (*cum animo rem sibi habendi*). Ustalenie niniejszych faktów jest konieczne także w stosunku do gminy, przy czym mogą one występować zarówno w zakresie *imperium* jak i *dominium*<sup>13</sup>. Na konieczność rozróżnienia władztwa publicznego (*imperium*) i właścicielskiego (*dominium*) SN zwrócił uwagę w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r. (III CZP 72/93)<sup>14</sup>, w której sformułował pogląd, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie zalicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wy-

<sup>11</sup> III CZP 73/90, OSN 1991, poz. 83.

<sup>12</sup> S. Rudnicki, *Zasiedzenie nieruchomości*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 1074.

<sup>13</sup> Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CSK 144/09, LEX nr 578044.

<sup>14</sup> OSNCP 1994, nr 3, poz. 49.

konywanego w ramach uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący. Stanowisko to – jako kształtujące linię orzecznictwa Sądu Najwyższego – było przywoływane także w innych orzeczeniach. Wskazać można chociażby uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2002 r. (II CKN 1186/99), w której Sąd wyraźnie wskazał, że państwo, wykonując władztwo nad rzeczą wynikające z jego publicznych funkcji, nie jest posiadaczem w rozumieniu prawa cywilnego. Prowadzi to do wniosku, że objęcie w posiadanie nieruchomości w ramach *imperium* nie może prowadzić do zasiedzenia.

Identyfikację działalności państwa w sferze *imperium* ułatwia przywołana uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r.<sup>15</sup>, w której wskazuje się na konieczność istnienia podstawy prawnej dla aktów dokonywanych w ramach *imperium*<sup>16</sup>. Podstawa prawna wyraża się w formalnej legitymizacji działań państwa, a nie w sposobie objęcia nieruchomości w posiadanie. Rozróżnienie to jest istotne z uwagi na mającą miejsce w okresie po drugiej wojnie światowej falę powszechnej nacjonalizacji nieruchomości. Działania państwa w owych okolicznościach miały niekiedy charakter nieformalnego przejęcia nieruchomości. W takich sytuacjach, z uwagi na brak aktu prawnego uprawniającego do przejęcia nieruchomości, działalność państwa nie mogła być uznana za imperialne objęcie we władanie. W konsekwencji mogła zatem prowadzić do powstania posiadania samoistnego i ostatecznie do zasiedzenia. Obowiązujące prawo dopuszcza bowiem możliwość nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości objętej w posiadanie nie tylko w złej wierze, ale nawet w drodze bezprawnego przejęcia rzeczy<sup>17</sup>. Nie ma przy tym formalnego znaczenia ani sposób objęcia w posiadanie, ani świadomość bezprawności, która wpływa wyłącznie na czas zasiedzenia ze względu na złą wiarę<sup>18</sup>. Jedynie stwierdzenie, że nieuzasadniona władcza ingerencja państwa w sferę stosunków cywilnoprawnych spowodowała faktyczne wyłączenie danej rzeczy z obrotu cywilnoprawnego połączone z niemożliwością skorzystania z cywilnoprawnych środków ochrony przez zainteresowane strony i może prowadzić do nieuznawania skutków prawnych związanych z działaniem

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> W orzecznictwie podkreśla się ponadto, że sfera działania państwa określana mianem *imperium* polega na ustanawianiu oraz egzekwowaniu publicznych norm prawa wewnętrznego.

<sup>17</sup> Zob. Postanowienie SN z dnia 29 października 1996 r., III CKU 8/96, OSNC 1997, z. 4, poz. 38.

<sup>18</sup> W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że dobra wiara oznacza stan świadomości posiadacza wyrażający się w błędnym przekonaniu o przysługującym mu prawie własności, mimo że rzeczywisty stan prawny jest odmienny, i przy jednoczesnym usprawiedliwieniu błędności tego przekonania. Por. S. Rudnicki, *Zasiedzenie...*, s. 1088 i n.; M. Szaciński, *Dobra wiara posiadacza nieruchomości jako przesłanka zasiedzenia*, „Palestra” 1998, nr 5–6, s. 7 i n. Ze złą wiarą, co niewątpliwie ma miejsce w niniejszym postępowaniu, będziemy mieli zatem do czynienia wówczas, gdy osoba ma świadomość, że nie przysługuje jej prawo własności, albo też nie ma tej świadomości, jednakże powinna ją mieć, gdyby postępowała z należytą starannością i zgodnie z zasadami współżycia społecznego (por. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1956 r., III CR 810/55, OSN 1956, poz. 117).

zasiedzenia<sup>19</sup>. Stan taki istniał właśnie w okresie powojennym, gdzie uwarunkowania polityczne uniemożliwiały dochodzenie na drodze prawnej zwrotu odebranych właścicielom nieruchomości, a zatem był porównywalny ze stanem siły wyższej wymienionej przez ustawodawcę w kodeksie cywilnym jako przyczyna wstrzymania rozpoczęcia biegu terminu zasiedzenia, co znajduje potwierdzenie w postanowieniu SN z dnia 13 października 2003 r.<sup>20</sup> W niniejszym orzeczeniu Sąd wskazał, że niezależny od właściciela, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny, o powszechnym zasięgu oddziaływania stan niemożności efektywnego dochodzenia na drodze prawnej zwrotu rzeczy jest porównywalny ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości), uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie biegu przedawnienia oraz zasiedzenia<sup>21</sup>.

Powyższe rozważania, mimo iż dotyczą Skarbu Państwa, mają istotne znaczenie z punktu widzenia poruszanego w niniejszym artykule zagadnienia z uwagi na fakt, iż z dniem 27 maja 1990 r., na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>22</sup> [dalej: p.w.u.s.t] mienie ogólnonarodowe (państwowe), w tym „należące” do dotychczasowych gmin, stało się z mocy prawa mieniem komunalnym (art. 7 ust. 1). Przejęcie to obejmowało mienie, do którego poprzednicy mieli tytuł prawny, ale także posiadane bez takiego tytułu (art. 5). Wraz z nabyciem mienia następowało przeniesienie posiadania. Gmina stała się więc następcą prawnym Skarbu Państwa. Według obowiązujących przepisów gmina może wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa, jeżeli ma w tym interes prawny, który może przejawiać się w chęci wystąpienia o wydanie deklaratoryjnej decyzji o skomunalizowaniu tej nieruchomości w trybie art. 5 ust. 1 p.w. u.s.t.<sup>23</sup>

Na tle dotychczasowych rozważań można sformułować dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym niemożność wystąpienia z roszczeniem windykacyjnym prze-

<sup>19</sup> Por. uzasadnienie uchwały SN z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96, OSNC 1997, z. 5, poz. 47.

<sup>20</sup> Zob. postanowienie z dnia 13 października 2003 r., I CK 162/05, OSP 2006, nr 9, poz. 107. Nad niniejszym zagadnieniem pochylił się także Europejski Trybunał Sprawiedliwości w decyzji z dnia 23 czerwca 2009 r., 37727/05, LEX nr 512238.

<sup>21</sup> Pogląd ten znalazł także poparcie w orzeczeniu z SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, gdzie Sąd stwierdził, że bieg zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości objętej w posiadanie samoistne w wyniku wadliwego wykonania dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82 z późn. zm.) nie rozpoczynał się dopóty, dopóki właściciele nieruchomości nie mogli efektywnie dochodzić na drodze prawnej jej zwrotu. Zob. OSP 2004/4/53. Podobny pogląd Sąd wyraził w postanowieniu z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 131/04, LEX nr 175955.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

<sup>23</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2013 r., I SA/WA 1739/12, LEX nr 1311572, a także postanowienie SN z dnia 27 czerwca 1997 r., II CKN 122/77, LEX nr 1228726.

ciwko państwu w okresie powojennym spowodowała zawieszenie biegu terminu zasiedzenia. Według drugiego natomiast zasiedzenie nie może nastąpić na rzecz gminy, jeśli posiadanie uzyskała w ramach realizacji przez nią władztwa publicznego mającego swą podstawę prawną. Pierwszy z poglądów jest jak najbardziej aktualny do dziś dnia, drugi z kolei ustalony w uchwale pełnego składu Izby z dnia 21 września 1993 r. uległ zmianie, co można zaobserwować w wielu orzeczeniach wydawanych po 2003 r., w których niejako przyjęto nową linię orzeczniczą<sup>24</sup>. W uchwale z dnia 25 października 2007 r. Sąd wskazał, że władając cudzą nieruchomością, uzyskaną w ramach sprawowania władztwa publicznego (*imperium*), państwo wykonuje jednocześnie władztwo właścicielskie (*dominium*), które ze względu na swój charakter może być posiadaniem samoistnym w rozumieniu art. 336 k.c., prowadzącym do zasiedzenia nieruchomości na podstawie art. 172 k.c.<sup>25</sup> Powyższe twierdzenie znajduje również poparcie wśród przedstawicieli doktryny, gdzie uznaje się, że fakt zawłaszczenia nieruchomości za pomocą aktu o charakterze publicznoprawnym nie powinien mieć wpływu na ocenę, że o postaci posiadania decyduje wyłącznie sposób władania nieruchomością. O charakterze posiadania nie decyduje bowiem stan prawny, lecz faktyczny<sup>26</sup>.

Nabywanie własności w drodze zasiedzenia jest możliwe jedynie w odniesieniu do nieruchomości stanowiących *res commercium*. Niedopuszczalność zasiedzenia nieruchomości może wynikać tylko z ustawy i z reguły wynika z wyłączenia jej z obrotu cywilnoprawnego. Uznanie rzeczy za *res extra commercium* ma charakter bezwzględny i oznacza niedopuszczalność jakiegokolwiek zmiany osoby właściciela. Jako przykład takiego wyłączenia można podać chociażby grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie<sup>27</sup> oraz nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych pod drogi publiczne od chwili obwieszczenia o decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi<sup>28</sup>. Charakter rzeczy decydujący o tym, że jej przeznaczeniem jest publiczne korzystanie, wyłącza ich samoistne posiadanie, a tym samym zasiedzenie. W orzeczeniu z dnia 24 czerwca 2010 r. (IV CSK 40/10 niepubl.) Sąd Najwyższy stwierdził, że posiadanie samoistne nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną przez inny

<sup>24</sup> Przywołaną linię orzeczniczą potwierdzają następujące orzeczenia: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 131/03, niepubl.; z dnia 14 czerwca 2005 r., V CK 305/04, niepubl.; z dnia 13 października 2005 r., I CK 162/05, OSP 2006, nr 9, poz. 107; z dnia 14 lutego 2006 r., II CSK 86/05, niepubl. oraz z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 137/05, niepubl.).

<sup>25</sup> W uchwale wydanej w pełnym składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego sąd ostatecznie rozstrzygnął sprzeczności panujące w dotychczasowym orzecznictwie w zakresie oceny spełnienia przez państwo podstawowej przesłanki, jaką jest posiadanie samoistne, III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43.

<sup>26</sup> K. Czerwińska-Koral, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, „Przegląd Prawa Prywatnego”* 2008, nr 4, s. 95.

<sup>27</sup> Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. 2005 r. Nr 239, poz. 2019.

<sup>28</sup> Art. 5 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

podmiot niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie może prowadzić do nabycia jej przez zasiedzenie. W dalszej kolejności nieruchomości mogą być wyłączone z obrotu z uwagi na ich szczególny charakter wyrażony w ich wykorzystaniu niezbędnym na cele obronności i bezpieczeństwa, które zostało określone w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa<sup>29</sup>.

W art. 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.) wprowadzono wyłączenie zasiedzenia w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 1 października 1990 r. obowiązywał art. 177 k.c., w którym wprowadzono generalny zakaz zasiedzenia nieruchomości będących przedmiotem własności państwowej. Poza wskazanymi wyżej nieruchomościami wyłączonymi z obrotu cywilnoprawnego, zasiedzeniu nie podlegają także te, będące przedmiotem własności publicznej, które zostały przeznaczone do publicznego korzystania. Do kategorii tej zaliczyć można drogi publiczne, place publiczne, parki miejskie lub nieruchomości cementarne, które nie mogą być jednocześnie przedmiotem publicznego korzystania przez nieograniczoną liczbę osób oraz jednocześnie indywidualnego posiadania samoistnego, a tym samym zasiedzenia.

Przywołane wyżej przedmiotowe ograniczenia zasiedzenia są skuteczne także w stosunku do gminy, na co wskazał SN w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2014 r. wskazując, że gmina jako osoba prawna może nabywać w obrocie cywilnoprawnym majątek, także w drodze zasiedzenia (art. 44 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) [dalej: u.s.g.]. Możliwość zasiedzenia przez gminę ogranicza się jednak do majątku, który jest niezbędny do wykonywania jej statutowych zadań. Oznacza to, że gmina musi faktycznie władać nieruchomością i przejawiać *animus rem sibi habendi* poprzez wykonywanie czynności, manifestujących przekonanie, że faktyczny stosunek do rzeczy stanowi jej własną i nieograniczoną sferę dyspozycji. Zasiedzenie nastąpi wtedy, gdy gmina włada nieruchomością dla siebie ze sposobem wykorzystywania posiadanej nieruchomości w celu realizacji ustawowo określonych zadań gminy, spośród których w art. 7 ust. 1 u.s.g. ustawodawca wymienia m.in. sprawę gminnych dróg, wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną, bezpieczeństwa. Posiadanie w celu realizacji zadań publicznych występowało zarówno wtedy, gdy gmina dokonywała przedsięwzięć związanych z koniecznością objęcia w posiadanie nieruchomości w imieniu Skarbu Państwa przed reformą z 1990 r., jak i po jej przeprowadzeniu w imieniu własnym w celu realizacji zadań przekazanych jej przez Skarb Państwa w ustawie o samorządzie gminnym.

W kontekście tej reformy należy wskazać, że o ile przesłanki zasiedzenia zostały spełnione przez Skarb Państwa przed przywołaną reformą, o tyle z uwagi na

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 207, poz. 2107.



fakt, że gmin w owym czasie w porządku prawnym nie było, a zatem nie mogło dojść do zasiedzenia przez gminę nawet wtedy, gdy kontynuowała ona posiadanie Skarbu Państwa. W takich okolicznościach, jak wskazał SN w postanowieniu z dnia 16 września 2011 r., zasiedzenie na rzecz gminy będzie niedopuszczalne, gdyż nabyła ona tę nieruchomość na własność z mocy prawa na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. p.w. u.s.t.<sup>30</sup> A zatem, jeśli podczas postępowania w sprawie o zasiedzenie okaże się, że termin zasiedzenia upłynął, gdy gmina jako podmiot prawa jeszcze nie istniała, to chociażby w trakcie postępowania była posiadaczem nieruchomości – nie nabędzie własności. Nastąpi bowiem stwierdzenie nabycia tego prawa przez podmiot będący posiadaczem w chwili upływu terminu zasiedzenia. Niemniej jednak, jeśli posiadaczem był Skarb Państwa, to gmina ma interes prawny, aby stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie nastąpiło, bo w dalszej kolejności jest uprawniona do złożenia wniosku o komunalizację nabytego przez Skarb Państwa gruntu, o ile jest on niezbędny do realizacji powierzonych jej w ustawie zadań.

Warto w tym miejscu pochylić się nad wspomnianą ustawą komunalizacyjną w kontekście nowelizacji kodeksu cywilnego, która weszła w życie 1 października 1990 r., w której jednym z uchylonych przepisów był art. 177, wyłączający, niezależnie od położenia, możliwość zasiedzenia nieruchomości stanowiącej własność państwową. Według art. 10 tej ustawy zasiedzenie nieruchomości, której nabycie w drodze zasiedzenia było dotychczas wyłączone, biegnie od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. 1 października 1990 r., jednakże termin ten ulega skróceniu o czas, w którym taki stan istniał przed wejściem w życie ustawy, lecz nie więcej niż o połowę. Oznacza to, że posiadacz w dobrej wierze może zaliczyć najwyżej 10 lat, a posiadacz w złej wierze nie więcej niż 15 lat. Należy wziąć pod uwagę to, że 27 maja 1990 r., przechodząc na własność gmin, część nieruchomości państwowych utraciła status „publiczny”, co oznaczało, że już od tego dnia stało się możliwe ich zasiedzenie i bieg rozpoczęły stosowne terminy, co zresztą znajduje potwierdzenie w judykaturze<sup>31</sup>. A zatem przepis art. 10 nie dotyczy tych nieruchomości, ponieważ w dniu wejścia w życie nowelizacji kodeksu cywilnego nie istniał stan wyłączający możliwość ich zasiedzenia.

Możliwość skrócenia terminu została przewidziana w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2006 r. (III CZP 100/05), w uzasadnieniu której Sąd uznał, że skrócenie czasu koniecznego do zasiedzenia nieruchomości wynika z możliwości analogicznego zastosowania w podobnych sytuacjach art. XLII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Jest to przepis wyrażający ogólną zasadę prawa intertemporalnego, który znajdzie zastosowanie właśnie w sytuacji, gdy nie ma szczegółowych przepisów

<sup>30</sup> IV CSK 608/10, LEX nr 1129159.

<sup>31</sup> Postanowienie SN z dnia 4 marca 2011 r., I CSK 293/10, LEX nr 848112. W tym zakresie także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2007 r., I CSK 186/07, LEX nr 347267 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 419/07, LEX nr 391843.

prześciowych. Nie można uznać za taki przepis art. 10 przywołanego powyżej, ponieważ wszedł on w życie już po uchyleniu art. 177 k.c., a zatem zgodnie z art. 3 k.c. w tych okolicznościach nie jest możliwe jego zastosowanie. Istota problemu sprowadza się do wskazania, kiedy nieruchomości utraciła państwowy charakter uniemożliwiający zasiedzenie. Mimo że okres między momentem komunalizacji, a uchyleniem art. 177 k.c. to tylko kilka miesięcy, niemniej jednak w praktyce te kilka miesięcy może okazać się kluczowe przy stwierdzeniu zasiedzenia nieruchomości.

Na łamach niniejszego artykułu warto poruszyć także kwestię posiadania w dobrej wierze przez gminę. Zagadnienie to pośrednio rozpatrywał SN w wyroku z dnia 24 października 1972 r., I CR 177/72. W niniejszej sprawie Sąd podjął się wyjaśnienia kilku kwestii natury prawnej, wiążących się z tą okolicznością, że strona pozwana, której dobra lub zła wiara rozstrzyga o zakresie roszczeń strony powodowej, była osobą prawną. Na tle przywołanego orzeczenia warto odpowiedzieć na pytanie, czyja świadomość decyduje o dobrej lub złej wierze osoby prawnej. Mając na względzie przyjętą przez ustawodawcę w kodeksie cywilnym tzw. teorię organu, w myśl której osoba prawna działa przez swoje organy (art. 38 k.c.), należy przyjąć, że dla tej oceny decydująca jest świadomość osób wchodzących w skład organu osoby prawnej. Do tego jednak należy dodać, że skoro w omawianym przypadku nie chodzi o czynność prawną, wystarcza do przyjęcia złej wiary osoby prawnej świadomość określonego stanu prawnego u jednej z osób wchodzących w skład organu, choćby nawet do ważności czynności prawnej były potrzebne oświadczenia woli dwu tych osób. Kolejne zagadnienie, które wyłania się na kanwie niniejszej sprawy, sprowadza się do niezajomości prawa, która, jak się wydaje, co do zasady może uzasadniać przyjęcie dobrej wiary zainteresowanego podmiotu. W takim bowiem wypadku nie chodzi o niezajomość prawa w ścisłym tych słów znaczeniu, lecz o tzw. błąd co do prawa. To ogólne stwierdzenie należy jednak uzupełnić wyjaśnieniem, że na błąd co do prawa nie może się powoływać osoba prawna dysponująca odpowiednim aparatem organizacyjnym, jak np. gmina, która korzysta z wszelkiego rodzaju fachowców, a wśród nich z prawników<sup>32</sup>.

Zasada *accessio possessionis* znajduje zastosowanie także w przypadku gminy. Gmina, przejmując mienie na podstawie p.w. u.s.t., w tym również mienie będące w posiadaniu jej poprzedników prawnych bez tytułu prawnego, mogłaby doliczyć posiadanie nieruchomości państwowej przez poprzednika od dnia 1 października 1990 r.<sup>33</sup> Ustawodawca w art. 176 k.c. nie rozróżnia, czy przeniesienie posiadania ma nastąpić na podstawie czynności prawnej, czy także w inny sposób. Można więc przyjąć, że jest również dopuszczalne przejęcie z mocy prawa.

<sup>32</sup> OSNC 1973, nr 10, s. 171; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Glosa do wyroku SN z dnia 24 października 1972 r.*, ICR 177/72, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 168 i n.

<sup>33</sup> M. Stańko *Zasiedzenie nieruchomości przez gminę i inne komunalne osoby prawne*, „Rejent” 1994, nr 6, s. 50.

Zatem skoro na zasadzie art. 5 ust. 1–3 p.w. u.s.t. gmina *ex lege* stała się następcą prawnym podmiotów wymienionych w tym przepisie w odniesieniu do mienia, które do nich należało, to doszło również do przeniesienia posiadania tego mienia. W związku z tym gmina jest uprawniona do doliczenia posiadania na podstawie art. 176 § 1 k.c. Biorąc pod uwagę treść przywołanej już uchwały składu siedmiu sędziów z 1993 r. wydaje się, że doliczenie jest możliwe tylko wtedy, gdy poprzednik był samoistnym posiadaczem w rozumieniu prawa cywilnego, a zatem w świetle tej uchwały doliczeniu nie podlega okres władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywane w ramach uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego (*imperium*), chociażby istniał tytuł własności uznany następnie za nieistniejący.

Skutki zasiedzenia nieruchomości następują z mocy prawa w ściśle określonym terminie. Po upływie tego terminu nie miałoby żadnego znaczenia oświadczenie samoistnego posiadacza, który stał się właścicielem nieruchomości, że rezygnuje ze skutków zasiedzenia i chce, by właścicielem była nadal osoba, przeciwko której biegło zasiedzenie, czyli właściciel dotychczasowy. Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości następuje w drodze postanowienia sądowego mającego charakter deklaratoryjny. W świetle art. 609 § 1k.p.c. uprawnionym do złożenia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia jest każdy zainteresowany, tj. podmiot mający interes prawny w stwierdzeniu zasiedzenia zarówno na swoją rzecz, jak i na rzecz innego podmiotu, jak przyjmuje się w orzecznictwie<sup>34</sup>. Zgodnie z treścią uchwały składu siedmiu sędziów SN, zasada prawna z dnia 22 kwietnia 1950 r., C 1864/49, przeszkody do złożenia wniosku o stwierdzenie zasiedzenia nie stanowi nawet to, że posiadanie zasiedzanej rzeczy lub jej własność przeszły już na inny podmiot<sup>35</sup>. W takim przypadku sąd w postanowieniu stwierdzającym nabycie własności rzeczy przez zasiedzenie rozstrzygnie, kto w określonej chwili nabył jej własność<sup>36</sup>. Mając to na względzie, wydają się uzasadnione wspomniane już działania gminy polegające na występowaniu z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa.

W kontekście tematyki zasiedzenia nieruchomości przez gminę jest także istotna kwestia historycznego wymiaru zasiedzenia, która była związana z dekretem z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87), który już nie obowiązuje, ale pozostają w mocy jego skutki, często budzące szereg wątpliwości i sporów. Zgodnie z treścią tych przepisów wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały, był majątkiem opuszczonym. Stawał się on własnością Skarbu Państwa lub związków samorządu terytorialnego przez przedawnienie (zasiedzenie), jeżeli upłynął termin 10 lat (nieruchomości) lub 5 lat (ruchomości), licząc w obu przy-

<sup>34</sup> Tak m.in. orzeczenie SN z dnia 31 sierpnia 1949 r., C 1132/49, „Państwo i Prawo” 1950, z. 2, s. 132.

<sup>35</sup> OSN(C) 1950, nr 1, poz. 3.

<sup>36</sup> Postanowienie SN z dnia 3 kwietnia 2003 r., V CK 60/03, OSNC 2004, nr 6, poz. 101.

padkach od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została zakończona<sup>37</sup>. Po dokonaniu w 1990 r. komunalizacji mienia ogólnonarodowego po dziś dzień wiele gmin w Polsce prowadzi spory powstałe na tle wyżej przywołanej regulacji. Niemalą jest także spraw związanych z próbą odzyskania przez spadkobierców ziemi pozostawionej przez tzw. późnych przesiedleńców<sup>38</sup>, którzy na stałe wyjechali do Niemiec. Tereny przez nich pozostawione Skarb Państwa przejął na podstawie ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a w dalszej kolejności w 1990 r. przekazał na własność gminom. Możliwość domagania się odzyskania gruntów pojawiła się z wraz z nową ustawą o obywatelstwie polskim, która weszła w życie w 2012 r., a która pozwoliła na odzyskanie obywatelstwa tym, którzy w okresie PRL przenieśli się na stałe do Niemiec. Sąd Najwyższy orzekł<sup>39</sup>, że potomkowie osób, które po wojnie zadeklarowały polską narodowość, zachowali prawo do majątków w Polsce, mimo że później wyjechali do Niemiec i utracili polskie obywatelstwo. Na skutek przedłużenia terminu zasiedzenia w 1991 r. w złej wierze do 30 lat, obecni posiadacze nie mogą się skutecznie bronić. Nawet bowiem widniejący w księdze wieczystej wpis gminy jako właściciela nieruchomości nie gwarantuje jej zachowania prawa, gdyż w drodze powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej można doprowadzić do jej wykreślenia. Jeżeli gmina otrzymała nieruchomość od Skarbu Państwa na skutek komunalizacji, to staje się jej właścicielem *ex lege*, co jest oczywiste, jeśli dotychczasowym właścicielem nieruchomości był Skarb Państwa.

Mając na względzie powyższe oraz kontrowersyjną wykładnię, którą przyjął SN w przywołanej wyżej uchwale z 2012 r., wydaje się, iż obecna sytuacja pozwala przepuszczać, że jeszcze przez kilka lat liczba roszczeń o odszkodowania lub zwrot nieruchomości także w stosunku do gmin będzie utrzymywać się na wysokim poziomie lub nawet rosnać. Kontrowersyjne kwestie dotyczące zasiedzenia nie dziwią, patrząc z perspektywy właściciela tracącego własność. Dopóki pozostają nieuregulowane kwestie własnościowe, także te, o których wspomniano powyżej, dopóty zasiedzenie będzie spełniać swą gospodarczą funkcję, choć już w innym wymiarze niż kiedyś. Współcześnie bowiem możliwość nabycia własności nieruchomości w dobrej wierze od niewłaściciela na podstawie rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych przejęła funkcję ochrony obrotu. Gmina, jako podmiot prawa obdarzony osobowością prawną na równi z innymi podmiotami, może korzystać z tej instytucji, nabywając własność nieruchomości, jeśli jest ona niezbędna do realizacji celu publicznego. Prezentowane poglądy judykatury wskazują, że problematyka zasiedzenia nieruchomości przez gminę wymaga uwzględnienia jej specyfiki jako osoby prawnej, a w wielu przypadkach, co zo-

<sup>37</sup> B. Baran, *Prawo cywilne dla zarządców nieruchomości*, Oficyna 2009, s. 187.

<sup>38</sup> Późni przesiedleńcy to 500–600 tys. osób, które w latach 1956–1984 zrezygnowały z polskiego obywatelstwa i wyjechały do Niemiec.

<sup>39</sup> Uchwała SN z dnia 29 czerwca 2012 r., III CZP 88/11.

stało wskazane, także istniejących wcześniej uregulowań, szczególnie w kontekście przeobrażeń ustroju politycznego i stosunków gospodarczych.

**Beata J. Kowalczyk**

**ACQUISITIVE PRESCRIPTION OF REAL ESTATE  
BY A MUNICIPALITY IN THE LIGHT OF THE CASE LAW  
OF THE SUPREME COURT – SELECTED PROBLEMS**

According to Polish law, a municipality is one of the subjects legitimized to obtain the right to property through long possession. This solution is rooted in the political transformation that started in 1989, the implementation of the idea of self-government and the communalization of national property. In 1990 municipalities obtained legal personality and were granted their own competences, separate from government administration. The legal personality of municipalities provides a base for acting on their own behalf in the relationships of civil law. However, a municipality cannot function without appropriate resources, in particular without municipal property. Art. 172 of the Polish Civil Code provides that in order to acquire the right to ownership of property, it is necessary to meet following conditions - spontaneous and uninterrupted possession by a specified period of time. As the Civil Code does not provide any restrictions concerning the acquisition of property by municipalities, it may be considered that it can happen by acquisitive prescription as well. However, the issue brings a lot of questions that are worth discussing. It is reflected in the contradictions prevailing in the decisions of the Supreme Court, which relate primarily to the possibility of the acquisitive prescription of real property owned by municipality in terms of the empire.

Another important issues concern recovery attempts undertaken by the heirs of lands left by the so-called late resettlers. The current situation allows to predict that the amount of claims for compensation or restitution of real estates addressed against municipalities will remain high or will even increase. As long as the ownership issues remain unregulated, the acquisitive prescription will fulfill its economic function, albeit in a different dimension than before.