

DANIEL DĄBROWSKI

## Dopuszczalność nabycia w drodze zasiedzenia własności nieruchomości stanowiącej las państwowy. Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2023 r., III CZP 94/22

**Admissibility of Adverse Possession of Ownership of Real Property Constituting a State Forest. Gloss to the Resolution by a Panel of Seven Supreme Court Judges of 21 June 2023, III CZP 94/22**

### Abstract

The gloss relates to the Supreme Court's resolution adopted by a seven-judge panel on 21 June 2023 (III CZP 94/22) concerning the adverse possession of real estate constituting a state forest. In this resolution, the Court held that Article 2 of the Act on preserving the national character of the country's strategic natural resources does not preclude the acquisition by adverse possession of such real estate. The gloss endorses this position, pointing out that the rules of linguistic interpretation unequivocally support the assumption that the term „ownership transformation” as used in Article 2 of the Act refers only to processes of ownership change of a structural nature. In the opinion of the glossator, the Court rightly concluded that the result of the linguistic interpretation is confirmed by the purpose of the Act, also taking into account the historical context of its enactment.

**KEYWORDS:** adverse possession, state forest, strategic natural resources of the country, ownership transformation

**SŁOWA KLUCZOWE:** zasiedzenie, las państwowy, strategiczne zasoby naturalne kraju, przekształcenia własnościowe

**DANIEL DĄBROWSKI** – doktor habilitowany, Uniwersytet Szczeciński,  
ORCID – 0000-0003-3072-5267, e-mail: daniel.dabrowski@usz.edu.pl

# 1 | Wprowadzenie

Problematyka zasiedzenia nieruchomości była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego. Liczba opublikowanych orzeczeń tegoż Sądu dotyczących art. 172 k.c. świadczy o tym, że instytucja zasiedzenia odgrywa wciąż istotną rolę społeczną i gospodarczą, a regulujące ją przepisy nadal budzą wątpliwości. Znaczna część tych wątpliwości wiąże się z niejasnymi relacjami między przepisami kodeksu cywilnego a przepisami ustaw szczególnych ustanawiających specyficzny reżim dla określonego rodzaju nieruchomości. Takiego przypadku dotyczy też głosowana uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie siedmiu sędziów w dniu 21 czerwca 2023 r., III CZP 94/22<sup>[1]</sup>, na skutek przedstawienia przez skład trzyosobowy tegoż Sądu, postanowieniem z dnia 18 listopada 2021 r., IV CSKP 120/21<sup>[2]</sup>, następującego zagadnienia prawnego:

Czy art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>[3]</sup> [...] wyłącza możliwość nabycia przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy w rozumieniu art. 1 pkt 3 tej ustawy?.

Na tak zadane pytanie Sąd Najwyższy odpowiedział przecząco, dopuszczając zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy.

Głosowana uchwała zasługuje na uwagę nie tylko ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia. Z jej uzasadnieniem warto zapoznać się także ze względu na sposób argumentacji, wielość podnoszonych wątków i szeroki kontekst rozważań. O tym, że zagadnienie jest wysoce kontrowersyjne, świadczy złożenie dwóch zdań odrębnych przez sędziów biorących udział w podejmowaniu uchwały<sup>[4]</sup>.

Już na wstępie można stwierdzić, że zapatrywanie przyjęte w głosowanej uchwale jest trafne i zasługuje na aprobatę. Także uzasadnienie uchwały nie budzi większych wątpliwości.

<sup>1</sup> OSNC 2024 nr 3, poz. 25.

<sup>2</sup> Legalis nr 2656463.

<sup>3</sup> T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1235, dalej jako u.s.z.n. Przepis art. 2 u.s.z.n. ma następujące brzmienie: "Zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych".

<sup>4</sup> Zdanie odrębne złożyli SSN K. Zaradkiewicz (z uzasadnieniem) oraz SSN M. Manowska, która przyłączyła się do uzasadnienia SSN K. Zaradkiewicza.

## 2 | Stan faktyczny

Stan faktyczny sprawy był stosunkowo prosty. Wnioskodawcy od 1985 r. zamieszkiwali nieruchomość, na której wybudowali dom. Nieruchomość ta sąsiadowała z gruntem stanowiącym własność Skarbu Państwa, wykorzystywanym jako wysypisko śmieci, nieporośniętym roślinnością leśną. Wnioskodawcy krótko po zamieszkaniu zaczęli wykorzystywać część sąsiedniej nieruchomości, a w maju 1985 r. ogrodzili płotem wspólnie z własną nieruchomością obszar sąsiedniej nieruchomości o powierzchni 1200 m<sup>2</sup>. Od tego czasu korzystali z tego obszaru w celach gospodarczych, prowadząc na nim ogród. Na mapie klasyfikacyjnej z założenia ewidencji gruntów z 1962 r. sporną działkę oznaczono jako nieużytek. W rejestrze gruntów oraz księdze wieczystej była jednak oznaczona jako grunt leśny. W planie urządzenia lasu sporny grunt został ujęty jako luka o powierzchni 0,14 ha, będąca przygraniczną częścią dużego kompleksu leśnego poddawanego pielęgnacji. Luka ta nie była pokryta drzewostanem, lecz podlegała zalesieniu.

Wnioskodawcy złożyli wniosek o stwierdzenie zasiedzenia przez nich części spornej nieruchomości.

## 3 | Stanowisko sądów

Sąd Rejonowy, rozstrzygający sprawę, nie miał wątpliwości co do tego, że wnioskodawcy byli od 1985 r. posiadaczami samoistnymi w złej wierze części przedmiotowej nieruchomości. Uznał także, że upłynął termin zasiedzenia, w związku z czym ustalił, że wnioskodawcy zasiedzieli część nieruchomości objętą wnioskiem z dniem 1 maja 2005 r. Sąd nie uwzględnił zarzutu o wyłączeniu możliwości zasiedzenia ze względu na obowiązywanie art. 2 w zw. z art. 1 u.s.z.n., wskazując, że sporny grunt nie spełnia i nie spełniał w momencie zajęcia przez wnioskodawców żadnego z kryteriów wskazanych w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>[5]</sup>.

Odmienne stanowisko zajął Sąd Okręgowy, przyjmując, że sporny grunt stanowił las w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. a) u.l., będąc częścią większej działki przeznaczonej do produkcji leśnej, przejściowo pozbawioną roślinności leśnej. Charakteru nieruchomości nie mogły zmienić nielegalne

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1356 ze zm., dalej jako u.l.

działania degradujące nieruchomości lub zmieniające sposób jej zagospodarowania. Jednocześnie Sąd odwoławczy uznał, że art. 2 u.s.z.n., który zakazuje przekształceń własnościowych zasobów naturalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, wyklucza także zasiedzenie państwowych gruntów leśnych. Zwrócił wprawdzie uwagę, że zakaz wynikający z wskazanego przepisu nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż obowiązuje „z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych”. Sąd II instancji uznał jednak, że kodeks cywilny, ze względu na swoją uniwersalną naturę, nie stanowi przepisów szczególnych w rozumieniu art. 2 u.s.z.n. Dopuszczalny zakres przekształceń własnościowych gruntów leśnych został – zdaniem tego Sądu – unormowany w art. 38 u.l. i nie obejmuje zasiedzenia nieruchomości. Z tych powodów Sąd Okręgowy oddalił wniosek o zasiedzenie. Od orzeczenia Sądu Okręgowego wnioskodawcy wnieśli skargę kasacyjną. W toku jej rozpoznawania Sąd Najwyższy wystąpił z zagadnieniem prawnym wskazanym we wstępie niniejszej glosy.

## 4 | Ocena stanowiska Sądu Najwyższego

Dopuszczalność zasiedzenia nieruchomości stanowiącej las państwowy była już wcześniej przedmiotem kilku orzeczeń Sądu Najwyższego, co zostało odnotowane przez Sąd w uzasadnieniu glosowanej uchwały. W postanowieniu z dnia 14 marca 2016 r., IV CSK 251/15<sup>[6]</sup> oraz w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16<sup>[7]</sup> Sąd Najwyższy przyjął, że zakaz przekształceń własnościowych wynikający z art. 2 u.s.z.n. dotyczy także nabycia przez zasiedzenie własności gruntu stanowiącego las państwowy. Z kolei w postanowieniu z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18<sup>[8]</sup> oraz

<sup>6</sup> Legalis nr 2300545.

<sup>7</sup> Legalis nr 1715226.

<sup>8</sup> OSP 2020, nr 4, s. 3 z dwiema glosami: Małgorzata Bałwicka-Szczyrba, „Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18” OSP, nr 4 (2020): 11-17; Grzegorz Wolak, „Dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18” *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*, nr 2 (2020): 51-70.

w uchwale z dnia 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19<sup>[9]</sup> Sąd Najwyższy w innym składzie orzekającym zajął stanowisko odmienne, uznając, że zasiedzenie nie jest formą przekształceń własnościowych, do których odwołuje się ustawodawca w art. 2 u.s.z.n. Dobrze się zatem stało, że przedmiotowe zagadnienie – mające istotne znaczenie praktyczne – zostało przedstawione do rozstrzygnięcia rozszerzonemu składowi Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy przekonująco uargumentował pogląd o konieczności wąskiego rozumienia terminu „przekształcenia własnościowe” użytego w art. 2 u.s.z.n., odwołując się do reguł wykładni językowej oraz funkcjonalnej. Zgodzić się należy z zasadniczą większością tez sformułowanych przez Sąd. Drobne zastrzeżenia można zgłosić jedynie do kolejności podejmowanych wątków, w szczególności odwołania się najpierw do kontekstu historycznego, a dopiero później do metod wykładni językowej. Warto także rozwinąć niektóre fragmenty argumentacji, zwłaszcza w świetle złożonych zdań odrębnych.

Bez wątpienia rację ma Sąd Najwyższy, stwierdzając, że termin „przekształcenia własnościowe” ma w języku prawnym i prawniczym ugruntowane znaczenie. Słusznie też Sąd odwołuje się w pierwszym rzędzie do języka prawnego i prawniczego, a nie do języka powszechnego<sup>[10]</sup>. Sąd wskazuje wiele przykładów użycia tego terminu w języku prawnym (zwłaszcza w tytułach aktów prawnych), które potwierdzają, że ustawodawca używa go dla określenia procesów, których celem jest „odejście od własności państwowej niektórych dóbr i włączenie ich w sferę własności prywatnej”, oraz że zawsze chodzi o pewien „strukturalny mechanizm wyzbywania się własności państwowej dóbr”<sup>[11]</sup>. Dla porządku należy jednak dodać, że przyjęte przez Sąd Najwyższy rozumienie omawianego terminu jest zbyt wąskie (choć kwestia ta nie ma znaczenia dla wykładni art. 2 u.s.z.n.). W literaturze prawniczej termin „przekształcenia własnościowe” rozumiany jest bowiem zwykle szerzej, jako obejmujący nie tylko prywatyzację

<sup>9</sup> OSNC 2020, nr 10, poz. 79.

<sup>10</sup> A tym bardziej potocznego. Por. w tym zakresie trafne uwagi Agnieszki Choduń, *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa* (Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2018), 131 i 181-195.

<sup>11</sup> O tym, że termin ten ma to samo znaczenie w języku prawniczym świadczą już choćby tytuły wielu prac poświęconych nacjonalizacji po II wojnie światowej (np. Piotr Tomasz Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji* (Warszawa: Lex, 2013) czy też procesom związanym z transformacją systemową po roku 1989 – np. Henryk Sobolewski, *Determinanty i procedury przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych: dwie dekady prywatyzacji* (Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, 2011)).

i reprivatyzację (a zatem zmianę formy własności z państwowej na prywatną), ale także nacjonalizację i komunalizację<sup>[12]</sup>. Zawsze jednak odnosi się on do procesów o charakterze strukturalnym, prowadzonych na większą skalę, zwykle związanych z istotnymi zmianami społeczno-gospodarczymi. Nawet jeśli termin „przekształcenie własnościowe” można czasem odnosić do pojedynczego zdarzenia prawnego, w wyniku którego jeden podmiot traci własność a inny ją nabywa, to dotyczy to tylko takiej sytuacji, w której do zdarzenia tego dochodzi w ramach procesów przekształceń własnościowych<sup>[13]</sup>. W żadnych innych przypadkach przeniesienia własności czy też – szerzej rzecz ujmując – utraty i nabycia własności nie określa się w języku prawnym ani prawniczym terminem „przekształcenie własnościowe”<sup>[14]</sup>.

Trzeba także stanowczo sprzeciwić się idei interpretacji terminu „przekształcenie własnościowe” w oderwaniu od języka prawnego i prawniczego, poprzez odwołanie się do słownikowego znaczenia wyrazów „przekształcenie” i „własnościowe”, która to metoda mogłaby rzeczywiście prowadzić do wniosku, że każda zmiana formy własności (np. z państwowej na prywatną), niezależnie od okoliczności i podstawy tej zmiany, jest przekształceniem własnościowym<sup>[15]</sup>. Podejście takie jest niedopuszczalne z tego względu, że omawiany termin jest tzw. zestawieniem, połączeniem dwóch wyrazów, które funkcjonuje w języku jako pojedynczy leksem. Znaczenie należy zatem przypisać całemu zwrotowi „przekształcenie (przekształcenia) własnościowe”, a nie poszczególnym wyrazom, które na zwrot ten się składają<sup>[16]</sup>. Zestawienia mają swoiste znaczenie, w pewnych

<sup>12</sup> Tak np. Andrzej Powałowski, „Aksjologia i prawo przekształceń własnościowych w gospodarce” *Przegląd Prawa i Administracji* 114 (2018): 609-610.

<sup>13</sup> Jak trafnie Sąd wskazuje, tego rodzaju zmiana podmiotowa „ma swoje osadzenie normatywne w ustawodawstwie dedykowanym dla takich procesów”. W takim sensie można np. mówić, że doszło do przekształcenia własnościowego określonego przedsiębiorstwa państwowego, które zostało sprywatyzowane.

<sup>14</sup> Dla uzasadnienia takiego stanowiska można odwołać się do wielu podręczników czy opracowań systemowych dotyczących nabycia i utraty własności, w których nigdy nie używa się terminu „przekształcenie własnościowe” w odniesieniu do któregośkolwiek ze sposobów nabycia i utraty własności uregulowanych w art. 155-194 k.c. Zamiast wielu por. Edward Gniewek, „Nabycie i utrata własności”, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. Edward Gniewek, t. III, wyd. 4 (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 257-409.

<sup>15</sup> Taki jest podstawowy argument przywołany w zdaniu odrębnym.

<sup>16</sup> Por. np. w tym zakresie Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 291. Autor ten wskazuje, że w „w przypadku zbitki słownej (wyrażenia) należy: 1) najpierw poszukiwać znaczenia wprost dla całej zbitki słownej (wyrażenia, np. dla zwrotu „obrona

przypadkach odmienne niż wynikałoby to ze znaczenia tworzących je wyrazów. Przywoływanie słownikowego znaczenia pojedynczych wyrazów może zatem prowadzić do błędnych wniosków. To szczególne znaczenie terminu „przekształcenia własnościowe” zostało zresztą dostrzeżone w zdaniu odrębnym, w którym stwierdzono jednak, że takie znaczenie funkcjonuje w języku potocznym. Nie budzi natomiast wątpliwości, że funkcjonuje ono także w języku prawnym<sup>[17]</sup> i prawniczym.

Podzielić trzeba też pogląd wyrażony w doktrynie, że zwrot „podlegać przekształceniom własnościowym” przesądza o tym, że przekształcenie musi następować na skutek działalności jakiegoś podmiotu, co wynika ze słownikowego znaczenia wyrazu „podlegać” – „zostać poddanym działaniu”<sup>[18]</sup>. Konieczne jest zatem podjęcie przez kogoś intencjonalnego działania. Zmiana podmiotu własności na skutek zasiedzenia następuje natomiast automatycznie, w wyniku upływu czasu. Także z tego punktu widzenia nie sposób uznać, że na skutek zasiedzenia nieruchomości „podlega” przekształceniu własnościowemu.

Przyjęte wyżej znaczenie wyrażenia „przekształcenia własnościowe” znajduje również potwierdzenie w kontekście jego użycia, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy. Odnosi się ono do zasobów naturalnych wymienionych w art. 1 u.s.z.n., które – w zasadniczej większości – nie są rzeczami w rozumieniu prawa cywilnego<sup>[19]</sup>. Pozwala to na przyjęcie, że termin „przekształcenia własnościowe” nie odnosi się do typowych sposobów nabycia i utraty własności uregulowanych w kodeksie cywilnym,

---

konieczna”), 2) przy braku takiej możliwości – przez ustalenie znaczenia całości na podstawie ustalenia znaczenia zwrotów składowych [...]”.

<sup>17</sup> O czym świadczą choćby cytowane w zdaniu odrębnym tytuły ustaw: ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz. U. Nr 51, poz. 299 ze zm.), ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. Nr 16, poz. 69 ze zm.); ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz. U. Nr 98, poz. 473 ze zm.).

<sup>18</sup> Balwicka-Szczyrba, „Nabycie”, 13; Wolak, „Dopuszczalność nabycia”, 59.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 1 u.s.z.n. „Do strategicznych zasobów naturalnych kraju zalicza się: 1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieciki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie [...]; 2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów [...]; 3) lasy państwowe; 4) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej [...]; 5) zasoby przyrodnicze parków narodowych”.



ale właśnie do szczególnych procesów o charakterze strukturalnym, na podstawie której mogłoby dojść do prywatyzacji i nadania statusu rzeczy zasobom, które takiego charakteru nie posiadają.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że zarzut jakoby brzmienie art. 2 u.s.z.n. nie dawało podstawy do odróżnienia sytuacji zbywania gruntów leśnych w ramach reprivatyzacji lasów od nabycia własności gruntu w wyniku zasiedzenia (czy innego zdarzenia prawnego o podobnym charakterze) – wyrażony w zdaniu odrębnym – należy uznać za nietrafiony. Językowa wykładnia omawianego przepisu prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie obejmuje on zakresem swojego zastosowania nabycia własności na podstawie zasiedzenia.

W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy sięga – już na samym początku właściwego uzasadnienia – do argumentów historycznych. Odwołanie się do kontekstu historycznego dokonywane jest przy tym w dwóch aspektach. Po pierwsze Sąd poddaje analizie proces kształtowania treści art. 2 u.s.z.n., starając się ustalić jego wpływ na znaczenie terminu „przekształcenia własnościowe”. Historyczność jest więc tutaj elementem językowych dyrektyw interpretacyjnych<sup>[20]</sup>. Po drugie Sąd rozważa znaczenie okoliczności, w których doszło do uchwalenia ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, w szczególności przedłożenia projektu tej ustawy w czasie, gdy procedowany był projekt tzw. ustawy reprivatyzacyjnej<sup>[21]</sup>. W tym zakresie kontekst historyczny jest uwzględniany w ramach funkcjonalnych dyrektyw wykładni. Rozważania historyczne prowadzone są w odpowiedzi na zastrzeżenia zgłoszone w postanowieniu przedstawiającym zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia w powiększonym składzie, w którym sąd pytający podał w wątpliwość trafność argumentów historycznych przywołanych we wcześniejszym postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2019 r.

W derywacyjnej koncepcji wykładni – na którą wprost powołuje się Sąd Najwyższy w postanowieniu przedstawiającym zagadnienie prawne i którą, jak się wydaje, stosuje Sąd w głosowanej uchwale<sup>[22]</sup> – pozatekstowy

<sup>20</sup> Por. Choduń, *Aspekty językowe*, 272.

<sup>21</sup> Rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach, druk sejmowy III kadencji, nr 1360. <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1360.htm>.

<sup>22</sup> Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale nie odwołuje się wprost do koncepcji derywacyjnej, ale potwierdza słuszność postulatu wykładni dynamicznej, będącym jednym z podstawowych postulatów koncepcji derywacyjnej.



kontekst historyczny „może być w ogóle zignorowany albo traktowany jako dodatkowy argument o charakterze wspierającym uzasadnienie rozstrzygnięcia interpretacyjnego”<sup>[23]</sup>. Z tych względów niewłaściwe wydaje się rozpoczęcie uzasadnienia głosowanej uchwały od analizy kontekstu historycznego. Bardziej prawidłowe byłoby odwołanie się w pierwszym rzędzie do wykładni językowej, przyjmując jednocześnie, że momentem interpretacyjnym jest moment rozstrzygania. Dopiero ustalenie rezultatu wykładni językowej pozwala na rozważenie kontekstu historycznego i to jedynie w ramach funkcjonalnych dyrektyw wykładni. W tym zakresie zgodzić się należy w pełni ze stanowiskiem zawartym w postanowieniu z dnia 10 maja 2019 r., zgodnie z którym „Brzmienie przepisu prawa stanowi dla interpretatora główne źródło informacji o tym, jakiej treści norma została przez prawodawcę zakodowana w przepisie”, a „ranga treści przepisu nie powinna być [...] pomniejszana na rzecz brzmienia projektu przepisu”<sup>[24]</sup>. Na gruncie derywacyjnej koncepcji wykładni zastąpienie w toku procesu legislacyjnego sformułowania „nie podlegają prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze” zwrotem „nie podlegają przekształceniom własnościowym” pozostaje zatem – wbrew sugestii Sądu Najwyższego zawartej w głosowanej uchwale – obojętne w procesie wykładni. Poszukiwanie intencji tej zmiany jest zbędne, zwłaszcza w sytuacji, w której – jak wskazano powyżej – językowe dyrektywy wykładni prowadzą do jednoznacznego rezultatu. Jednocześnie jednak trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że wspomniana zmiana nie miała charakteru merytorycznego i tym

<sup>23</sup> Choduń, *Aspekty językowe*, 272.

<sup>24</sup> Z pewnością nie jest natomiast trafne kolejne stwierdzenie Sądu w uzasadnieniu wspomnianego postanowienia, zgodnie z którym „odstąpienie przez ustawodawcę od projektowanej treści przepisu, przyjmowanej w toku prac ustawodawczych, na rzecz odmiennej treści regulacji ostatecznie wprowadzonej, zwykle powinno skłaniać do doszukiwania się intencji prawodawcy w postaci rezygnacji z poprzedniego brzmienia i urzeczywistnienia, za pomocą aktualnej treści przepisu, innego zakresu wywodzonej z niego normy”. Taka teza, mimo że sformułowana ostrożnie, pozbawiona jest jakichkolwiek podstaw. Modyfikacje treści przepisów na etapie prac legislacyjnych, mogą być motywowane zarówno chęcią zmiany treści wywodzonej z niego normy, ale także koniecznością sprecyzowania jego znaczenia, ujednoczenia terminologii, zachowania poprawności językowej itp. Nie sposób przyjmować, by któraś z tych przesłanek modyfikacji występowała z istotnie większą częstotliwością.

bardziej trudno byłoby wywodzić z tej zmiany, jakoby jej celem była istotna modyfikacja treści normy prawnej wyrażanej w przepisie art. 2 u.s.z.n.<sup>[25]</sup>.

Niewątpliwie natomiast kontekst historyczny może być uwzględniany pomocniczo w ramach funkcjonalnych dyrektyw wykładni<sup>[26]</sup>. Także w tym przypadku punktem wyjścia powinno być jednak określenie funkcji i celu przepisu w aktualnym momencie interpretacyjnym, tzn. w chwili podejmowania uchwały w sprawie. Podstawowy cel aktu prawnego, w którym zawarty jest przedmiotowy przepis, wynika z tytułu tego aktu. Celem tym jest zachowanie „narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju”, a także – co wynika z treści poszczególnych przepisów – określenie generalnych zasad gospodarowania tymi zasobami. Ustawa ma zatem chronić przed działaniami, które mogłyby grozić zachowaniu narodowego charakteru zasobów, a w odniesieniu do lasów ma zapewniać powszechny wstęp do lasów państwowych oraz nieodpłatny dostęp do pozaprodukcyjnych zasobów naturalnych. Niewątpliwie zachowaniu narodowego charakteru zasobów groziłyby strukturalne przekształcenia własnościowe, zwłaszcza prywatyzacja lub reprivatyzacja dokonywana w naturze. Tego typu zmiany własnościowe mogłyby spowodować, że znaczna część zasobów naturalnych straciłaby swój narodowy charakter. Ryzyka takiego nie niosą natomiast pojedyncze przypadki zbywania elementów zasobów naturalnych, tym bardziej że podlegają one ustawowym ograniczeniom. Nie sposób zatem przyjąć, by celem ustawy było całkowite wyłączenie możliwości zmian w zakresie własności elementów zasobów naturalnych, tym bardziej że z art. 2 *in fine* u.s.z.n. wynika, iż zakaz przekształceń własnościowych nie ma charakteru bezwzględny (co także trafnie przywołał Sąd Najwyższy).

Poszukując celu omawianej ustawy, jeszcze przed odwołaniem się do kontekstu historycznego, przywołać należy art. 7 u.s.z.n. Zgodnie z nim „Roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów”. W uzasadnieniu głosowanej uchwały Sąd Najwyższy stwierdza, że treść art. 7 u.s.z.n. „nie jest [...] całkiem obojętna z punktu widzenia wykładni art. 2 u.s.z.n.”, jednak nie rozwija

<sup>25</sup> Taki kierunek interpretacji przyjmuje Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 maja 2019 r. co pozostaje w sprzeczności z zadeklarowaną wcześniej tezą o prymacie tekstu ustawy.

<sup>26</sup> W taki sposób został też uwzględniony w postanowieniu z dnia 10 maja 2019 r., w którym Sąd w ogóle nie odwołuje się do modyfikacji przepisów projektu ustawy, ale do jej uzasadnienia.

swojego stanowiska w tym zakresie. Należy przyjąć, że art. 7 u.s.z.n. tworzy kontekst dla art. 2 u.s.z.n. Skoro do ustawy został wprowadzony przepis dotyczący rekompensat za utraconą własność zasobów naturalnych, to przecież nie nastąpiło to bez powodu. Przepis ten ewidentnie wskazuje, że celem ustawy (a przynajmniej jednym z celów podstawowych) było powstrzymanie reprivatyzacji zasobów naturalnych. W innym przypadku przepis nie miałby bowiem sensu. Nie ma przy tym znaczenia, że przepis ten zawiera jedynie deklaracje ustawodawcy, która do dzisiaj nie została zrealizowana<sup>[27]</sup>, jak również to, że określa on wąsko grupę podmiotów, którym mogą przysługiwać ewentualne roszczenia. Istotny jest kontekst, jaki ten przepis tworzy, i to, że pokazuje związek między „przekształceniami własnościowymi”, o których mowa w art. 2 u.s.z.n., oraz rekompensatami dla osób, które mogłyby odzyskać utraconą własność zasobów naturalnych, gdyby przekształcenia własnościowe nie zostały zakazane.

Przedstawiony wyżej cel ustawy odczytywany z jej tytułu oraz ogółu przepisów znajduje potwierdzenie w okolicznościach jej uchwalenia. Nie budzi wątpliwości, że ustawa miała na celu zapobiegać procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu. Ten cel łatwo odtworzyć z uzasadnienia projektu ustawy<sup>[28]</sup>. Oczywiście ustalanie celu z kontekstu historycznego pełni jedynie funkcję pomocniczą. Nie sposób jednak twierdzić, że kontekst ten nie ma żadnego znaczenia. Odwoływanie się do uzasadnienia aktu prawnego jest powszechnie przyjętą praktyką podczas dokonywania wykładni<sup>[29]</sup>. Trudno też zgodzić się z poglądem Sądu pytającego, że te pierwotne cele ustawy stały się nieaktualne, ze względu na to, że „plany wprowadzenia ustaw reprivatyzacyjnych ostatecznie nie zostały zrealizowane”. Uchwalenie ustawy o strategicznych zasobach naturalnych było przecież w istotnej mierze aktem polityczno-społecznym, pełniło funkcję sygnalizującą, wyrażało długoterminowe zamiary ustawodawcy. Jednocześnie przecież ustawa ta nie ma wyższej rangi niż inne ustawy. Gdyby ustawodawca zamierzał jednak dokonać reprivatyzacji czy prywatyzacji zasobów naturalnych mógłby uchylić ustawę o strategicznych

<sup>27</sup> Por. w tym zakresie uchwałę uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85.

<sup>28</sup> Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk sejmowy III kadencji nr 1455. Dostępny na stronie <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdrucku/1455>.

<sup>29</sup> Por. np. Paulina Konca, „Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, (2019): 38-50 i cytowana tam literatura.

zasobach naturalnych oraz uchwalić akt prawny pozwalający na przekształcenia własnościowe. Nietrafne jest zatem twierdzenie, że odczytanie celów ustawy z kontekstu historycznego musiałyby prowadzić do wniosku, że „ustawa [...] jest aktem bez znaczenia prawnego, gdyż miała chronić przed zagrożeniami wprowadzonymi przez ustawodawcę, lecz ostatecznie nieziszczonymi”. Tak długo jak ustawa obowiązuje, ma ona na celu powstrzymać przed procesami prywatyzacji i reprivatyzacji zasobów naturalnych, choć oczywiście, ze względu na to, że jest ona „tylko” ustawą, nie może rzeczywiście zabezpieczać przed działaniami ustawodawcy, który chciałby takie procesy przeprowadzić<sup>[30]</sup>.

Kontekst historyczny pozwala też jednoznacznie stwierdzić, że celem ustawy nie było zapobieganie jednostkowym przypadkom zasiedzenia nieruchomości stanowiących lasy państwowe czy też innego rodzaju nieruchomości stanowiących strategiczne zasoby naturalne<sup>[31]</sup>. Nigdy w dyskursie publicznym nie pojawiły się twierdzenia o tym, by instytucja zasiedzenia stanowiła zagrożenie dla tego rodzaju zasobów. Ze swej istoty zresztą zagrożenia takiego nie stanowi. Można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że zasiedzenie nieruchomości leśnych będzie zwykle dotyczyło niewielkich obszarów, najczęściej nieporośniętych roślinnością leśną, na granicy między nieruchomością prywatną a nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa. Możliwość zasiedzenia nieruchomości porośniętej rzeczywiście lasem jest ograniczona ze względu na to, że trudno sprawować faktyczne władztwo nad takim lasem, trudno posiadać go samoistnie<sup>[32]</sup>. Zważywszy na fakt, że lasy państwowe są kontrolowane przez służby leśne, jest mało prawdopodobne, by większe obszary lasu były ogrodzone przez osoby trzecie, albo by takie osoby manifestowały w jakikolwiek inny sposób swoje posiadanie samoistne nieruchomości leśnej przez okres wystarczający do zasiedzenia i nie zostało to zauważone

---

<sup>30</sup> Z tych względów zgłoszono inicjatywę dotyczącą zmiany Konstytucji, przywoływaną przez Sąd w głosowanej uchwale dla wykazania znaczenia terminu „przekształcenia własnościowe”. Por. Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy VII kadencji nr 2374. Dostępny na stronie <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2374>. W zdaniu odrębnym wskazano, że „projekty aktów normatywnych nie mogą [...] w żadnym wypadku stanowić podstawy kierunku interpretacji obowiązującego prawa”. Co do zasady z twierdzeniem tym można się zgodzić, ale nie ma przeszkód, żeby do tego rodzaju dokumentów odwoływać się przy ustaleniu znaczenia określonego terminu w języku prawniczym.

<sup>31</sup> Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego...

<sup>32</sup> Por. Balwicka-Szczyrba, „Nabycie”, 15.

przez odpowiednie służby, które nie podjęły działań zmierzających do przerwania okresu zasiedzenia. Takie przypadki mogą oczywiście mieć miejsce (wadliwe oznaczenia geodezyjne, błędy na mapach), jednak ich częstotliwość z pewnością nie jest na tyle wysoka, by zagrozić narodowemu charakterowi strategicznych zasobów naturalnych. Jak trafnie zauważono w literaturze „Specyfika przesłanki posiadania samoistnego nieruchomości leśnej stanowi swoisty filtr, który wydaje się skutecznie ograniczać pozyskiwanie przez zasiedzenie tychże nieruchomości”<sup>[33]</sup>.

W swojej uchwale Sąd Najwyższy trafnie przypomniał korygującą i porządkującą funkcję zasiedzenia. Zasiedzenie przyczynia się do ustabilizowania i uporządkowania stosunków społecznych pod względem prawnym<sup>[34]</sup>. Utrata własności przez dotychczasowego właściciela na skutek zasiedzenia następuje „na skutek jego zaniebania, przejawiającego się długotrwałym tolerowaniem cudzego posiadania”<sup>[35]</sup>. Ryzyko zasiedzenia powinno zatem skłaniać właściciela do większej troski o nieruchomość, do manifestowania swojego posiadania, do podejmowania działań chroniących swoją własność. Należy przyznać rację Sądowi Najwyższemu, że szeroka interpretacja art. 2 u.s.z.n. nie sprzyjałaby takiej postawie podmiotów, które sprawują władztwo nad zasobami naturalnymi. Zgodzić się przy tym trzeba z twierdzeniem zawartym w zdaniu odrębnym do uchwały, zgodnie z którym „Mechanizm usuwania niezgodności między rzeczywistym stanem prawnym a stanem jawnym [...] nie podlega ochronie konstytucyjnej jako taki”. Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale nie twierdzi jednak inaczej, nie stara się stworzyć jakiegoś konstytucyjnego „prawa do zasiedzenia”. Odwołanie się do funkcji zasiedzenia ma charakter pomocniczy, potwierdza rezultat wykładni językowej, wyklucza konstatację, że językowy rezultat wykładni pozostaje w sprzeczności z celem przepisu; prowadzi do wniosku, że skoro zasiedzenie ma stabilizować i porządkować stosunki społeczne pod względem prawnym, to dopuszczenie do zasiedzenia nie stanowi zagrożenia dla narodowego charakteru zasobów naturalnych.

Można także dodać, że regulacja dotycząca zasiedzenia nieruchomości zawarta w art. 172 k.c. dotyczy wszelkiego rodzaju nieruchomości bez względu na ich charakter, osobę właściciela oraz osobę posiadacza. Odstępstwa od zasady wyrażonej w tym przepisie są formułowane wyraźnie,

<sup>33</sup> Ibidem, 16.

<sup>34</sup> Gniewek, „Nabycie i utrata własności”, 386.

<sup>35</sup> Ibidem, 387.

względnie wynikają ze szczególnego statusu określonych nieruchomości<sup>[36]</sup>. Przepis art. 2 u.s.z.n. tak dalece odbiega swoją redakcją od innych przepisów, z których wynika niedopuszczalność zasiedzenia określonych kategorii nieruchomości<sup>[37]</sup>, że trudno przyjąć, by miał on realizować taki sam cel, jak te inne przepisy. Wskazać też trzeba, że ustawa o lasach nie wyłącza nieruchomości leśnych z obrotu oraz – w odróżnieniu do innych aktów prawnych dotyczących nieruchomości o szczególnym statusie – mimo że zawiera regulacje dotyczące gospodarowania gruntami leśnymi, nie wyłącza zasiedzenia takich nieruchomości<sup>[38]</sup>.

Podobnie pomocniczą funkcję pełni odwołanie się Sądu do norm i zasad konstytucyjnych. Trafnie Sąd wskazuje, że „przyjęcie szerokiego znaczenia pojęcia «przekształcenia własnościowe» użytego art. 2 u.s.z.n., obejmującego także instytucję zasiedzenia, oznaczałoby uprzywilejowanie własności państwowej (własności Skarbu Państwa) w zakresie jej ochrony, co kłóciłoby się z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Lasów państwowych nie można byłoby zasiedzieć ze względu na obowiązywanie zakazu z art. 2 u.s.z.n., natomiast ochrony tej pozbawione były m.in. grunty leśne będące przedmiotem własności jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów prywatnych”. Z tezą tą podjęto rozbudowaną polemikę w zdaniu odrębnym do uchwały, w którym wskazano, że „nie można uznać, iż wprowadzenie ustawowego zakazu przekształceń własnościowych lasów narusza wolność majątkową (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), prawo własności jako prawo człowieka (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP), ani też prawo do własności (art. 64 ust. 1), względnie jakiegokolwiek inne prawo lub wolność konstytucyjną, a także nakaz równej ochrony własności i innych praw majątkowych, statuowany w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP”. Z pierwszą częścią tego

---

<sup>36</sup> Zwraca na to uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18. Por. też Balwicka-Szczyrba, „Nabycie”, 13-14; Wolak, „Dopuszczalność nabycia”, 61-62.

<sup>37</sup> Por. w szczególności zestawienie tych przepisów zawarte w postanowieniu, o którym mowa w przypisie 31. Patrz też Wolak, „Dopuszczalność nabycia”, 65.

<sup>38</sup> Tak trafnie Balwicka-Szczyrba, „Nabycie”, 12. Zdaniem A. Haładyj należy jednak przyjąć, że „W zakresie, w jakim ustawa szczególna nie przewiduje dalszych wyjątków, wprowadzenie zakazu dokonywania przekształceń własnościowych skutkuje zatem kwalifikacją strategicznych zasobów naturalnych jako *res extra commercium* (przedmioty materialne wyjęte z obrotu)” – Anna Haładyj, Jacek Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2020), art. 2. Autorka ta również jednak stoi na stanowisku, że art. 2 u.s.z.n. nie wyłącza działania szczególnych instytucji prawa cywilnego, jak zasiedzenie czy roszczenie z art. 231 § 1 k.c.



twierdzenia nie sposób się nie zgodzić. Konstytucyjna ochrona własności, gwarantowana przepisami art. 21 Konstytucji i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, dotyczy co do zasady własności prywatnej<sup>[39]</sup>. Adresatem norm wyrażonych w tych przepisach jest państwo, a wynikający z nich obowiązek gwarancyjny spoczywa na organach władzy publicznej<sup>[40]</sup>. Trafnie także wskazano w zdaniu odrębnym, że „Stawianie własności publicznej, w tym przede wszystkim państwowej (Skarbu Państwa) na równi z podlegającą konstytucyjnej ochronie własnością prywatną stanowi zatem wyraz niezrozumienia istoty gwarancji konstytucyjnych wolności i praw”. Teza ta, mimo że słuszna, nie może stanowić argumentu przeciwko trafności rozstrzygnięcia przyjętego w głosowanej uchwale. Sąd Najwyższy w ogóle nie przywołuje art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, a w szczególności nie twierdzi, że zakaz przekształceń własnościowych czy też zakaz zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa byłby niedopuszczalny w świetle tych przepisów. Z tych względów polemika podjęta w tym zakresie w zdaniu odrębnym jest chybiona.

Więcej uwagi wypada natomiast poświęcić kwestii trafności przywołania przez Sąd Najwyższy art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W zdaniu odrębnym wskazano, że twierdzenie jakoby wyłączenie dopuszczalności zasiedzenia nieruchomości leśnych tylko w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa naruszało art. 64 ust. 2 Konstytucji jest „nieporozumieniem [...] zarówno z uwagi na brak praw i wolności „relacyjnych” (własność publiczna nie podlega ocenie wprost w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), jak i z powodu braku «cechy relewantnej» skutkującej niedopuszczalnością różnicowania”, a „Równość podmiotów chronionych [...] nie odnosi się do podmiotów nie objętych w ogóle sferą regulacyjną art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, a do nich zaliczyć należy Skarb Państwa”. Taki pogląd wydaje się sprzeczny z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału

---

<sup>39</sup> Zagadnienie ochrony prawnopodstawowej podmiotów publicznych na gruncie art. 21 Konstytucji budzi jednak wątpliwości. Por. Kamil Zaradkiewicz w: *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz art. 1-86*, red. Leszek Bosek, Marek Safjan (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016), 590-591.

<sup>40</sup> Piotr Tuleja w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 93; Sylwia Jarosz-Żukowska, Leszek Garlicki w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, t. II, Art. 30-86, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, wyd. 2 (Warszawa: Kancelaria Sejmu-Wydawnictwo Sejmowe, 2016), 606-607; Zaradkiewicz w: *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz art. 1-86*, 578-79, 1458.



Konstytucyjnego oraz stanowiskiem doktryny. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99,<sup>[41]</sup>

Kontekst historyczny powstania konstytucji wyjaśnia, że wpisanie zasady równej ochrony do przepisów normujących wolności i prawa człowieka i obywatela ma na celu podkreślenie niedopuszczalności różnicowania ochrony praw majątkowych przez przepisy przyznające państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego.

W wyroku tym Trybunał wskazuje zatem, że główny cel art. 64 ust. 2 Konstytucji to właśnie ochrona przed uprzywilejowaniem własności państwowej (publicznej) w porównaniu z własnością prywatną. Podobnie w wyroku z dnia 16 marca 2004 r., K 22/03<sup>[42]</sup>, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że:

„Równość ochrony” sformułowana przez art. 64 ust. 2 Konstytucji dotyczy przede wszystkim braku materialnoprawnego zróżnicowania statusów własności, co jest reakcją na hierarchizację typów i form własności istniejącą w Konstytucji z 1952 r. do 1990 r.

Także w doktrynie wskazuje się, że:

Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej w płaszczyźnie podmiotowej oznacza [...] zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem<sup>[43]</sup>.

Wyłączenie możliwości zasiedzenia nieruchomości trzeba uznać za szczególną formę ochrony własności. Prawo własności staje się „silniejsze”, nie można go utracić w razie długotrwałego zaniechania jego wykonywania.

<sup>41</sup> OTK 2001, nr 1, poz. 5.

<sup>42</sup> OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20

<sup>43</sup> Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, wyd. 2. (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2012), 389. Por. także Monika Florczak-Wątor w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 236; Jarosz-Żukowska, Garlicki w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, 614, którzy jednak dopuszczają uprzywilejowanie własności prywatnej względem publicznej.

Objęcie takim wyłączeniem jedynie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa byłoby zatem uprzywilejowaniem własności państwowej, zróżnicowaniem ochrony „z uwagi na charakter podmiotu danego prawa”<sup>[44]</sup>. Nie można by przy tym uznać, że mielibyśmy wówczas do czynienia z dopuszczalnym różnicowaniem intensyfikacji ochrony „w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym”<sup>[45]</sup>. Takim kryterium przedmiotowym mógłby być leśny charakter nieruchomości, jednak aby uniknąć zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji wyłączenie możliwości zasiedzenia musiałyby dotyczyć wszystkich nieruchomości leśnych niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem – Skarb Państwa, podmiot prywatny lub jednostka samorządu terytorialnego. Odwołanie się do zasad konstytucyjnych dotyczących ochrony środowiska – na co zwrócono uwagę w zdaniu odrębnym – mogłoby uzasadniać ochronę nieruchomości leśnych przed zasiedzeniem, ale nie uzasadniałoby podmiotowego zróżnicowania tej ochrony.

Zasada równej dla wszystkich ochrony własności nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszczalne są od niej odstępstwa pod warunkiem, iż „różnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi”<sup>[46]</sup>. Nie wydaje się jednak, by wyłączenie możliwości zasiedzenia nieruchomości leśnych dotyczące tylko tych nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa znajdowało oparcie w takich argumentach. Niezależnie od tego przypomnieć należy ponownie, że Sąd Najwyższy odwołał się do art. 64 ust. 2 Konstytucji jedynie pomocniczo.

Trafne są także rozważania Sądu Najwyższego w uzasadnieniu głosowanej uchwały, w których Sąd odnosi się do pozostałych argumentów sądu pytającego, które miałyby przemawiać za szeroką interpretacją art. 2 u.s.z.n. Słusznie Sąd Najwyższy kwestionuje potrzebę wyższej ochrony lasów państwowych w porównaniu do ochrony przyznanej gruntom rolnym oraz wskazuje na odmienną metodę ochrony własności Skarbu Państwa przyjętą w odniesieniu do gruntów rolnych. Zgodzić należy się również ze stanowiskiem Sądu, że brak przepisów intertemporalnych dotyczących zasiedzenia nieruchomości leśnych przemawia za wąską interpretacją art. 2

<sup>44</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25

<sup>45</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., P 3/03, OTK Seria A 2003 nr 8, poz. 82.

<sup>46</sup> Por. Jarosz-Żukowska i Garlicki w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, 612–13 i cytowane tam literatura i orzecznictwo.

u.s.z.n. Wreszcie trafne są także wywody dotyczące wadliwości stanowiska zakładającego, że zasiedzenie nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa dopuszczalne jest tylko w odniesieniu do tych nieruchomości, co do których dopuszczalna byłaby ich sprzedaż zgodnie z art. 38 u.l.

## 5 | Podsumowanie

W podsumowaniu raz jeszcze należy wyrazić stanowisko, że głosowana uchwała zasługuje na pełną akceptację. W jej uzasadnieniu Sąd poruszył wiele wątków. Trafnie Sąd stwierdził, że rezultat wykładni językowej jest jednoznaczny; słusznie jednak nie poprzestał na rezultacie wykładni językowej rozpoznając wszystkie wątpliwości zgłoszone przez sąd pytający. Argumenty pozajęzykowe potwierdziły

brak [...] konkretnych przesłanek społecznych i normatywnych przemawiających za szerokim postrzeganiem zakazu z art. 2 u.s.z.n., w tym przede wszystkim za włączeniem w zakres stosownego zakazu zasiedzenia nieruchomości leśnej.

Stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uzasadnieniu głosowanej uchwały pozwala także na obronę poglądu, zgodnie z którym art. 2 u.s.z.n. nie wyklucza wystąpienia z żądaniem przeniesienia własności nieruchomości na podstawie art. 231 § 1 k.c. Wyraźne wyartykułowanie tej kwestii w uzasadnieniu stanowi dodatkowy walor głosowanej uchwały.

## Bibliografia

Balwicka-Szczyrba Małgorzata, „Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18” *OSP*, nr 4 (2020): 11-17.

Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*. wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2012.

- Choduń Agnieszka, *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2018.
- Gniewek Edward, „Nabycie i utrata własności”, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. Edward Gniewek, wyd. 4, t. III. 257-409. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Haładyj Anna, Jacek Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2020.
- Kociubiński Piotr Tomasz, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*. Monografie Lex. Warszawa: Lex, 2013.
- Konca Paulina, „Materiały legislacyjne w świetle prawa, praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny z perspektywy polskiej i hiszpańskiej” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, (2019): 38-50. <https://doi:10.36280/AFPiFS.2019.1.38>.
- Konstytucja RP, t. I, *Komentarz art. 1-86*, red. Leszek Bosek, Marek Safjan. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, t. II, Art. 30-86, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, wyd. 2. Warszawa: Kancelaria Sejmu-Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Powałowski Andrzej, „Aksjologia i prawo przekształceń własnościowych w gospodarce”. *Przegląd Prawa i Administracji* 114 (2018): 609-21. <https://doi:10.19195/0137-1134.114.40>.
- Sobolewski Henryk, *Determinanty i procedury przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych: dwie dekady prywatyzacji*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Wolak Grzegorz, „Dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18” *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*, nr 2 (2020): 51-70. [https://www.kSSIP.gov.pl/pobierz\\_plik/2020-2\\_38\\_-\\_dopuszczalnosc.pdf](https://www.kSSIP.gov.pl/pobierz_plik/2020-2_38_-_dopuszczalnosc.pdf).
- Zieliński Maciej, *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*. wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.



