

## **UCHWAŁA**

### **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

21 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)  
SSN Tomasz Szanciło  
SSN Ewa Stefańska  
SSN Krzysztof Wesołowski (sprawozdawca)  
SSN Marcin Krajewski  
SSN Kamil Zaradkiewicz  
SSN Mariusz Łodko

na posiedzeniu niejawnym 21 czerwca 2023 r. w Warszawie  
w sprawie z wniosku H. P. i M. P.  
przy uczestnictwie Skarbu Państwa – P. G. L. Lasy Państwowe Nadleśnictwo W.  
o stwierdzenie zasiedzenia,  
na skutek przedstawienia przez Sąd Najwyższy  
postanowieniem z 18 listopada 2021 r., IV CSKP 120/21,  
zagadnienia prawnego:

"Czy art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu  
narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju  
(t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1235) wyłącza możliwość nabycia przez  
zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy w rozumieniu  
art. 1 pkt 3 tej ustawy?"

podjął uchwałę:

**Artykuł 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu  
narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych  
kraju nie wyłącza możliwości zasiedzenia nieruchomości  
stanowiącej las państwowy.**

## UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne rozstrzygane przez rozszerzony skład Sądu Najwyższego ujawniło się przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej wnioskodawców, zawierającej zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (dalej: „u.s.z.n.”) w zw. z art. 38 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (dalej: „u.o.l.”) w zw. z art. 172 § 1 i 2 k.c., od postanowienia Sądu Okręgowego w Gdańsku, którym Sąd ten zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w Wejherowie w ten sposób, że oddalił wniosek o zasiedzenie bliżej opisanej nieruchomości gruntowej, należącej do uczestnika postępowania Skarbu Państwa – P. G. L. Lasy Państwowe Nadleśnictwo W.

Sąd Najwyższy (dalej „Sąd pytający”) zasadniczą trudność w rozstrzygnięciu dostrzeżonego problemu prawnego wiąże z ustaleniem zakresu pojęcia „przekształcenia własnościowe” z art. 2 u.s.z.n. Z przepisu tego wynika bowiem, że ustawodawca zakazuje przekształceń własnościowych, obejmujących zasoby naturalne wymienione w art. 1 u.s.z.n. (w tym lasy państwowe – art. 1 pkt 3 u.s.z.n.), które pozostają przedmiotem własności Skarbu Państwa (art. 2 *in principio* i *in medio* u.s.z.n.), z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wyjątki w tym względzie mogą być wprowadzane przez przepisy ustaw szczególnych (art. 2 *in fine* u.s.z.n.).

Sąd pytający zwrócił uwagę, że w dotychczasowej judykaturze Sądu Najwyższego nie ma jednomyślności co do określania zakresu zakazu przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n., choć analiza najnowszych wypowiedzi judykatury wskazuje na preferowanie wąskiego rozumienia tego zakazu, jako obejmującego wyłącznie zmiany strukturalne będące efektem procesów prywatyzacyjnych. Pogląd ten został także zaaprobowany przez doktrynę.

W przekonaniu Sądu pytającego dyskusyjne jest powoływanie się na art. 2 u.s.z.n. w brzmieniu nadanym przez wnioskodawców w projekcie ustawy

o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (gdzie była mowa wprost o zakazie prywatyzacji i reprivatyzacji) i wywodzenie z tego tezy, że stosowny przepis w brzmieniu ostatecznie ukształtowanym w toku prac parlamentarnych (tj. w wersji uchwalonej przez Sejm RP 6 lipca 2001 r., w której mowa o przekształceniach własnościowych) wyraża pierwotnie przyjmowane dążenie, aby strategiczne zasoby naturalne kraju nie podlegały wyłącznie strukturalnym procesom wyzbywania się mienia przez Skarb Państwa.

Ponadto, w ocenie Sądu pytającego przy wykładni art. 2 u.s.z.n. nie jest właściwe przypisywanie nadrzędnego znaczenia argumentom historycznym, wynikającym z faktu przedłożenia projektu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju z równoległym procedowanym projektem ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach (dalej: „ustawa reprivatyzacyjna”), wobec niewzięcia w życie tej ostatniej ustawy. W związku z tym Sąd pytający sugeruje, aby określać zakres zakazu z art. 2 u.s.z.n. z uwzględnieniem całokształtu kontekstu interpretacyjnego (konieczności posługiwania się wykładnią dynamiczną).

Sąd pytający zwrócił też uwagę na kontekst składniowy (syntaktyczny) interpretowanego zwrotu („nie podlegają przekształceniom własnościowym”), wskazujący, że sens regulacji wiąże się z wykluczeniem niepożądanego skutku, a nie określeniem sposobu, w jakim skutek ten miałby się realizować. Szerokie ujęcie zakresu pojęcia „przekształcenia własnościowe” pozostaje przy tym w koherencji z tytułem ustawy: „o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju”.

W ocenie Sądu pytającego z orzecznictwa Sądu Najwyższego preferującego wąskie rozumienie zakresu znaczeniowego pojęcia „przekształcenia własnościowe” z art. 2 u.s.z.n. wynika, że w swej istocie jest ono utożsamiane z czynnościami prawnymi prowadzącymi do przeniesienia przez Skarb Państwa prawa własności strategicznych zasobów naturalnych (spod zakazu z art. 2 u.s.z.n. wyłącza się m.in. zasiedzenie gruntu stanowiącego las państwowy oraz przeniesienie własności gruntu na skutek realizacji roszczeń opisanych w art. 231 k.c.). Zakazem

przekształceń własnościowych objęte są więc umowy sprzedaży strategicznych zasobów naturalnych, w tym sprzedaży gruntów stanowiących las państwowy. Wniosek ten wynika także z przyjmowanego w judykaturze stanowiska, że art. 38 u.o.l. jest przepisem ustawy szczególnej, o którym mowa w art. 2 *in fine* u.s.z.n. Sąd pytający zauważył jednak, że słabością tak kształtowanego podejścia interpretacyjnego jest to, iż pojęcie „przekształcenia własnościowe”, adekwatnie do swoich konotacji językowych, w zasadzie nie powinno odnosić się do rozporządzeń zasobami naturalnymi w oparciu o czynności prawne. Zdaniem Sądu pytającego w języku prawniczym czynności prawne nie są kwalifikowane jako przekształcenia własnościowe.

Sąd pytający wyraził także stanowisko, że szerokie rozumienie pojęcia „przekształcenia własnościowe” powoduje zachowanie jednoznaczności interpretacyjnej co do zakresu obowiązywania zakazu z art. 2 u.s.z.n. – przy szerokim ujęciu zakresu tego pojęcia w zasadzie eliminuje się wszystkie wątpliwości interpretacyjne.

Zdaniem Sądu pytającego lasy państwowe powinny być przedmiotem ochrony o zdecydowanie silniejszym natężeniu w stosunku do ochrony przyjmowanej przez ustawodawcę wobec nieruchomości (gruntów) rolnych, które nie posiadają statusu dóbr strategicznych. Skoro zatem w art. 172 § 3 k.c. dla nieruchomości rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: „u.k.u.r.”) wprowadzono ograniczenia podmiotowe dotyczące nabycia ich własności przez zasiedzenie, to tym bardziej własność Skarbu Państwa obejmująca lasy państwowe podlegać winna ochronie przed jej utratą w wyniku zasiedzenia.

W ocenie Sądu pytającego argumentem za wyłączeniem możliwości nabycia własności lasu państwowego przez zasiedzenie jest także specyfika tego dobra prawnego, która przemawia na rzecz ograniczenia kręgu podmiotowego właścicieli, oraz kryterium funkcjonalne. Z art. 2 u.s.z.n. wynika, że szczególna ochrona ma dotyczyć jedynie lasów będących własnością Skarbu Państwa (nawiązanie do kryterium podmiotowego). Ponadto przepis ten sugeruje, że idea wprowadzonego w nim zakazu przekształceń własnościowych wiąże się z zapewnieniem

„jednorodności” w sferze właścicielskiej, tj. lasy państwowe, podobnie jak pozostałe zasoby naturalne wymienione w art. 1 u.s.z.n., mają pozostać we własności Skarbu Państwa. Natomiast elementy funkcjonalne można wywieść z zasad opisanych w art. 6 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.s.z.n. Zadania o wymiarze powszechnym, o których mowa w ww. przepisach, mogą być jednak właściwie realizowane jedynie przy zapewnieniu, że Skarb Państwa pozostanie właścicielem takich zasobów.

Sąd pytający za dyskusyjne uznał odwoływanie się do funkcji porządkującej zasiedzenia jako argumentu na rzecz dopuszczenia tego sposobu nabycia prawa własności strategicznych zasobów naturalnych kraju. W tym względzie uważa on, że w zasadzie tożsamą funkcję spełnia zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. (szczególnie przy preferowaniu szerokiego ujęcia zakresu znaczeniowego pojęcia „przekształcenia własnościowe”).

Zdaniem Sądu pytającego, wniosku o dopuszczalności zasiedzenia lasów państwowych nie wspiera również argument o braku przepisów przejściowych na wzór rozwiązań, które towarzyszyły wprowadzeniu ograniczeń podmiotowych przy zasiedzeniu nieruchomości rolnej, w rozumieniu u.k.u.r. (art. 172 § 3 k.c. w zw. z art. 14 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw; dalej: „w.s.n.r.”), gdyż przedmiotowa kwestia, ze względu na wcześniejszy zakaz zasiedzenia nieruchomości państwowych, terminy przedawnienia, datę wejścia w życie ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz wymogi dotyczące dobrej wiary, jest marginalna.

Nie jest właściwe – w ocenie Sądu pytającego – uzasadnienie wąskiego ujęcia zakresu znaczeniowego pojęcia „przekształcenia własnościowe” z powołaniem się na brzmienie art. 7 u.s.z.n., który nie został zmieniony w toku prac parlamentarnych w stosunku do brzmienia zaproponowanego przez projektodawców, zwłaszcza że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż przepis ten stanowi jedynie (niezrealizowaną) deklarację ustawodawcy co do uzyskania przez byłych właścicieli rekompensat z tytułu utraty własności zasobów naturalnych.

Sąd pytający wskazuje, że sformułowane przez niego zagadnienie prawne

ma pierwotne znaczenie dla innych zagadnień wyłaniających się w trakcie wykładni art. 2 u.s.z.n. W pierwszej bowiem kolejności niezbędne jest stwierdzenie, czy dane zdarzenie prawne (np. zasiedzenie) mieści się w zakresie pojęciowym zwrotu „przekształcenia własnościowe” z art. 2 *in medio* u.s.z.n. Dopiero przy pozytywnym rozstrzygnięciu tej kwestii właściwe będzie ustalenie, czy istnieją przepisy szczególne, na podstawie których – stosownie do art. 2 *in fine* u.s.z.n. – możliwe jest dopuszczenie zasiedzenia lasu państwowego (w szczególności, czy Kodeks cywilny jest taką ustawą szczególną w rozumieniu tego przepisu), ewentualne wywiedzenie o dopuszczalności nabycia własności lasu państwowego w drodze zasiedzenia z art. 38 u.o.l. (w takim przypadku przy stwierdzeniu nabycia własności lasu państwowego przez zasiedzenia należy uwzględniać ograniczenia przedmiotowe wynikające z tego przepisu).

Sąd pytający zwrócił też uwagę, że aprobata dla szerokiego ujęcia zakresu znaczeniowego pojęcia „przekształcenia własnościowe” z art. 2 u.s.z.n. implikuje w sobie skutki nie tylko w odniesieniu do kwestii zasiedzenia lasu państwowego, ale także innych zasobów naturalnych.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

W dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy zajmował różne stanowiska co do wymienionych wyżej kwestii. W wyroku z 5 października 2007 r., I CSK 223/07 (OSNC-ZD 2008, nr 2, poz. 47), wydanym w sprawie o zobowiązanie Skarbu Państwa do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na posiadacza samoistnego własności nieruchomości gruntowej (art. 231 § 1 k.c.), Sąd Najwyższy uznał, że poprzez zakaz z art. 2 u.s.z.n. ustawodawca dąży do utrzymania w jak najszerszym zakresie własności Skarbu Państwa, obejmującej strategiczne zasoby naturalne kraju (art. 1 u.s.z.n.), w konsekwencji czego zakaz przekształceń własnościowych statuowany przez art. 2 u.s.z.n. odnosi się nie tylko do wyzbywania się przez Skarb Państwa własności strategicznych zasobów naturalnych w ramach prywatyzacji i reprivatyzacji, ale także do wszystkich czynności prawnych. W wyroku tym Sąd Najwyższy wyraził też stanowisko, że nie jest dopuszczalne traktowanie art. 231 § 1 k.c. jako przepisu ustawy szczególnej, o którym mowa w art. 2 *in fine* u.s.z.n., gdyż Kodeks cywilny, jako ustawa zawierająca całościowe

uregulowanie określonej gałęzi prawa, jest aktem prawnym o charakterze najbardziej uniwersalnym. Sąd Najwyższy pominął jednak w rozważaniach te zdarzenia prawne, które *ex lege* prowadzą do przejścia własności na inne podmioty.

Do zagadnienia zasiedzenia lasu państwowego odniósł się natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniach z 14 marca 2016 r., IV CSK 251/15, oraz z 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16. W orzeczeniach tych wskazano, że zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. dotyczy także nabycia przez zasiedzenie własności gruntu stanowiącego las państwowy, a także – że art. 172 k.c. nie można traktować jako przepisu ustawy szczególnej, o którym mowa w art. 2 *in fine* u.s.z.n. W przywołanych postanowieniach przyjęto jednak, że art. 1 pkt 3 w zw. z art. 2 u.s.z.n. należy rozumieć w ten sposób, że tylko w tych przypadkach, w których dopuszczalny jest obrót nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa (art. 38 u.o.l.), dopuszczalne jest zasiedzenie takiej nieruchomości lub jej części, albo udziału w niej. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w odniesieniu do lasów państwowych zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. nie ma charakteru bezwzględny, gdyż z art. 38 u.o.l. wynika, iż dopuszczalna jest sprzedaż (w trybie przetargu) niektórych kategorii nieruchomości leśnych pozostających we własności Skarbu Państwa. Z kontekstu tej wypowiedzi wynika, że Sąd Najwyższy zakłada, iż skoro ustawodawca zezwala na sprzedaż niektórych gruntów stanowiących las państwowy (art. 38 u.o.l.), to należy przyjmować, że wobec tych kategorii gruntów wyłączeniu ulega *ratio* ochrony własności Skarbu Państwa, które urzeczywistniane jest poprzez zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. W konsekwencji grunty leśne oznaczone w art. 38 u.o.l. mogą podlegać zasiedzeniu.

Z kolei w postanowieniu z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18 (OSNC 2020, nr 1, poz. 12), oraz w uchwale z 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19 (OSNC 2020, nr 10, poz. 79), Sąd Najwyższy wyraził jednoznaczne stanowisko, że zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. nie obejmuje zasiedzenia nieruchomości. W związku z tym dopuszczalne jest nabycie prawa własności lasu państwowego przez zasiedzenie, chociaż jest on traktowany przez ustawodawcę jako strategiczny zasób naturalny kraju (art. 1 pkt 3 u.s.z.n.). Zasiedzenie nie jest bowiem formą przekształceń własnościowych, do których odwołuje się ustawodawca w art.

2 u.s.z.n., tj. procesów transformacyjnych o charakterze strukturalnym, mogących zagrażać zachowaniu *status quo* w zakresie zasobów naturalnych, istotnych dla ogółu społeczeństwa, zwłaszcza ze względu na sposób, w jaki Skarb Państwa uzyskał ich własność w przeszłości.

W doktrynie problem relacji między instytucją zasiedzenia a zakazem przekształceń własnościowych (zwłaszcza w kontekście zasiedzenia lasów państwowych) nie był dotychczas przedmiotem szerszej analizy.

Przechodząc do odpowiedzi na postawione zagadnienie prawne, podzielić należy pogląd przemawiający za wąskim rozumieniem pojęcia „przekształcenia własnościowe”, wyłączające z jego zakresu instytucję zasiedzenia. Za taką wykładnią tego pojęcia przemawia sposób jego rozumienia w języku prawnym i prawniczym, zarówno w okresie uchwalania ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych, jak i obecnie, cel wprowadzonej regulacji oraz inne przesłanki wynikające z wykładni funkcjonalnej, poniżej przedstawione. Wykładnia taka wynika też z konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

W pierwszej kolejności zasadne jest odwołanie się do kontekstu historycznego, związanego z uchwaleniem ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych. Przedstawienie projektu obywatelskiego przedmiotowej ustawy było spowodowane rozpoczęciem prac parlamentarnych nad rządowym projektem ustawy o reprivatyzacji, zakładającym „powszechne rozliczenie się państwa” z byłymi właścicielami nieruchomości, których mienie zostało znacjonalizowane przez państwo komunistyczne na podstawie aktów nacjonalizujących, enumeratywnie wskazanych w art. 2 projektu ustawy reprivatyzacyjnej. Projekt rządowy ustawy o reprivatyzacji wpłynął 20 września 1999 r. (Sejm RP III kadencji, druk sejmowy nr 1360), natomiast projekt obywatelski ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych został przedstawiony 4 października 1999 r. (Sejm RP III kadencji, druk sejmowy nr 1455). W projekcie rządowym ustawy o reprivatyzacji nie przewidziano wyłączenia lasów państwowych z reprivatyzacji w naturze (art. 12 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 ustawy o reprivatyzacji). Powodowało to obawę, że



znaczna część lasów państwowych stanie się własnością prywatną, w konsekwencji czego lasy utracą swój walor jako dobra powszechnego i ogólnodostępnego.

Trzonem merytorycznym projektowanej ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju był art. 2, w którym wprost wyartykułowano bezwzględny zakaz prywatyzacji i reprivatyzacji zasobów naturalnych oznaczonych w art. 1 tejże ustawy. W wersji przedstawionej przez projektodawców art. 2 u.s.z.n. miał następującą treść: „Zasoby naturalne o których mowa w art. 1 stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają prywatyzacji i reprivatyzacji w naturze”. Uzupełniał go art. 7 u.s.z.n, który – wobec przewidywanego bezwzględnego zakazu prywatyzacji, a przede wszystkim reprivatyzacji w naturze – wskazywał na przyznanie od Skarbu Państwa na rzecz osób fizycznych – byłych właścicieli lub ich spadkobierców rekompensat z tytułu utraty własności nieruchomości lub ruchomości, stanowiących zasoby naturalne w rozumieniu art. 1 u.s.z.n. Zasady i wysokość przyznawanych rekompensat miała określać odrębna ustawa. Jednocześnie wskazano, że wobec zasobów naturalnych, wymienionych w art. 1 u.s.z.n., Skarb Państwa jako właściciel powinien działać z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju w interesie ogólnym (art. 3 i 4 u.s.z.n.), zapewniono nieodpłatność świadczeń pozaprodukcyjnych pozyskiwanych przez ludność z zasobów naturalnych (art. 5 ust. 1 u.s.z.n.) oraz potwierdzono ogólną dostępność do lasów, cieków i zbiorników wodnych (z jednoczesnym zastrzeżeniem, że szczegółowe zasady korzystania z zasobów naturalnych będą wyznaczane w oparciu o odrębne przepisy – art. 6 u.s.z.n.).

W toku prac parlamentarnych doszło do zmiany redakcji art. 2 u.s.z.n. w stosunku do pierwotnie zaproponowanej. W wersji uchwalonej przez Sejm przepis ten przyjął brzmienie: „Zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych”. Zmiana dotycząca art. 2 u.s.z.n. sprowadzała się zatem do rezygnacji z nadania zakazowi wyrażonemu w tym przepisie charakteru bezwzględnego (zastrzeżono, że na poziomie ustaw szczególnych mogą być wprowadzane wyjątki od zakazu z art. 2 u.s.z.n.). Nastąpiło też zastąpienie sformułowania „nie podlegają prywatyzacji

oraz reprivatyzacji w naturze” zwrotem „nie podlegają przekształceniom własnościowym” (art. 2 *in medio* u.s.z.n.).

Sąd pytający słusznie zwrócił uwagę, że tego rodzaju zmiana nie może pozostać obojętna w procesie wykładni. Należy jednak zauważyć, że w realiach społeczno-politycznych, w których uchwalana była ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, kategoria pojęciowa „przekształceń własnościowych” wyrażała złożone procesy, których celem było odejście od własności państwowej niektórych dóbr i włączenie ich w sferę własności prywatnej. Chodziło o działania ustawodawcze oraz czynności prawne i faktyczne, których celem było wywołanie odpowiedniej zmiany podmiotu prawa własności z państwowego na prywatny. Za takim rozumieniem tego pojęcia przemawia nie tylko znaczenie, jakie nadano mu w języku prawniczym, ale także analiza poszczególnych aktów normatywnych, w których odwołano się do tego zwrotu, np. ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach w przemyśle cukrowniczym; ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”; ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (zob. zwłaszcza art. 2 tejsze ustawy, określający zakres działania Ministra Przekształceń Własnościowych); ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1993 r. w sprawie określenia wykazu niektórych przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi; ustawa z dnia 5 lutego 1993 r., o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Zwrot „przekształcenia własnościowe” nie był natomiast używany w języku prawnym i prawniczym w odniesieniu do indywidualnych aktów nabycia własności nieruchomości, takich jak zasiedzenie lub realizacja roszczenia określonego w art. 231 k.c. W tej sytuacji nie można uznać, że zamiana w trakcie prac ustawodawczych słów „prywatyzacja i reprivatyzacja” zwrotem „przekształcenia własnościowe” miała charakter merytoryczny.

Powyższe rozumienie pojęcia „przekształcenia własnościowe” nie uległo zmianie od czasu uchwalenia ustawy o zachowaniu narodowego charakteru

strategicznych zasobów naturalnych. Choć sam postulat dynamicznej wykładni omawianego zwrotu (tj. nie tylko poprzez odwoływanie się do kontekstu normatywnego i społecznego aktualnego w czasie uchwalania ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych, ale także z uwzględnieniem współczesnych uwarunkowań normatywnych i społecznych), uznać należy za słuszny, to jednak nie prowadzi on w tym wypadku do odmiennych wniosków co do zakresu znaczeniowego analizowanego zwrotu. Na zmianę zakresu pojęcia „przekształcenia własnościowe” nie wskazuje ani treść uchwalanego prawa, ani też sposób i kontekst jego użycia w aktualnym języku prawniczym. W dalszym ciągu jest ono rozumiane jako strukturalny mechanizm wyzbywania się własności państwowej dóbr w celu włączenia ich w sferę własności prywatnej. Okoliczność, że w oderwaniu od języka prawnego i prawniczego pojęcie „przekształceń własnościowych” może być rozumiane szerzej (skutkiem zasiedzenia, podobnie jak realizacji roszczenia z art. 231 § 1 k.c., jest zmiana właściciela rzeczy) nie może prowadzić do wniosku, że takie szersze znaczenie należy mu obecnie przypisywać w procesie odkodowywania norm z treści uchwalonych przepisów. Instytucja zasiedzenia, podobnie jak i realizacja roszczenia z art. 231 § 1 k.c., mają wymiar ogólny (uniwersalny) w tym znaczeniu, że dotyczą zmian własnościowych bez względu na status podmiotowy właściciela oraz dokonywane zmiany społeczno-gospodarcze. Natomiast dla procesu przekształceń własnościowych wyróżniające jest nie tylko to, że dochodzi do zmian osoby właściciela, ale także to, że owa zmiana następuje w określonej relacji podmiotowej i ma swoje osadzenie normatywne w ustawodawstwie dedykowanym dla takich procesów, podyktowanym zmianami społeczno-gospodarczymi (transformacją ustrojową).

Powyższą wykładnię wzmacnia odwołanie się do podjętej w 2014 r. (a zatem po 13 latach od wejścia w życie ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju) inicjatywy zmiany Konstytucji RP, zmierzającej do zapewnienia na poziomie konstytucyjnym odpowiedniego standardu ochrony lasów państwowych w ramach procesów przekształceń własnościowych (projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm RP VII kadencji, druk sejmowy nr 2374). Projekt ten przewidywał dodanie art.

74a Konstytucji RP, który miał mieć następujące brzmienie: „1. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są dobrem wspólnym i podlegają szczególnej ochronie. 2. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. 3. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności na równych zasadach. Zasady udostępniania i gospodarowania lasami określa ustawa”. Choć ta inicjatywa ustawodawcza zakończyła się niepowodzeniem, można na jej podstawie wysnuć wniosek, co do właściwej treści pojęcia „przekształcenia własnościowe” użytego w art. 2 u.s.z.n. Proponowany art. 74a ust. 2 Konstytucji RP – pod względem konstrukcji zakazu oraz zastosowanej konwencji językowej – w zasadzie odpowiadał rozwiązaniu wynikającemu z art. 2 u.s.z.n. Natomiast z uzasadnienia tego projektu wynika, że przekształcenia własnościowe dotyczące lasów państwowych utożsamiano ze strukturalnym procesem wyzbywania się tego dobra przez Skarb Państwa, w tym przede wszystkim z procesami prywatyzacji i komercjalizacji (Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2374, s. 4). Uzasadnienie tego projektu wskazuje zatem na stabilność wąskiego rozumienia pojęcia „przekształcenia własnościowe”, tzn. bez interakcji merytorycznych tego pojęcia z tymi rozwiązaniami normatywnymi, które co prawda wiążą się z przejściem prawa własności, ale nie stanowią przejawu strukturalnego wyzbywania się przez Skarb Państwa własności lasów państwowych. Inicjatywa, o której mowa, przeczy także tezie o ustaniu obaw związanych z prywatyzacją czy reprivatyzacją lasów wraz z niepowodzeniem procedury legislacyjnej dotyczącej ustawy reprivatyzacyjnej.

Wobec braku przesłanek wskazujących na zmianę sposobu rozumienia pojęcia „przekształcenia własnościowe” należy przyjąć, że wykładnia językowa przemawia za wąskim rozumieniem zakazu z art. 2 u.s.z.n., nieobejmującym instytucji zasiedzenia.

Niezależnie od tego, brak jest 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. W szczególności nie przemawia za tym specyfika dobra prawnego, jaką są lasy, oraz wiążące się z tym elementy

funkcjonalne – konieczność zapewnienia powszechnego wstępu do lasów państwowych oraz nieodpłatnego dostępu do pozaprodukcyjnych zasobów naturalnych. Kwestie te nie są obojętne z punktu widzenia zasiedzenia, ale powinny być rozpatrywane przez sąd w ramach badania przesłanek zasiedzenia w każdym indywidualnym przypadku. Nie mogą natomiast decydować o prawnej niedopuszczalności zasiedzenia, wywiedzionej z rozszerzającej interpretacji art. 2 u.s.z.n. Stwierdzenie, że skoro ustawodawca zakwalifikował dobra wymienione w art. 1 u.s.z.n. jako dobra strategiczne, to należy nadać im szczególną ochronę, zaś przejawem tego powinno być szerokie postrzeganie zakazu z art. 2 u.s.z.n., tj. wykluczenie jakiegokolwiek zmiany własnościowej nad strategicznymi zasobami naturalnymi, nie jest przekonujące.

Za wąskim rozumieniem użytego w art. 2 u.s.z.n. zwrotu „przekształcenia własnościowe”, przemawia też okoliczność, że zawarty w tym przepisie zakaz takich przekształceń ma charakter względny. Przyjęcie szerokiego zakresu zakazu przekształceń własnościowych prowadziłoby do sytuacji, w której zakaz przekształceń własnościowych *sensu stricto*, doznawałby ograniczeń w ramach upoważnień ustawowych, natomiast aktualizowałby się w pełnym zakresie w przypadku instytucji „ogólnych”, których skutkiem jest przejście prawa własności rzeczy (przede wszystkim zasiedzenie i realizacja roszczenia z art. 231 § 1 k.c.). Wprowadzałoby to niespójną aksjologicznie sytuację, w której – ze względu na zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. – brak byłoby możliwości zasiedzenia lasu państwowego, przy równoczesnej możliwości sprzedaży tego lasu przez Skarb Państwa (art. 38 u.o.l.).

Należy również zauważyć, że istnieje zasadniczy problem z powoływaniem się na art. 38 u.o.l. w zw. z art. 2 u.s.z.n. dla potrzeb wywiedzenia dopuszczalności zasiedzenia niektórych kategorii nieruchomości leśnych, wiążący się z tym, że stosowny przepis dotyczy wyłącznie ich sprzedaży (w przepisie tym wyróżnia się pod względem przedmiotowym nieruchomości leśne, którymi można rozporządzać oraz określa się formę i tryb rozporządzania – sprzedaż w drodze przetargu publicznego). Jeżeli więc art. 38 u.o.l. stanowi przepis ustawy szczególnej, o której mowa w art. 2 u.s.z.n., to jedynie w zakresie prowadzenia sprzedaży wskazanych w nim gruntów leśnych. Natomiast powoływanie art. 38 u.o.l. jako podstawy

normatywnej dla wyłączenia zakazu przekształceń własnościowych (art. 2 u.s.z.n.) w odniesieniu do zasiedzenia opisanych w tym przepisie nieruchomości leśnych (przy wyjściowym twierdzeniu, że zasiedzenie nieruchomości stanowiącej strategiczny zasób naturalny kraju jest przekształceniem własnościowym w rozumieniu art. 2 u.s.z.n.) w swej istocie wiązałoby się z naruszeniem zakazu rozszerzającej wykładni przepisów wprowadzających wyjątki od zasady (*exceptiones non sunt extendendae*). Ponadto zabieg taki prowadziłby do poważnych wątpliwości interpretacyjnych skutkujących daleko idącą niepewnością w odniesieniu do stosunków praworzeczowych – należałoby np. przyjąć, że zasiedzenie lasu państwowego jest dopuszczalne w sytuacji „regulacji granicy polno-leśnej” (art. 38 ust. 1 pkt 2 u.o.l.) albo w przypadkach „podyktowanych ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa” (art. 38 ust. 1 pkt 5 u.o.l.). Dopuszczalność zasiedzenia byłaby również uzależniona w niektórych sytuacjach od decyzji nadleśniczego (art. 38 ust. 1 pkt 3 u.o.l.). Opisane niespójności nie występują przy przyjęciu wąskiego zakresu zakazu przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n.

Należy również wziąć pod uwagę, 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. Tymczasem jednym z zasadniczych założeń przekształceń ustrojowych po 1989 r. było odstąpienie od podmiotowego różnicowania form własności i kreowania w oparciu o to kryterium różnych standardów jej ochrony.

Zgodzić się należy z Sądem pytającym, że pozostawienie pierwotnego brzmienia art. 7 u.s.z.n. (stanowiącego o przewidywanej formie rekompensat roszczeń byłych właścicieli lub ich spadkobierców z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1 u.s.z.n.), pomimo zmiany art. 2 u.s.z.n. w trakcie prac ustawodawczych, nie może być argumentem przesądzającym na korzyść wąskiego

rozumienia zakresu tego ostatniego przepisu. Treść art. 7 u.s.z.n. nie jest jednak całkiem obojętna z punktu widzenia wykładni art. 2 u.s.z.n., a przynajmniej w żadnej mierze nie przemawia za szerokim ujęciem zakresu tego ostatniego przepisu.

Nie jest też przekonujący argument, że z samego tytułu ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju wynika, iż zasoby wymienione w art. 1 u.s.z.n. powinny podlegać szczególnej ochronie rozumianej w ten sposób, że zakaz przekształceń własnościowych z art. 2 u.s.z.n. powinien odnosić się do każdego przypadku utraty przez Skarb Państwa własności zasobów naturalnych, w tym także do zasiedzenia lasu państwowego.

Nie kwestionując wyjściowego założenia, że z tytułu ww. ustawy wynika szczególny (bo strategiczny) charakter dóbr wymienionych w art. 1 u.s.z.n., wobec konieczności wstrzymania się od wprowadzania instrumentów ochronnych przewidujących uprzywilejowanie własności państwowej, z tym większą intensywnością Skarb Państwa powinien wykonywać przysługujące mu uprawnienia właścicielskie, w tym przede wszystkim unikać sytuacji, w których na skutek długotrwałego wstrzymywania się od wykonywania praw właścicielskich dochodzi do zgłaszania roszczeń dotyczących lasów państwowych przez osoby pozostające w faktycznym ich władaniu. Zakaz zasiedzenia lasu państwowego wywiedziony z art. 2 u.s.z.n. postawie takiej nie sprzyja.

Podobnie nie przekonuje argument, że ochrona dóbr strategicznych wymienionych w art. 1 u.s.z.n. powinna być kreowana na wyższym poziomie, niż w odniesieniu do nieruchomości rolnych (którym ustawodawca nie nadał przymiotu dóbr strategicznych), co w konsekwencji powoduje, że jeżeli w art. 172 § 3 k.c. wprowadzane zostały ograniczenia podmiotowe dotyczące zasiedzenia nieruchomości rolnych (w znaczeniu nadanym im przez u.k.u.r.), to tym bardziej w art. 2 u.s.z.n. ustawodawca dąży do wyłączenia zasiedzenia nieruchomości uznanych za strategiczne. Choć nieruchomości rolne nie zostały wymienione jako dobra strategiczne, nadany im został szczególny status w obrocie cywilnoprawnym, co ma bezpośrednie umocowanie w art. 23 Konstytucji. Przejawem tego stanu rzeczy są m.in. wprowadzone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawie

o gospodarowaniu nieruchomościami Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa ograniczenia podmiotowe dotyczące nabywcy nieruchomości rolnej oraz wprowadzona w art. 172 § 3 k.c. limitacja zastosowania instytucji zasiedzenia w odniesieniu do nieruchomości rolnej. Wskazać przy tym należy, że ograniczenie wynikające z tego przepisu nie jest uzależnione od charakteru prawnego podmiotu będącego właścicielem nieruchomości rolnej potencjalnie podlegającej zasiedzeniu, a więc nie mogłoby pozostawać w konflikcie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, jak miałyby to miejsce w razie zakazu zasiedzenia lasu należącego do Skarbu Państwa.

Również w wymiarze społecznym nie wydaje się uzasadnione nadawanie przewagi nieruchomościom leśnym nad nieruchomościami rolnymi. Nieruchomości rolne są niezbędne dla zaspokajania podstawowej potrzeby życiowej człowieka. Problematykę dysponowania ziemią rolną uznaje się kluczową dla realizacji prawa człowieka do żywności (*right to food*), zapewnienia właściwej ochrony środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju (koncepcja multifunkcjonalności rolnictwa i zrównoważonego rozwoju), a także dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa (*food security*) i jego niezależności w relacjach międzynarodowych (*food sovereignty*). Uwzględniając powyższe, ani z tytułu, ani też z samych przepisów ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych nie można wywieść wniosku, że inne zasoby naturalne, niż wymienione w art. 1 u.s.z.n., nie posiadają waloru dóbr wymagających szczególnej ochrony prawnej. Z przywołanej ustawy wynika jedynie, że określone zasoby naturalne o charakterze strategicznym (tj. zasoby wymienione w art. 1 u.s.z.n.) zostały poddane jednolitej regulacji ustawowej. Nie jest więc właściwe twierdzenie, że w ocenie ustawodawcy status lasów państwowych jest wyższy od status nieruchomości rolnej, gdyż w odniesieniu do tych pierwszych wprost wskazał, iż są to dobra strategiczne.

Przy ocenie zakresu zakazu ustanowionego w art. 2 u.s.z.n. nie można bagatelizować korygującej i porządkującej funkcji zasiedzenia. Polega ona na wyeliminowaniu stanu niezgodności między istniejącym prawem własności rzeczy a wieloletnim stanem jej posiadania. Funkcji takiej nie pełni wykładnia art. 2 u.s.z.n. obejmująca zakresem tego przepisu także zasiedzenie. Wykładnia taka petryfikowałaby wspomniany stan niezgodności.



Podobnie nie można bagatelizować braku przepisów intertemporalnych, koniecznych w sytuacji, gdyby wołą ustawodawcy było wprowadzenie zakazu zasiedzenia lasów państwowych. Okoliczność, że ze względu na obowiązujący uprzednio zakaz zasiedzenia nieruchomości państwowych, terminy zasiedzenia, datę wejścia w życie ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz wymogi w zakresie dobrej wiary, kwestia nie ma w praktyce większego znaczenia, nie tłumaczy braku takich przepisów. Z natury swojej dotyczą one ograniczonej liczby przypadków. Względy prawidłowej legislacji nakazują jednak ich przyjęcie w każdym przypadku wystąpienia sytuacji prawnej, w której pewne osoby mogły oczekiwać nadejścia określonego skutku prawnego, wynikającego z obowiązujących przepisów prawa, nawet jeśli nie można mówić o ekspektywie nabycia określonego prawa.

Podobnie nie jest przekonujący argument, że zaaprobowanie stanowiska o dopuszczalności nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości będących lasami państwowymi miałyby w istocie szersze znaczenie, gdyż teoretycznie oznaczałyby dopuszczalność nabycia tą drogą także innych strategicznych zasobów naturalnych kraju. Okoliczność, że wśród strategicznych zasobów naturalnych kraju, obok nieruchomości, występują także inne dobra, niestanowiące rzeczy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, przemawia właśnie za wąskim rozumieniem zwrotu „przekształcenia własnościowe”. Dobra niestanowiące rzeczy, nawet jeśli mają materialny charakter, nie mogą być przedmiotem zasiedzenia. Używanie w odniesieniu do niektórych z nich pojęć właściwych dla rzeczy (własność górnicza, własność wód publicznych i gruntów pokrytych wodami, użytkowanie górniczne) oraz przewidziana w niektórych aktach prawnych możliwość posiłkowego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego nie mogą prowadzić do odmiennych wniosków.

Przeciw wąskiemu rozumieniu zakazu wynikającego z art. 2 u.s.z.n. nie przemawia także argument, że szerokie rozumienie pojęcia „przekształcenia własnościowe” powoduje zachowanie jednoznaczności interpretacyjnej co do zakresu obowiązywania zakazu z art. 2 u.s.z.n. Pomijając kwestię zasadności tego twierdzenia, ewentualne dalsze trudności interpretacyjne, wynikające z określonego wyniku wykładni przepisu, nie mogą być powodem odrzucenia tego wyniku, jeżeli

przemawiają za nim inne istotne racje.

Z tych względów orzeczono, jak na wstępie.

M.L.