

Sygn. akt IV CSKP 120/21

## POSTANOWIENIE

Dnia 18 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)

SSN Kamil Zaradkiewicz

w sprawie z wniosku H. P. i M. P.

przy uczestnictwie Skarbu Państwa - Państwowego Gospodarstwa Leśnego  
Lasy Państwowe Nadleśnictwo W.

o stwierdzenie zasiedzenia,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 listopada 2021 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawców

od postanowienia Sądu Okręgowego w G.

z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt XVI Ca (...),

**1. odracza wydanie orzeczenia,**

**2. przekazuje do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne: "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?"**

UZASADNIENIE

Wnioskodawcy M.P. i H.P. wnieśli o stwierdzenie, że z dniem 1 maja 2015 r. nabyli przez zasiedzenie własność części bliżej opisanej nieruchomości gruntowej należącej do uczestnika postępowania - Skarbu Państwa-Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo W. Uczestnik wniósł o oddalenie wniosku.

Sąd Rejonowy w W. uwzględnił wniosek po ustaleniu, że wnioskodawcy są właścicielami nieruchomości sąsiadującej z gruntem, którego dotyczy postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia. Zamieszkują na swej nieruchomości od 1985 r., kiedy to zakończyli budowę domu prowadzoną od 1984 r. Sporny teren od czasów II wojny światowej był wykorzystywany jako wysypisko śmieci, nazywano go śmietnikiem wiejskim. Nie był porośnięty roślinnością leśną. W maju 1985 r. wnioskodawcy, mając świadomość, że nie są właścicielami przyległego gruntu, przejęli z niego do korzystania obszar o powierzchni 1200 m<sup>2</sup>. Następnie ogrodzili wskazaną część terenu jednym płotem wspólnie ze swoją nieruchomością i, bez pytania kogokolwiek o zgodę na przeprowadzanie ww. czynności, rozpoczęli trwające do chwili obecnej gospodarcze wykorzystanie tego gruntu. Na mapie klasyfikacyjnej z założenia ewidencji gruntów z 1962 r. działkę, z której wywodzi się działka objęta wnioskiem, oznaczono jako nieużytek.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy ocenił, że od maja 1985 r. wnioskodawcy byli samoistnymi posiadaczami spornego gruntu w złej wierze. Zdaniem Sądu w sprawie nie znajdował zastosowania art. 2 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1235, dalej: u.s.z.n. lub ustawa zasobowa), gdyż 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, dalej: u.o.l.). Sąd Rejonowy uznał, że, wobec zastosowania uchylonego już obecnie art. 177 k.c. oraz unormowań intertemporalnych, termin zasiedzenia nieruchomości rozpoczął bieg 1 października 1990 r. i zakończył się 1 maja 2005 r.

Na skutek apelacji uczestnika Sąd Okręgowy w G. zmienił zaskarżone postanowienie i wniosek oddalił. Podzielił przy tym ustalenia Sądu pierwszej

instancji, z wyłączeniem ustaleń odnoszących się do charakteru działki będącej przedmiotem wniosku o stwierdzenie zasiedzenia. Sąd drugiej instancji ustalił, że choć na mapie z 1962 r. teren ten był określony jako nieużytek, to stanowił część nieruchomości, którą w rejestrze gruntów oraz księdze wieczystej oznaczono jako grunty leśne. 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 przylegała do terenów nienależących do Skarbu Państwa i nie była pokryta drzewostanem, lecz podlegała zalesieniu. Na jej obszarze istniało wyrobisko piasku, a następnie nielegalne wysypisko śmieci, które nie było usuwane przez służby leśne. W 1985 r. wnioskodawcy, po zajęciu części działki Skarbu Państwa, zmienili jej charakter na ogrodniczy.

Na podstawie tych ustaleń Sąd Okręgowy ocenił, że sporny grunt stanowił las w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. a u.o.l. Był bowiem częścią większej działki przeznaczonej do produkcji leśnej, przejściowo pozbawioną roślinności leśnej. Nielegalne działania najpierw degradujące stan nieruchomości, a następnie zmieniające sposób jej zagospodarowania, nie mogły doprowadzić do utraty przez nią przymiotu nieruchomości leśnej. W konsekwencji Sąd Okręgowy stwierdził, że w sprawie znajdował zastosowanie art. 2 ustawy zasobowej, który - stosowany w zw. z art. 1 pkt 3 tej ustawy - wyłącza możliwość nabycia przez zasiedzenie nieruchomości będących przedmiotem prawa własności Skarbu Państwa, jeżeli stanowią one grunty leśne. Zgodnie bowiem z przywołanymi unormowaniami, lasy państwowe są zaliczane do strategicznych zasobów naturalnych kraju, a zasoby takie nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych.

Sąd Okręgowy podkreślił, że z przepisów ustawy zasobowej nie wynika bezwzględny zakaz przekształceń własnościowych, gdyż w zakresie wyjątków odsyła ona do przepisów ustaw szczególnych. Kodeks cywilny, ze względu na swą uniwersalną naturę, nie jest ustawą szczególną w stosunku do ustawy zasobowej. Dopuszczalny zakres przekształceń własnościowych gruntów leśnych został natomiast unormowany zasadniczo w art. 38 u.o.l. i nie obejmuje zasiedzenia nieruchomości. Sąd Okręgowy stwierdził zatem, powołując się na stanowisko zajęte w postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, że nie

doszło do spełnienia drugiej, obok samoistnego posiadania nieruchomości przez czas określony w ustawie, przesłanki nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia w postaci braku ustawowego zakazu takiego nabycia określonej nieruchomości. W związku z tym wniosek o stwierdzenie zasiedzenia spornego gruntu podlegał oddaleniu.

Wnioskodawcy wnieśli skargę kasacyjną od postanowienia Sądu drugiej instancji, zarzucając w niej wyłącznie naruszenie art. 2 w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy zasobowej w zw. z art. 38 u.o.l. w zw. z art. 172 § 1 i 2 k.c. przez ich błędną wykładnię i uznanie, że ustawa zasobowa wyłącza zastosowanie Kodeksu cywilnego, w tym przepisów o zasiedzeniu, do nieruchomości stanowiących lasy państwowe, a także uznanie, że przekształcenia własnościowe, w tym zasiedzenie takich nieruchomości, są dopuszczalne tylko w tych przypadkach, w których dopuszczalny jest obrót nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa w rozumieniu art. 38 u.o.l. Zdaniem skarżących zakaz przekształceń własnościowych, o którym mowa w art. 2 ustawy zasobowej, nie obejmuje takich zdarzeń prawnych jak zasiedzenie, lecz przypadki przekształceń wymagające zgodnej woli stron oraz ewentualnego uzyskania stosownej zgody.

Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji. W odpowiedzi na skargę kasacyjną uczestnik wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od wnioskodawców kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W toku rozpoznawania skargi kasacyjnej wnioskodawców Sąd Najwyższy powziął poważne wątpliwości uzasadniające sformułowanie zagadnienia prawnego o treści ujętej w sentencji postanowienia i przekazanie tego zagadnienia, na podstawie art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c., do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego. Wstępnie wypada zauważyć, że skorzystanie z możliwości, którą stwarza przywołany ostatnio przepis, zwykle ma miejsce w razie ujawnienia się w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżnych stanowisk dotyczących wykładni lub stosowania przepisów prawa. W takich przypadkach za sięgnięciem do szczególnego instrumentu prawnego, prowadzącego do związania sądu

uchwałą w danej sprawie, przemawia w istocie potrzeba wykładni przepisów prawnych w celu usunięcia poważnych wątpliwości lub wywołujących rozdzźwięk w orzecznictwie sądów.

Ograniczanie podstaw zastosowania art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c. do opisanego wyżej motywu nie realizowałoby jednak celów, które należy przypisać ustawodawcy w związku z wprowadzeniem omawianej instytucji. Jej sensem jest rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości, także gdy wyłonią się one w kwestii będącej uprzednio polem ścierania się i kształtowania rozbieżnych kierunków wykładni sądowej, wyrażonych jednak w relatywnie mniej licznych orzeczeniach. Również w takim przypadku problem prawny może być przedstawiony do rozstrzygnięcia, zwłaszcza jeśli z uwagi na jednoznaczne skonkretyzowanie możliwych, przeciwstawnych stanowisk jest oczywiste, że w praktyce orzeczniczej powstaną - widoczne także obecnie przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej - poważne wątpliwości co do interpretacji lub stosowania prawa. Zaniechanie skorzystania ze środka unormowanego w art. 398<sup>17</sup> § 1 k.p.c., mimo nieuchronności ujawnienia się rozbieżności w sądowym stosowaniu prawa, byłoby w opisanej sytuacji niekorzystne zarówno z punktu widzenia ochrony interesów stron postępowania, jak i realizacji tych funkcji orzecznictwa Sądu Najwyższego, które nakierowane są na ochronę interesu publicznego.

Zgodnie z art. 2 u.s.z.n. zasoby naturalne wymienione w art. 1 tej ustawy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Stosownie do art. 1 u.s.z.n. do zasobów naturalnych zalicza się lasy państwowe (art. 1 pkt 2 u.s.z.n.) oraz cztery inne kategorie zasobów: wody podziemne i bliżej określone wody powierzchniowe (art. 1 pkt 1 u.s.z.n.), wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnymi i ich bliżej określonymi zasobami naturalnymi (art. 1 pkt 2 u.s.z.n.), złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej (art. 1 pkt 4 u.s.z.n.) oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych (art. 1 pkt 5 u.s.z.n.).

Na obecnym etapie sprawy nie jest sporne to, że grunt objęty wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia stanowił grunt leśny będący przedmiotem własności Skarbu Państwa. Nie budzi również kontrowersji stanowisko, zgodnie z którym pojęcie „lasy państwowe”, przywołane w art. 1 pkt 3 ustawy zasobowej, należy rozumieć z uwzględnieniem art. 3 u.o.l. (postanowienie Sądu Najwyższego z 20 września 2012 r., IV CSK 41/12). Ocena zasadności skargi kasacyjnej uczestnika wymaga natomiast rozstrzygnięcia, czy użyte w art. 2 ustawy zasobowej pojęcie „przekształcenia własnościowe” obejmuje także nabycie własności w drodze zasiedzenia. Pozytywna odpowiedź na to pytanie byłaby bowiem równoznaczna ze stwierdzeniem, że nie jest możliwe nabycie przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy. Ta natomiast kwestia stanowi zasadniczy problem prawny wskazany w podstawach skargi kasacyjnej, uprzedni względem dalszego zagadnienia, czyli wystąpienia w sprawie przypadków wskazanych w art. 38 u.o.l., uznawanym za „przepisy zawarte w ustawach szczególnych” w rozumieniu art. 2 *in fine* u.s.z.n.

Kwestia wykładni terminu „przekształcenia własnościowe” (art. 2 ustawy zasobowej) jako obejmującego m.in. nabycie przez zasiedzenie gruntów będących lasami państwowymi, była już kilkakrotnie podejmowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przedstawiono w nim cztery możliwe warianty interpretacji ww. pojęcia wyróżnione na tle zakazu przekształceń własnościowych wywodzonego z art. 2 ustawy zasobowej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 października 2007 r., I CSK 223/07; zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19).

Uznano, po pierwsze, że zakaz taki może być rozumiany jako dotyczący wszczynania i prowadzenia procedury prywatyzacyjnej oraz jako zakaz reprivatyzacji. Po drugie, że zakaz ten może oznaczać niemożność dokonywania przez Skarb Państwa czynności prawnych prowadzących do przejścia na inne podmioty prawa własności rzeczy stanowiących część strategicznych zasobów naturalnych kraju. Po trzecie, że wspomniany zakaz może wykluczać jakiegokolwiek zmiany własnościowe, nie tylko na podstawie czynności prawnych prowadzących do zmiany właściciela, lecz także na podstawie innych zdarzeń prawnych.

Po czwarte, że art. 2 ustawy zasobowej może być odczytany jako wykluczający wszelkie zmiany własnościowe w wyniku dokonania czynności prawnej lub sądowej realizacji roszczenia, jednak bez wyłączenia stosowania tych uregulowań, w wyniku których skutki w sferze stosunków własnościowych następują *ex lege*.

Z perspektywy problemu prawnego zaistniałego w sprawie podstawowe znaczenie mają dwa ostatnie warianty, w których istotnym czynnikiem różnicującym jest wykluczenie (jak w stanowisku trzecim) albo możliwość (jak w zapatrywaniu czwartym) nabycia własności lasów państwowych w drodze zasiedzenia. Każdy z tych dwóch poglądów znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Stanowisko co do zasady wykluczające możliwość nabycia w drodze zasiedzenia własności nieruchomości objętych ustawą zasobową zostało przedstawione w postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, wydanym w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia lasu (zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2016 r., IV CSK 251/15).

W motywach tego orzeczenia wskazano, że ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju nie statuuje w odniesieniu do wymienionych w niej zasobów bezwzględnego zakazu przekształceń własnościowych, gdyż przewiduje możliwość wprowadzenia wyjątków zawartych w przepisach ustaw szczególnych. Kodeks cywilny, który zawiera regulacje nabycia własności przez zasiedzenie, nie jest „ustawą szczególną” w rozumieniu art. 2 ustawy zasobowej (tak wcześniej wyrok Sądu Najwyższego z października 2007 r., I CSK 223/07). Taki charakter należy natomiast przypisać ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach. W art. 38 tej ustawy określono przypadki, w których możliwa jest sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, w tym przypadki zbywania udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach, regulacji granicy polno-leśnej, stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej oraz zmiany przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze.

Opierając się na tych założeniach, Sąd Najwyższy przyjął, że art. 1 pkt 3 w zw. z art. 2 ustawy zasobowej należy rozumieć w ten sposób, iż tylko w ww. przypadkach dopuszczalnego obrotu nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa (art. 38 u.o.l.), możliwe jest także zasiedzenie nieruchomości leśnej lub jej części, względnie udziału w niej. Nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia zostało więc uznane, co do zasady, za prawnie niedopuszczalne, a możliwość zasiedzenia powiązано wyłącznie z wyjątkowymi przypadkami spełnienia przez dany grunt (udział w nim) cech przedmiotowych, wyrażających się w zaliczeniu do jednej z kategorii wymienionych w art. 38 u.o.l., wyróżnionych według kryterium celu sprzedaży lub przeznaczenia gruntu.

W związku z tym poglądem wypada jednak zauważyć, że rola art. 38 u.o.l. jako „przepisów zawartych w ustawach szczególnych” w rozumieniu art. 2 u.s.z.n. może być postrzegana niejednolicie. Można bowiem, po pierwsze, twierdzić, że art. 38 u.o.l. precyzuje typ zdarzenia prawnego, które - w bliżej określonych przypadkach - będzie prowadziło do przekształcenia własnościowego lasów państwowych. Za takie zdarzenie byłoby uznawane wyłącznie zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w sytuacjach wymienionych w art. 38 u.o.l. Wszystkie inne zdarzenia, nawet jeśli od strony przedmiotowej dotyczyłyby nieruchomości, o których mowa w art. 38 u.o.l., nie mogłyby prowadzić do przekształcenia własnościowego, czyli do zmiany właściciela na podmiot inny niż Skarb Państwa.

Po drugie, można wyrażać pogląd, przedstawiony również w analizowanym wyżej postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, zgodnie z którym art. 38 u.o.l. określa kategorie przypadków, w których możliwe jest nastąpienie przekształcenia własnościowego, przy czym w razie wystąpienia takiej sytuacji, np. współwłasności lasów państwowych, dopuszczalne staje się przekształcenie własnościowe wskutek różnych zdarzeń, nie tylko w następstwie sprzedaży lasów, o której wprost stanowi art. 38 u.o.l., lecz także zasiedzenia lasu państwowego. W omawianym obecnie wariantcie interpretacyjnym możliwość nabycia lasu państwowego w drodze zasiedzenia została ujęta szerzej niż w pierwszej koncepcji wykładni art. 38 u.o.l.



W odniesieniu do tego stanowiska zgłaszano jednak wątpliwości, przedstawione w motywach przywołanego uprzednio postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, a dotyczące praktycznych aspektów zastosowania tej koncepcji, co najmniej w niektórych przypadkach wyliczonych w art. 38 ust. 1 u.o.l. Uwzględnienie podniesionych tam racji (jak i kolejnych zastrzeżeń, których analiza jest w tym miejscu zbyteczna) prowadzi do wniosku, że w istocie także w tym przypadku zasiedzenie lasu państwowego byłoby w zasadzie niedopuszczalne. W jedynym zarzucie skargi kasacyjnej nie podniesiono opisanego wyżej aspektu stosowania art. 38 u.o.l., mimo przywołania tego unormowania. W konsekwencji zasadniczym problemem prawnym pozostaje kwestia dopuszczalności nabycia lasu państwowego w drodze zasiedzenia.

W świetle przedstawionych wyżej stanowisk Sądu Najwyższego zasiedzenie nieruchomości leśnej było przekształceniem własnościowym w rozumieniu art. 2 ustawy zasobowej. Szerokie rozumienie tego pojęcia, jako dotyczącego „niedokonywania zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju”, bez ograniczania podstaw prawnych takich zmian, Sąd Najwyższy przyjął również, jak się wydaje, w wyroku z 6 września 2012 r., I CSK 59/12, dotyczącym zasadniczo wykładni art. 7 ustawy zasobowej. Także w wyroku z 26 czerwca 2015 r., I CSK 316/14, Sąd Najwyższy za cel uchwalenia ustawy, wyrażony w uzasadnieniu jej projektu, uznał „zagwarantowanie stałości” ww. stosunków, co można odczytać w ten sposób, że w opisanym zakresie nie jest dopuszczalna jakakolwiek zmiana przysługiwania prawa własności państwowej, nie tylko wskutek czynności prawnych lub orzeczeń sądów, lecz także z mocy prawa, w tym na skutek zasiedzenia.

W świetle drugiego nurtu orzecznictwa nabycie własności lasów państwowych w drodze zasiedzenia jest dopuszczalne bez ograniczeń, czyli również w sytuacjach nieobjętych działaniem art. 38 u.o.l. Szczególny cel ustawy zasobowej w postaci „niedokonywania zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z października 2007 r., I CSK 223/07) jest natomiast ewentualnie uznawany za uzasadniający rygorystyczną ocenę, czy nastąpiło spełnienie przez osobę trzecią przesłanek nabycia lasu państwowego.

Najszerzej uargumentowany pogląd na rzecz możliwości nabycia przez zasiedzenie nieruchomości stanowiącej las państwowy został przedstawiony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18. Stwierdzono w nim, że prace nad ustawą zasobową pozostawały w zbieżności czasowej z pracami nad ustawą o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta W. oraz o rekompensatach, która to ustawa ostatecznie nie weszła w życie. W uzasadnieniu projektu ustawy zasobowej wskazano, że zmierza ona do uniknięcia poddania procesom reprivatyzacji i prywatyzacji zasobów o strategicznym znaczeniu. W powiązaniu z tak określonym celem pozostawała treść art. 2 projektu ustawy zasobowej, stanowiącego, że wyszczególnione w projekcie zasoby naturalne, w tym lasy państwowe, nie miały podlegać prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze (zob. druk sejmowy III kadencji nr 1455).

Ostatecznie art. 2 ww. ustawy przybrał inne brzmienie: że zasoby naturalne wymienione w art. 1 stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają „przekształceniom własnościowym”, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Sąd Najwyższy uznał jednak, powołując się na opisany kontekst historyczny, że niezależnie od zmiany treści art. 2 ustawy zasobowej w stosunku do pierwotnego projektu, omawiany przepis jest ukierunkowany na procesy transformacyjne o charakterze strukturalnym, mogące 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. Sąd odwołał się również do art. 7 ustawy zasobowej, który stanowi, że przyszła realizacja żądań reprivatyzacyjnych miałyby przybrać postać rekompensat pieniężnych, bez ingerowania w zasoby określone w art. 1 tej ustawy, tzn. bez dokonywania zmian własnościowych.

Za przyjęciem wąskiego rozumienia terminu „przekształcenia własnościowe” przemawiać miała także, zdaniem Sądu Najwyższego, wykładnia językowa art. 2 tej ustawy, gdyż słowo „przekształcenie” nie było i „nie jest stosowane w języku prawnym, a także prawniczym, w odniesieniu do indywidualnych aktów nabycia własności nieruchomości, takich jak zasiedzenie lub realizacja roszczenia określonego w art. 231 k.c.”. W okresie prac nad ustawą zasobową termin ten

miał jednoznaczne odniesienia w tytułach i treści licznych aktów prawnych, które regulowały strukturalne procesy komercjalizacji i prywatyzacji majątku państwowego.

Podobne wnioski były wywodzone z wykładni systemowej art. 2 ustawy zasobowej. Sąd Najwyższy zestawiał ww. przepis z innymi unormowaniami, które powszechnie rozumiane są jako wyłączające możliwość nabycia własności określonej rzeczy na skutek zasiedzenia lub nadające określonej klasie obiektów charakter *rei extra commercium*. W efekcie stwierdził natomiast, że powyższe skutki są osiągnięte przy użyciu zabiegów legislacyjnych dalece odbiegających od sposobu zredagowania art. 2 ustawy zasobowej. Tymczasem ze względu na utrwalony charakter i istotne funkcje zasiedzenia w systemie prawnym wyjątki w zakresie dopuszczalności nabycia tą drogą własności nieruchomości powinny być formułowane jasno, a ich interpretacja powinna być ścisła.

W ocenie Sądu również prawnokorygująca i porządkująca funkcja zasiedzenia przemawiają za przyjęciem, że art. 2 w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy zasobowej nie uniemożliwia zasiedzenia lasów państwowych. Zasiedzenie nie jest bowiem formą gospodarowania własnością publiczną lub instrumentem, nawet szeroko rozumianego, obrotu prawnego, a w przypadku gruntów leśnych możliwość utraty własności na skutek zasiedzenia powinna skłaniać Skarb Państwa do realizacji uprawnień właścicielskich z pożytkiem dla dobra ogólnego. W konkluzji Sąd Najwyższy odrzucił kierunek wykładni, zgodnie z którym art. 2 ustawy zasobowej wyklucza nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości stanowiącej las państwowy.

Opisane tu zapatrywanie co do znaczenia terminu „przekształcenie własnościowe”, użytego w art. 2 u.s.z.n., zostało podzielone w uchwale Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19. Spotkało się także z aprobatą nauki prawa, przy czym wypowiedzi te miały zasadniczo deskryptywny charakter, tzn. sprowadzały się do przytoczenia argumentów przedstawionych przez Sąd Najwyższy, wzbogaconych afirmatywnym komentarzem, lecz bez formułowania dalszych racji, w tym kontrargumentów mogących wspierać odmienne zapatrywanie. Możliwość zmiany właściciela nieruchomości państwowej

należącej do strategicznych zasobów naturalnych kraju została także zaaprobowana w innych orzeczeniach, zapadłych w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości albo o tzw. wykup gruntu (art. 231 § 1 k.c.).

W wyroku Sądu Najwyższego z 5 października 2007 r., I CSK 223/07, wydanym w sprawie o zobowiązanie Skarbu Państwa do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na posiadacza samoistnego własności nieruchomości gruntowej (art. 231 § 1 k.c.), wskazano, że uwzględnienie uregulowania zawartego w art. 2 ustawy zasobowej oraz generalnego założenia tej ustawy w postaci „niedokonywania zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju” musi być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu oceny, czy możliwe jest potraktowanie posiadacza dokonującego zabudowy gruntu położonego w obrębie B. Parku Narodowego tak, jak posiadacza dobrej wiary”. Sąd Najwyższy nie wykluczył zatem zmian własnościowych wskutek zobowiązania pozwanego Skarbu Państwa do złożenia oświadczenia woli, lecz uznał, że w opisanej sytuacji, właśnie ze względu na cele ustawy zasobowej, mogą nie stać się aktualne względy słusznościowe, konieczne do tego, aby posiadacz samoistny w złej wierze (w rozumieniu tradycyjnym) mógł być traktowany „tak jak posiadacz w dobrej wierze”, czyli zgodnie z tzw. pośrednią koncepcją dobrej wiary.

Kontekst wpływu „prawnej możliwości zasiedzenia, względnie ograniczeń w tej materii” na „ocenę weryfikacji przymiotu dobrej wiary” został także przywołany w postanowieniu Sądu Najwyższego z 16 marca 2016 r., IV CSK 251/15, zaliczonym do pierwszego z wyróżnionych wcześniej nurtów orzecznictwa, zasadniczo wykluczającego zasiedzenie lasów państwowych. Postępowanie w ww. sprawie dotyczyło jednak nieruchomości leśnej należącej do jednej z kategorii wymienionych w art. 38 ust. 1 u.o.l., wobec czego Sąd Najwyższy wyjątkowo dostrzegł możliwość nabycia gruntu w drodze zasiedzenia. Uznał natomiast, że „charakter leśny przedmiotowej nieruchomości i wskazane wyżej ograniczenia przy obrocie tego rodzaju nieruchomościami są elementami mającymi wpływ na ocenę przymiotu wiary samoistnego posiadacza”.

Zagadnienie dopuszczalności nabycia przez zasiedzenie lasu państwowego pozostaje, zdaniem Sądu Najwyższego w składzie obecnie orzekającym, otwarte mimo istotnego znaczenia racji podniesionych w najszerzej uargumentowanym orzeczeniu Sądu Najwyższego, czyli w postanowieniu z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18.

W dotychczasowych wypowiedziach dotyczących tego problemu podstawowe znaczenie przydawano rozumieniu pojęcia „przekształcenia własnościowe”, użytego w art. 2 ustawy zasobowej. Z tym kierunkiem analizy współwystępowało utrwalone obecnie stanowisko, że zawarte w ww. przepisie (*in fine*) zastrzeżenie możliwego wprowadzenia wyjątków, czyli stosowania „przepisów zawartych w ustawach szczególnych”, nie odnosi się do przepisów aktu o charakterze ogólnym, jakim jest Kodeks cywilny regulujący w art. 172 k.c. instytucję zasiedzenia. Odrębna ocena zasadności tego poglądu, jak i sygnalizowanych uprzednio koncepcji stosowania art. 38 u.o.l., nie jest w tym miejscu potrzebna dla przedstawienia zagadnienia prawnego. Można jedynie zauważyć, że gdyby nie opisana interpretacja pojęcia ustaw szczególnych (art. 2 *in fine* u.z.), eliminująca spośród tych ustaw akt prawny o znaczeniu ogólnym, w randze kodeksu jednej z podstawowych gałęzi prawa, to normatywna wartość cytowanego zastrzeżenia byłaby znikoma. Jest bowiem oczywiste, że prawodawca może w dowolnych aktach prawnych wprowadzać rozwiązania stanowiące wyjątek od zasad przyjętych w innych aktach tego samego lub niższego rzędu, nie anonsując w każdym z nich takiej możliwości.

Istotne znaczenie ma natomiast okoliczność, że potrzeba rozważenia, czy „ustawą szczególną” (art. 2 *in fine* ustawy zasobowej) jest Kodeks cywilny (w tym art. 172 § 1 i 2 k.c.), pojawiałyby się jedynie w razie uprzedniego stwierdzenia, iż art. 2 *in medio* u.s.z.n., dotyczący niepodlegania przekształceniom własnościowym, obejmuje wszystkie warianty nabycia, także *ex lege*, strategicznych zasobów naturalnych kraju. Dopiero bowiem wówczas celowe stawałoby się zbadanie, czy z zakresu stosowania tak szeroko ujętej normy prawa ustawodawca wyłącza, dzięki przepisom zawartym w ustawach szczególnych, niektóre przypadki przekształceń własnościowych. Jeśli natomiast wykładnia art. 2 u.s.z.n. miałyby uzasadniać sformułowanie przeciwnego wniosku,

że zasiedzenie nie jest przekształceniem własnościowym, to przepis ten nie znajdowałby w ogóle zastosowania do nabycia własności w drodze zasiedzenia. Bezprzedmiotowe byłoby zatem badanie, czy istnieją przepisy ustaw szczególnych - i których ewentualnie ustaw - wprowadzające wyjątki od zasady, że strategiczne zasoby naturalne kraju nie podlegają przekształceniom własnościowym. Zasiedzenie lasów byłoby bowiem dopuszczalne na ogólnych zasadach, czyli wprost na podstawie art. 172 k.c.

Wobec zaliczenia lasów państwowych do strategicznych zasobów naturalnych kraju Sąd Najwyższy w postanowieniu z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, trafnie zwrócił uwagę na konieczność ustalania zakresu stosowania art. 2 *in principio, in medio* u.s.z.n. z uwzględnieniem wyników językowej, systemowej i historycznej wykładni sformułowania „nie podlegają przekształceniom własnościowym”, dokonanej pod kątem tego, czy takie niepodleganie przekształceniom obejmuje również przypadek nabycia własności lasu państwowego wskutek zasiedzenia.

Perspektywa historyczna, czyli nawiązująca do przebiegu procesu ustawodawczego oraz prawnego i dziejowego kontekstu prac nad ustawą, została uznana za szczególnie doniosłą dla procesu interpretacji terminu „przekształcenia własnościowe”. Uwzględnienie uwarunkowań powstawania ustawy spowodowało, że ostatecznie w toku wykładni art. 2 u.s.z.n. Sąd Najwyższy istotną rolę przydał brzmieniu projektowanego art. 2 u.s.z.n., który w fazie prac legislacyjnych stanowił o tym, że zasoby naturalne miały nie podlegać prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze (por. druk sejmowy III kadencji nr 1455). Mimo że art. 2 u.s.z.n. uzyskał ostatecznie inne brzmienie, Sąd uznał, że kontekst prac nad ustawą nie może pozostać bez wpływu na interpretację tego przepisu. Na tej podstawie Sąd oparł założenie, że zakaz przekształceń własnościowych, o którym mowa w art. 2 ww. ustawy, jest ukierunkowany przede wszystkim na procesy transformacyjne o charakterze strukturalnym, mogące 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.

Stanowisko to wydaje się warte ponownej refleksji w powiększonym składzie Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, podstawowym środkiem interpretacji jest wykładnia językowa. Brzmienie przepisu prawa stanowi dla interpretatora główne źródło informacji o tym, jakiej treści norma została przez prawodawcę zakodowana w przepisie. Zgodnie z założeniami derywacyjnej koncepcji wykładni pełny proces odczytania normy powinien uwzględniać także wyniki interpretacji systemowej i funkcjonalnej, czyniąc zadość uznanej współcześnie zasadzie, że *omnia sunt interpretanda*. Ranga treści przepisu nie powinna być przy tym pomniejszana na rzecz brzmienia projektu przepisu, z powołaniem się na określony kontekst prac legislacyjnych. Podstawą dokonania wykładni są zawsze przepisy uchwalonego aktu prawnego. Nie ujmując znaczenia, jakie dla procesu interpretacji prawa mogą mieć inne materiały, w tym projekty przepisów zgłaszane na etapie prac ustawodawczych, bez wątplenia nie można fundamentalnej roli w ustaleniu treści normy odmówić tej treści przepisów, którą ostatecznie uzyskały one w promulgowanym akcie prawnym. Marginalizacja znaczenia tej treści na rzecz koncepcji wprowadzone procedowanych, lecz ostatecznie odrzuconych przez ustawodawcę, może zaburzać tok odczytania rzeczywistego sensu normy prawa.

Po drugie, odstępianie 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. Pytanie stawiane w toku interpretacji powinno zatem dotyczyć tego, dlaczego prawodawca ostatecznie zdecydował się na inne niż wcześniej rozważane brzmienie przepisów i jakie cele chciał dzięki temu osiągnąć. W zmianie takiej upatrywana jest zatem raczej intencja modyfikacji pierwotnie założonego zakresu stosowania normy prawa, a nie podstawa do przypisywania dotychczasowego, projektowanego zakresu normy przepisowi w jego uchwalonym, słownym ujęciu.

Badany obecnie przypadek zdaje się szczególnie silnie skłaniać do rozważenia takiego kierunku odczytania art. 2 u.s.z.n., skoro w wersji

projektowanej dotyczył on prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze, a ostatecznie uzyskał odmienne brzmienie - zwłaszcza że pojęcie „przekształceń własnościowych” należy *prima facie*, przed jego szczegółową analizą, uznać za zdecydowanie szersze znaczeniowo. W świetle powyższych uwag wątpliwości mogą być zgłoszone pod adresem stanowiska ściśle wiążącego, czy nawet utożsamiającego, „zakaz przekształceń własnościowych” z przypadkami „procesów transformacyjnych o charakterze strukturalnym”, które ponadto mogą „zagrozić zachowaniu *status quo* w zakresie zasobów naturalnych istotnych dla ogółu społeczeństwa”. Nie sposób także pominąć trudności w odczytaniu rzeczywistych ram tak ujętego zakazu, podczas gdy - z uwagi na daleko idące skutki działania art. 2 u.s.z.n. - ramy te powinny być określone możliwie ściśle. Rzecz idzie wszak o to, które zdarzenia nie wywołają właściwego dla nich skutku prawnego z tej właśnie przyczyny, że zostaną zaliczone do przekształceń własnościowych w rozumieniu art. 2 ustawy zasobowej. Pewność prawa, nawet jeśli zostało ono ujęte w nieprecyzyjnie sformułowanych przepisach, jest w tym przypadku wartością kluczową.

Po trzecie, kontekst historyczny, wiązany z treścią projektu ustawy i towarzyszącymi jej ówczesnie celami, okazał się zdominować wykładnię art. 2 ustawy zasobowej, dokonaną z pominięciem rzeczywistości prawnej i społecznej, w której ustawa ta została wprowadzona i była stosowana. Skoro plany wprowadzenia ustaw reprivatyzacyjnych ostatecznie nie zostały zrealizowane, to trudno zaakceptować odczytanie regulacji ustawy zasobowej w ścisłym związku z założeniami i prognozami ustawodawcy, które finalnie nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości. Przydawanie wagi takiemu powiązaniu, widoczne nawet we współczesnym orzecznictwie, mogłoby skłaniać do postawienia wniosku, że ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju jest aktem bez znaczenia prawnego, gdyż miała chronić przed zagrożeniami wprowadzonymi przez ustawodawcę, lecz ostatecznie nieziszczonymi.

Jeśli mimo to akt prawny nie został uchylony, to zgodnie z zasadą racjonalności ustawodawcy należy uznać, że także w sytuacji odmiennej niż prognozowana, w inaczej ukształtowanym otoczeniu normatywnym, ustawa ma



wypełniać określone cele. Ustalenie zakresu jej działania nie powinno być natomiast determinowane wyłącznie odwołaniami do pierwotnych, obecnie nieaktualnych już założeń prawodawcy. Prawo jest tworem żywym, a jego litera, nawet niezmieniona, powinna być odczytywana z uwzględnieniem tego otoczenia normatywnego i społecznego, w którym następuje ustalanie treści normy. Te wartości, związane z założeniami wykładni dynamicznej, zostałyby utracone w razie poprzestania w procesie wykładni na uwarunkowaniach towarzyszących wprowadzeniu ustawy zasobowej oraz na ograniczeniu się do pierwotnie wiązanych z nią celów, dotyczących zapobieżenia dostrzeganym przez prawodawcę ryzykom skutków procesów prywatyzacyjnych i reprivatyzacyjnych w razie zwrotu nieruchomości *in natura*.

Rozważenie wątków odnoszących się do historycznych aspektów wprowadzenia ustawy zasobowej nie oznacza, że na dalszym planie stają pytania i wnioski dotyczące wyników wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Użycie zwrotu „przekształcenia własnościowe” niewątpliwie nie pozwala na ustalenie jego jednoznacznej treści wprost na podstawie znaczeń terminów przyjętych w języku prawnym lub prawniczym. Ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia w ustawie zasobowej; nie ma ono także powszechnie przyjętego znaczenia w innych aktach prawnych o przedmiocie na tyle adekwatnym do materii ustawy zasobowej, by w wykładni art. 2 u.s.z.n. możliwe było wykorzystanie choćby utrwalonego znaczenia ww. pojęcia wypracowanego na tle innych aktów prawnych.

Z kolei w języku prawniczym termin ten jest, jak wynika z niektórych orzeczeń, wypełniany treścią opartą na rozumieniu słownikowym oraz na konotacji wyrazu „przekształcenia”, jako dotyczącego zmian będących rezultatem intencjonalnej aktywności, a nie następujących z mocy prawa. To ostatnie skojarzenie jest traktowane jako przemawiające przeciwko objęciu zakresem znaczeniowym pojęcia „przekształcenia własnościowe” zmian w przysługiwaniu prawa własności następujących wskutek zasiedzenia. Trafnie zauważa się, że wyniki interpretacji byłyby jasne do ustalenia, gdyby prawodawca posłużył się pojęciem „zmian własnościowych”.

Jednak w wykładni językowej art. 2 u.s.z.n. warto uwzględnić co najmniej dwa kolejne aspekty, które mogłyby ewentualnie dać szerszy obraz znaczeń możliwych do powiązania z analizowanym terminem.

Po pierwsze, w przepisie tym interpretacji podlega nie wyizolowany zwrot „przekształcenia własnościowe”, lecz całe sformułowanie stanowiące o tym, że bliżej określone zasoby naturalne „nie podlegają przekształceniom własnościowym”. Takie ujęcie przepisu, zwłaszcza jego syntaktyka, kładzie akcent na wskazanie, że określone zasoby są - od strony przedmiotowej - wyjęte z możliwości przekształceń własnościowych. Sens regulacji sprowadza się zatem do wykluczenia niepożądanego skutku, a nie do określenia sposobu, w jaki skutek ten miałby się zrealizować. Osłabiony jest tym samym wydzwięk słowa „przekształcenia”, wiązany uprzednio z wywołaniem określonych efektów w następstwie intencjonalnego działania podmiotu prawa. Całe sformułowanie nabiera natomiast, zwłaszcza w powiązaniu z wynikami wykładni systemowej i funkcjonalnej, znaczenia bliższego sformułowaniu „nie podlegają zmianom własnościowym”. Ponadto zasada wyrażona w art. 2 u.s.z.n. została ujęta od strony negatywnej oraz z użyciem liczby mnogiej: niepodlegania przekształceniom własnościowym, co wynikającej z tego przepisu normie nadaje znaczenia uniwersalnego, gdyż - z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych – prowadzi do objęcia działaniem art. 2 u.s.z.n. wszystkich przypadków przekształceń własnościowych.

Szeroka wykładnia ww. pojęcia pozostaje w harmonii z tytułem ustawy: o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Wyrażna wydaje się intencja ustawodawcy co do wyeliminowania zmian własnościowych, tzn. zachowania stanu, w którym własność ww. zasobów przysługuje Skarbowi Państwa. Ten kierunek interpretacji był zresztą widoczny w motywach wyroku z 2007 r., w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że wykładnia art. 2 u.s.z.n. „może być różna, jednak z ustawy oraz uzasadnienia jej projektu wynika, że generalnym założeniem ustawodawcy było niedokonywanie zmian stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju”. Także w uzasadnieniu postanowienia z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, Sąd Najwyższy stwierdził, że „za szeroką interpretacją tego zwrotu przemawia jego

ogólna treść, sugerująca objęcie nim każdej zmiany własnościowej, bez względu na jej podstawę”, a także cel rozwiązania przyjętego w art. 2 u.s.z.n. „postrzegany jako zagwarantowanie stałości stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju”; następnie jednak Sąd przyjął węższą wykładnię tego przepisu, wspierając się głównie wynikami jego interpretacji systemowej.

Po drugie, w motywach wskazanego ostatnio postanowienia z zakresu zastosowania art. 2 u.s.z.n. zostały wyeliminowane jedynie przypadki zasiedzenia i roszczenia o wykup gruntu (art. 231 k.c.). Oznacza to, że do przekształceń własnościowych Sąd ten zaliczył dokonanie alienacji lasu państwowego wskutek czynności prawnych, w tym np. zbycia prawa własności nieruchomości leśnej. W odmiennym przypadku zbiór przekształceń własnościowych kształtowałby się bardzo wąsko, a ponadto pod znakiem zapytania stawał sens traktowania art. 38 u.o.l., dotyczącego sprzedaży lasów, jako „przepisów zawartych w ustawach szczególnych” w rozumieniu art. 2 *in fine* u.s.z.n. Gdyby jednak pojęcie przekształceń własnościowych miało być, zgodnie z postulatami, interpretowane z uwzględnieniem konotacji językowych, to nie obejmowałoby również sprzedaży nieruchomości leśnej - tak samo jak wątpliwe byłoby użycie tego terminu w celu objęcia nim umowy sprzedaży innych rzeczy ruchomych czy nieruchomości. W języku prawniczym ww. czynności prawne nie są kwalifikowane jako „przekształcenia własnościowe”. Wnioski wywodzone z wykładni językowej są więc niejednoznaczne i niepewne.

Wypada zauważyć, że ze zwrotu o niepodleganiu przekształceniom własnościowym wyprowadzono nawet stanowisko, iż przekształcenia, utożsamiane z działaniami jakiegoś podmiotu, nie mogłyby następować także w efekcie działalności legislacyjnej ustawodawcy. Możliwość dokonania takiej interpretacji, rzeczywiście niewykluczona, przemawia przeciwko oparciu się na wynikach wykładni językowej art. 2 u.s.z.n. Trudno bowiem uznać, by ustawa zasobowa ograniczyła prawodawcę w możliwości przyjęcia w przyszłości innych rozwiązań normatywnych w kwestii ochrony strategicznych zasobów naturalnych kraju, a niepodleganie przekształceniom własnościowym miało w istocie oznaczać trwałą

niewzruszalność statusu prawnego ww. zasobów, także wskutek późniejszego wprowadzenia stosownych aktów prawnych.

W istocie zwrot ten, wąsko (dosłownie) rozumiany, nie pozwala na klarowne wyjaśnienie zakresu niedopuszczalnych zmian własnościowych - także w świetle analizowanego stanowiska Sądu Najwyższego. Natomiast w razie jego szerokiego rozumienia może być on traktowany jako ogólne określenie zmian własnościowych. Uwagę zwraca zwłaszcza wykluczenie przez Sąd z grona przekształceń własnościowych przypadków realizacji tzw. roszczenia o wykup gruntu (art. 231 § 1 k.c.), dochodzonego na drodze sądowej, lecz - w razie braku sporu co do istnienia zobowiązania do przeniesienia własności - możliwego wszak do zrealizowania dzięki zawarciu umowy przenoszącej własność nieruchomości na rzecz posiadacza samoistnego w dobrej wierze, niewykluczonej przez Sąd Najwyższy spośród znaczeń pojęcia „przekształcenia własnościowe”.

Trudno usprawiedliwiać ustawodawcę, który w niedostatecznie precyzyjny sposób ujął treść art. 2 u.s.z.n., zwłaszcza jeśli zamierzonym celem tej regulacji miało być wykluczenie wszystkich zmian własnościowych, łatwe do wyrażenia za pomocą ww. słów, jednolicie rozumianych w prawie cywilnym. Jeśli jednak doszukiwać się wyjaśnienia, to mogłoby być ono wiązane z różnorodnym charakterem zasobów enumerowanych w art. 1 ustawy zasobowej skłaniającym, być może, do użycia terminu - w zamierzeniu - stosownie otwartego na tę różnorodność. Ostatecznie jednak nie jest pewne, jakie względy zdecydowały o wprowadzeniu przepisu o tak niejasnej, niejednoznacznej treści.

Także druga część zwrotu „przekształcenia własnościowe” powinna być interpretowana z uwzględnieniem specyfiki materii regulowanej w ustawie zasobowej. O przekształceniach własnościowych mowa bowiem w odniesieniu do wszystkich zasobów, podczas gdy niektóre z nich nie stanowią rzeczy w rozumieniu art. 45 k.c.: w przypadku wód podziemnych i powierzchniowych w ciekach naturalnych i źródłach, polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także bliżej określonymi zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi, złóż kopalin niestanowiących części składowych nieruchomości gruntowych oraz zasobów przyrodniczych parków

narodowych, do których zaliczane są m.in. zwierzęta żyjące w stanie wolnym. W odniesieniu do niektórych z ww. zasobów właściwe akty prawne, do których odsyła art. 1 u.s.z.n., używają pojęcia własności: własności górniczej, własności wód publicznych i gruntów pokrytych wodami. Natura przedmiotów ochrony ustawy zasobowej może jednak wpływać na sposób rozumienia własności zasobów, w porównaniu z technicznoprawnym znaczeniem przyjętym własności przyjętym w art. 140 k.c., a w konsekwencji na potrzebę stosownie elastycznego rozumienia terminu „przekształcenia własnościowe”.

W świetle powyższego w ustaleniu treści normy wyrażonej w art. 2 u.s.z.n. zwrot o niepodleganiu „przekształceniom własnościowym” nie powinien być rozumiany dosłownie, gdyż dotyczy raczej skutku, do uniknięcia którego dąży ustawodawca, a nie sprecyzowania zdarzeń prawnych wiązanych w języku prawniczym konkretnie z pojęciem „przekształceń (własnościowych)”.

Wątpliwości co do zakresu znaczeniowego analizowanego pojęcia nie usuwają wyniki wykładni systemowej. Wprawdzie trafnie podkreśla się, że przypadki, w których ustawodawca wyklucza możliwość nabycia rzeczy przez zasiedzenie, są zwykle jednoznacznie wskazane w aktach prawnych. Świadczy o tym zarówno brzmienie art. 172 § 3 k.c., dotyczącego nieruchomości rolnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1362 oraz z 2020 r., poz. 284), jak i regulacja nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (art. 1 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. 1920, Nr 31, poz. 178). Przepisy te odnoszą się jednak konkretnie do nieruchomości i mają na celu wyeliminowania konkretnie skutku ich nabycia: w drodze zasiedzenia lub także, jak w drugim z ww. przypadków, innego (w istocie: każdego innego) zdarzenia prawnego. Tymczasem, na co zwrócono uwagę powyżej, ustawa zasobowa obejmuje niejednolite kategorie strategicznych zasobów naturalnych kraju, a ponadto ma przeciwdziałać, jak się wydaje, utracie przez Skarb Państwa prawa do nich wskutek różnych zdarzeń, nieograniczonych konkretnie do nabycia *ex lege* własności przez osobę trzecią.

Nietrafne jest także podnoszone na tle wykładni art. 2 u.s.z.n. założenie, że nieruchomości rolne i nieruchomości leśne są objęte tożsamymi interesami Skarbu Państwa. Mimo niedoskonałej regulacji, wymagającej skomplikowanego procesu wykładni, nieruchomości leśne należy uznać za przedmiot ochrony o zdecydowanie większym znaczeniu i z tej właśnie przyczyny zaliczony do strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz objęty regulacjami ustawy poświęconej zachowaniu narodowego charakteru tych zasobów. Takiego statusu ustawodawca nie przydał nieruchomościom rolnym. Wprawdzie zdecydowanie bardziej klarowna jest regulacja zmierzająca do realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, także dzięki zdefiniowaniu pojęcia „nabycie nieruchomości rolnej” (art. 2 pkt 7 tej ustawy), jednak nie zwalnia to z dociekania, jaki zakres ochrony został przewidziany w sferze o fundamentalnym znaczeniu, tzn. strategicznych zasobów naturalnych kraju. Przeciwnie, porównanie wagi ww. interesów może być argumentem na rzecz szerszej wykładni sformułowania „nie podlegają przekształceniom własnościowym”.

Bezsprzecznie zasadne jest oczekiwanie, aby intencja ustawodawcy co do wyłączenia skutku zasiedzenia została jednoznacznie wyrażona w treści przepisów ustawy zasobowej. Wypada jednak przypomnieć, że utrwalone jest stanowisko o niedopuszczalności nabycia przez zasiedzenie dróg publicznych, mimo że wniosek taki jest wywodzony ogólnie z zastosowania kryterium podmiotowego, tzn. limitowanego określenia właścicieli dróg, oraz kryterium funkcjonalnego - konieczności zapewnienia powszechnego (publicznego) dostępu do dróg publicznych. W przypadku strategicznych zasobów naturalnych kraju czynnik podmiotowy jest niewątpliwie spełniony - z art. 2 u.s.z.n. wynika, że właścicielem tych zasobów może być wyłącznie Skarb Państwa. Pewne elementy nawiązujące do kryterium funkcjonalnego można natomiast wyprowadzić z zasad wyrażonych w art. 6 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.s.z.n. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że wstęp do lasów państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny. Drugi z kolei głosi, że świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, szczególnie rekreacja oraz niekomercyjny zbiór runa leśnego, są nieodpłatne, co można zagwarantować wyłącznie w razie własności państwowej.

Zachowanie narodowego charakteru tych zasobów, będące celem wprowadzenia ustawy odzwierciedlonym m.in. w jej tytule, służy realizacji założeń o wolnym dostępie do zasobów wymienionych w art. 6 ust. 1 u.s.z.n. oraz o nieodpłatnym korzystaniu z zasobów, m.in. na potrzeby własne ludności. Trudno zatem nie dostrzegać podstawy do uznania, że poświęcając akt prawny „zachowaniu” narodowego charakteru strategicznych zasobów kraju, wskazując, komu ma przysługiwać prawo własności tych zasobów, oraz gwarantując wolność dostępu i nieodpłatność korzystania z nich (w bliżej określonym zakresie), ustawodawca nie wyraził swego przekonania co do tego, iż zasoby te należą wyłącznie do Skarbu Państwa i nie mogą - oprócz przypadków określonych w przepisach ustaw szczególnych - zostać nabyte przez inne podmioty prawa.

W ramach wykładni systemowej warto uwzględnić kilka kolejnych racji.

Po pierwsze, nie wydaje się, by przeważającym argumentem był wzgląd na - oczywiste w ujęciu prawa cywilnego materialnego - funkcje zasiedzenia. Skoro jednak mowa o nieruchomościach, które w polskim porządku prawnym w zasadzie zawsze mają swojego właściciela (co, przynajmniej w odniesieniu do nieruchomości gruntowych, wynika z definicji zawartej w art. 46 k.c.), to nie wydaje się rozstrzygające wskazanie na społeczno-gospodarczy interes wiązany z porządkowaniem stosunków własnościowych. Stosunki własnościowe są bowiem w tym przypadku zawsze uporządkowane, co zresztą stwarza oczywiste pole do ewentualnego uporządkowania również kwestii posiadania rzeczy przez niewłaściciela. Za argument na rzecz dopuszczalności nabycia lasu państwowego przez zasiedzenie trudno również uznać skłonienie w ten sposób „Skarbu Państwa do realizacji uprawnień właścicielskich z pożytkiem dla dobra ogólnego [...]”, zwłaszcza że przywołana racja może być, skoro mowa o utracie własności, sama w sobie uznawana za dyskusyjną.

Po drugie, wniosku o dopuszczalności zasiedzenia lasów państwowych (i wyłącznie tych lasów, bez ograniczeń w zmianach własnościowych dotyczących innych podmiotów) nie wspiera także, akcentowany w postanowieniu z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, brak regulacji przejściowych, na wzór tych, które towarzyszyły wprowadzeniu art. 172 § 3 k.c. Wypada przypomnieć,

że zasiedzenie wszystkich nieruchomości państwowych nie było dopuszczalne do dnia 1 października 1990 r., kiedy to uchylony został art. 177 k.c. Po uwzględnieniu zasady unormowanej w art. 10 tzw. dużej noweli lipcowej z 1990 r. (ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321 z późn. zm.) terminy zasiedzenia nieruchomości państwowych, w razie maksymalnych doliczeń samoistnego posiadania, wypadały na 1 października 2000 r. (w przypadku objęcia nieruchomości w posiadanie samoistne w dobrej wierze) albo na 1 października 2005 r., w razie złej wiary samoistnego posiadacza.

Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju weszła w życie 6 lipca 2001 r. W nawiązaniu do wcześniejszych wywodów można zauważyć, że w stanowisku dopuszczającym zasiedzenie lasów wskazywano na potrzebę rygorystycznej oceny dobrej wiary posiadacza samoistnego, a to w celu realizacji - niekwestionowanego także w tym nurcie wykładni - celu ww. ustawy wiążanego z zagwarantowaniem stałości stosunków własnościowych w odniesieniu do strategicznych zasobów naturalnych kraju. Taka interpretacja ograniczałaby liczbę przypadków nabycia w dobrej wierze lasów państwowych przez zasiedzenie. W razie natomiast objęcia nieruchomości w posiadanie w złej wierze najwcześniejszy termin zasiedzenia upływałby ponad 4 lata po wejściu w życie ustawy zasobowej. W świetle powyższego z perspektywy praktycznej marginalne znaczenie ma fakt braku przepisów intertemporalnych ukierunkowanych na ochronę posiadaczy *in statu usucapiendi*. Konieczność wprowadzenia takich przepisów trudno również wiązać z samą w sobie potrzebą ochrony pozycji prawnej posiadacza samoistnego, zwłaszcza że posiadaczowi takiemu nie przysługuje ekspektatywa maksymalnie ukształtowana.

Po trzecie, zaaprobowanie stanowiska o dopuszczalności nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości będących lasami państwowymi miałoby w istocie szersze znaczenie, gdyż teoretycznie oznaczałoby dopuszczalność nabycia tą drogą także innych strategicznych zasobów naturalnych kraju. Wcześniej wskazano już, że - co najmniej w niektórych przypadkach wymienionych w art. 1 u.s.z.n. - strategiczne zasoby naturalne kraju nie stanowią rzeczy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, a w celu określenia prawa do nich stosowane są pojęcia przewidziane w odpowiednich aktach prawnych, w tym



własność górnicza oraz własność wód publicznych i gruntów pokrytych wodami. Mimo specyfiki przedmiotu prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa nie sposób jednak wykluczyć możliwości takiego ujęcia co najmniej niektórych zasobów naturalnych, jak i form sprawowania władztwa nad nimi, że prawnie wyobrażalne okaże się uznanie ich za przedmiot prawa własności zdanego do nabycia w drodze zasiedzenia, zwłaszcza wobec przewidzianego w niektórych aktach prawnych posiłkowego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego oraz rozumienia pojęcia „przekształcenia własnościowe” jako nieobejmującego zasiedzenia (jak przyjął Sąd w analizowanej obecnie sprawie). Ten aspekt problemu jurydycznego także powinien być uwzględniony w ramach analizy zagadnienia prawnego.

Po czwarte, rozstrzygające znaczenie nie powinno być także przydawane wnioskowi wynikającym z wykładni art. 7 u.s.z.n., który stanowi, że 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 przywołanym uprzednio postanowieniu Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, uznano, że przepis ten, pozostawiony bez zmian w zestawieniu z projektem, świadczy na rzecz wykładni wiążącej pojęcie przekształceń własnościowych z projektowanym pierwotnie brzmieniem art. 2 u.s.z.n., ukierunkowanym, jak stwierdził Sąd, „na procesy transformacyjne o charakterze strukturalnym, mogące zagrażać zachowaniu *status quo* w zakresie zasobów naturalnych istotnych dla ogółu społeczeństwa”. Wnioski o takim wpływie odczytania art. 7 ustawy zasobowej na wyniki wykładni art. 2 tej ustawy wydają się jednak zbyt daleko idące, zwłaszcza wobec przyjętej interpretacji art. 7 u.s.z.n., która znaczenie tego przepisu sprowadza do deklaracji ustawodawcy, w perspektywie systemowej: nadal niezrealizowanej, co do uzyskania przez byłych właścicieli rekompensat z tytułu utraty własności zasobów naturalnych.

Współcześnie nie jest kwestionowane, że z przepisu tego nie wynika roszczenie o zapłatę takiej rekompensaty (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 85), a ponadto, że - wbrew treści art. 7 u.s.z.n. - zakres deklarowanego zadośćuczynienia za utraconą

własność zasobów nie jest wiązany wyłącznie z roszczeniami osób fizycznych. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uchwale z 8 sierpnia 2019 r., III CZP 11/19, z art. 7 u.s.z.n. wynika tylko kierunkowe zalecenie adresowane przede wszystkim do ustawodawcy przystępującego do uregulowania roszczeń reprivatyzacyjnych o charakterze powszechnym. Unormowanie to nie daje „natomiast podstaw do wnioskowania o pominięciu w tym przepisie osób prawnych z zamiarem ich wyłączenia z ograniczeń przewidzianych w art. 2 u.s.z.n. [...]”. Sąd Najwyższy nie uznał zatem za trafne wnioskowania o zakresie stosowania art. 2 ustawy zasobowej na podstawie zakresu działania art. 7 tej ustawy. Mowa wprawdzie o zakresie podmiotowym, jednak cytowana wypowiedź przeczy tezie o pełnej korelacji obu artykułów i osłabia siłę założenia o tym, że art. 2 u.s.z.n. powinien być interpretowany przez pryzmat treści art. 7 u.s.z.n.

Za szerokim ujęciem normy z art. 2 u.s.z.n. zdecydowanie przemawiają wyniki wykładni funkcjonalnej tego przepisu jako kluczowej regulacji realizującej cel ustawy zasobowej w postaci zachowania narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Takie założenia analizowanego aktu prawnego można wywieść z uzasadnienia ww. ustawy. Jak się wydaje, nie budziły one również wątpliwości we wszystkich przywołanych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Trudności w ustaleniu treści normy, jako obejmującej również nabycie lasów państwowych przez zasiedzenie, wynikają natomiast ze sposobu słownego ujęcia art. 2 u.s.z.n.

Współcześnie, w odróżnieniu od epoki wprowadzania Kodeksu cywilnego, na pewno nie ma klimatu prawnego do wprowadzania tak silnego zabezpieczenia prawa własności Skarbu Państwa jak np. w art. 177 k.c. Nie wyklucza to jednak możliwości określenia przez ustawodawcę pewnej sfery traktowanej jako obszar szczególnie intensywnej ochrony z uwagi na doniosłość określonego interesu, tak jak w przypadku zachowania narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. W każdym natomiast razie Sąd w obecnie orzekającym składzie dostrzega potrzebę rozważenia szerszego niż dotychczas spektrum racji mogących przemawiać na rzecz każdego z przeciwstawnych stanowisk rysujących się na tle sformułowanego zagadnienia prawnego: zarówno na rzecz dopuszczalności, jak i niedopuszczalności nabycia lasu państwowego wskutek zasiedzenia.

Nie do przecenienia jest również praktyczna waga omawianego zagadnienia, gdyż zasoby wskazane w art. 1 u.s.z.n. zajmują istotną część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na powyższe na podstawie art. 398<sup>17</sup> k.p.c. orzeczono, jak w sentencji postanowienia.