

Zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

I. Zasiedzenie to instytucja mająca wielowiekową tradycję. Pozostaje ona w Polsce w orbicie niesłabnącego zainteresowania zarówno sądów, jak i przedstawicieli nauki prawa cywilnego przede wszystkim ze względu na uwarunkowania historyczne ostatnich kilkadziesiąt lat. Nie tak dawno, bo jeszcze w 1946 r., obowiązywały regulacje prawa dzielnicowego wprowadzające zróżnicowane przesłanki zasiedzenia. W okresie tzw. Polski Ludowej (1944–1989) doszło do unifikacji prawa cywilnego, a następnie do jego kodyfikacji. Oba te zdarzenia również miały wpływ na model instytucji zasiedzenia. Następnie doszło do przemian ustrojowych i przejścia do demokratycznego państwa prawnego. W związku z tymi przemianami regulacja zasiedzenia również podlegała pewnym korektom. Obecność zasiedzenia w praktyce wymiaru sprawiedliwości wynika także z uwarunkowań prawnych obrotu nieruchomościami, a zatem wymogów, jakie prawo stawia dla nabycia ich własności. Im więcej ograniczeń w tym obrocie, tym więcej miejsca dla zasiedzenia, nie tylko z powodu nieformalnego obrotu, ale także z powodu wadliwości czynności prawnych lub innych zdarzeń, które leżą u podstaw nabycia nieruchomości. Największe znaczenie w praktyce ma zasiedzenie nieruchomości: dobra niepomnażalnego i wartościowego.

II. W ramach uwag wstępnych należy uzasadnić wybór podjętej tematyki, a więc kwestii dotyczących zasiedzenia nieruchomości przez oznaczony podmiot, jakim jest Skarb Państwa. Należy wymienić kilka przyczyn tego wyboru:

- 1) Skarb Państwa, choć jest podmiotem prawa cywilnego, to jego pozycja jest szczególnie – ze względu na rozproszoną strukturę tej osoby prawnej, ale także stosowanie środków prawnych z różnych dziedzin prawa (publicznego, prywatnego), w celu nabywania nieruchomości. Immanentną cechą Skarbu Państwa, a zatem państwa występującego w obrocie cywilnoprawnym, jest posługiwanie się władzą (tradycyjnie określaną w prawie cywilnym mianem *imperium*), choćby poprzez działanie w sferze prawa cywilnego za pomocą struktury jednostek sprawujących władzę państwową. Ta specyfika podmiotu, który miałby skorzystać z instytucji zasiedzenia, już sama w sobie generuje wiele zagadnień teoretycznych i praktycznych wartych rozważenia;
- 2) praktyka orzecznicza uzasadnia tezę, że odczuwalny jest brak kompleksowego opracowania problematyki dotyczącej zasiedzenia nieruchomości właśnie przez Skarb Państwa. Trudności praktyki i teorii wynikają z konieczności rekonstrukcji nie tylko stanu faktycznego sprzed wielu lat, ale także ustalenia historycznego stanu prawnego i różnych, często nigdy niekomentowanych regulacji reglamentujących obrót nieruchomościami. Skala obejmowania po II wojnie światowej przez Skarb Państwa nieruchomości we władanie na różnych podstawach prawnych, a często bez podstawy prawnej, była

bezprecedensowa. Do dziś powstają problemy z regulowaniem stanu prawnego takich nieruchomości, nawet jeśli zostały one nabyte przez inne podmioty (np. jednostki samorządu terytorialnego). Konieczność sięgania do dawnych, nieobowiązujących przepisów i zarzuconych koncepcji ujawnia się w odniesieniu do takich dawnych przejęć ze szczególną jaskrawością:

- 3) Skarb Państwa nader często korzysta z instytucji zasiedzenia w ramach zarzutu procesowego, a zatem czyni z zasiedzenia instytucję czysto defensywną. Ma ono stanowić środek obrony przed roszczeniami byłych właścicieli nieruchomości lub ich następców prawnych. Zasiedzenie wychodzi ze swojej podstawowej roli – sposobu nabycia własności. Nabycie własności jest, mówiąc obrazowo, ubocznym i dodatkowym skutkiem zarzutu zasiedzenia, skoro przede wszystkim chodzi o wyłączenie odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa. Dla Skarbu Państwa atrakcyjność zasiedzenia jako sposobu nabycia nieruchomości wynika z przeprowadzonych w niedawnej przeszłości lub nadal prowadzonych postępowań nadzorczych na podstawie przepisów KPA. Chodzi tu przede wszystkim o postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydawanych nawet kilkadziesiąt lat wcześniej. Stwierdzenie takiej nieważności otwiera dotychczasowemu właścicielowi drogę do różnych działań prawnych i zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa może stanowić przeszkodę dla ich realizacji. Nietrudno zauważyć, że w wyniku działania tego mechanizmu problematyka zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nawet w odniesieniu do przypadków objęcia nieruchomości we władanie nawet ponad 70 lat temu pozostaje stale aktualna. Kolejne pokolenia następców prawnych dawnych właścicieli poszukują środków prawnych dla odzyskania nieruchomości lub uzyskania rekompensaty za bezprawne przejęcie. Powołanie się na zasiedzenie staje się w tych przypadkach nierzadko jedynym środkiem wyłączającym lub zmniejszającym zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Z tych zasadniczych przyczyn problematyka zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa jest teoretycznie interesująca i praktycznie doniosła.

III. Następnie należy określić cele prowadzonych rozważań i hipotezy badawcze stawiane w monografii.

Nie ulega wątpliwości, że podjęcie tematu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa wymaga poczynienia określonych założeń co do istoty i przesłanek zasiedzenia w obrocie powszechnym. Nie jest jednak celem pracy jedynie sprawozdanie *communis opinio* dotyczące konstrukcji zasiedzenia i wymagań przesłanek dla jego zaistnienia. Wiele zagadnień szczegółowych, ale także tych o rudymenarnym charakterze, wymaga bowiem nowego spojrzenia, przemyślenia i rewizji. Dotyczy to w szczególności kwestii przedmiotów zasiedzenia (np. użytkowania wieczystego), jak i różnych nieruchomości budynkowych, w tym na obszarze m.st. Warszawa. Odnosi się to do problematyki wyłączeń zasiedzenia, a zwłaszcza bezrefleksyjnie powtarzanej tezy o niedopuszczalności zasiedzenia rzeczy *extra commercium*. Należy przemyśleć również zasady intertemporalne związane z wprowadzaniem i uchylaniem różnych wyłączeń dopuszczalności zasiedzenia. Głębszej analizy wymaga problem, wydawałoby się już opracowany kompleksowo, dotyczący posiadania zmierzającego do zasiedze-

nia własności. Następstwa oryginalnego połączenia dwóch modeli posiadania (romańskiego i germańskiego) w polskim prawie nie mogą pozostać bez komentarza i rozwinięcia. Wreszcie takie kwestie, jak pojęcie dobrej wiary osoby prawnej, ale także dotyczące przerwy i zawieszenia biegu zasiedzenia, mimo utartych schematów odpowiedniego stosowania w tych przypadkach przepisów o biegu przedawnienia, wymagają krytycznej analizy. Nawet problematyka następstw zasiedzenia może budzić wątpliwości, zwłaszcza, że pewne tezy, traktowane jako aksjomatyczne, mają nawet i w tym zakresie bardzo wątle podstawy.

Pierwszym zatem celem monografii jest przedstawienie modelu zasiedzenia nieruchomości w prawie polskim i zaproponowanie modyfikacji niektórych dotychczasowych poglądów na tę instytucję. Po krytycznym zrekonstruowaniu tego modelu należy nań nałożyć sytuację Skarbu Państwa jako podmiotu zmierzającego do nabycia nieruchomości przez zasiedzenie. Drugim celem pracy jest ustalenie, czy zasiedzenie w tym przypadku cechuje się jakąś specyfiką i – ewentualnie – jak daleko ona sięga.

W tym miejscu można postawić hipotezy badawcze, które nasuwają się już na wstępnym etapie badań nad problematyką zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa:

- 1) zasadne wydaje się stanowisko, że zasiedzenie przez Skarb Państwa wykazuje specyfikę dostrzegalną w odniesieniu do wszystkich przesłanek niezbędnych dla zasiedzenia;
- 2) wysoce prawdopodobne jest, że Skarb Państwa jest w ramach instytucji zasiedzenia podmiotem uprzywilejowanym względem innych podmiotów prawa. Uprzywilejowanie to nie znajduje dostatecznego aksjologicznego uzasadnienia;
- 3) praktyka pozwala na sugestię, że Skarb Państwa traktuje instytucje zasiedzenia zbyt często instrumentalnie, co wpływa na globalną ocenę zasiedzenia, potęgując aksjologiczne zastrzeżenia co do tego sposobu nabycia własności nieruchomości. Zasiedzenie w przypadku powoływania się na nie przez Skarb Państwa w zdecydowanie mniejszym stopniu realizuje funkcje korygujące i piętnujące niedbalstwo dotychczasowego właściciela.

IV. W dalszej kolejności należy opisać stosowane metody badawcze oraz dziedziny prawa będące przedmiotem badań:

- 1) monografia stanowi studium z dziedziny prawa cywilnego, co rodzi określone konsekwencje w zakresie podejmowanych zagadnień. Problematyka nabycia własności przez Skarb Państwa dotyka kilku dziedzin prawa. Na pierwszy plan wysuwa się prawo cywilne, następnie prawo administracyjne, konstytucyjne i wreszcie – uzupełniająco – prawo postępowania cywilnego. Przedstawienie zagadnień cywilnoprawnych nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa wymaga sięgania po rozwiązania zawarte w innych dziedzinach prawa. Mając to na uwadze, wywody dotyczące regulacji prawa publicznego zostały jednak ograniczone do niezbędnego minimum, sprawdzającego się do zagadnień związanych z ich ingerencją w sferę prawa cywilnego. Zidentyfikowano zatem problemy występujące na styku tych różnych dziedzin prawa, ale przedstawiono je przez pryzmat nauki prawa cywilnego i z punktu widzenia cywilisty. Dotyczy to zarówno regulacji administracyj-

naprawnych, reglamentujących działanie jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa i wykonywania własności państwowej, jak i regulacji proceduralnych związanych z prowadzeniem postępowania cywilnego o stwierdzenie zasiedzenia. Zagadnienia procesowe zostały poruszone tylko w takim zakresie, jaki pozostaje w ścisłym związku z prawem materialnym. Oznacza to zatem osnucie tych wywodów wokół problematyki legitymacji w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia, a także uczestnictwa w tym postępowaniu oraz wokół charakteru prawnego orzeczenia stwierdzającego nabycie własności przez zasiedzenie;

- 2) podstawowe znaczenie dla pracy ma metoda dogmatyczna uzupełniana analizą judykatury SN. Posługiwano się przy tym technikami argumentacji i analizy prawniczej. Równorzędne znaczenie, a nie tylko subsydiarne, ma też metoda historycznoprawna. W odniesieniu do zasiedzenia metoda historycznej analizy nieobowiązującej już regulacji ma walory trudne do przecenienia, ponieważ zasiedzenie to instytucja historyczna. Każdy przypadek nabycia przez zasiedzenie wymaga analizy materiału normatywnego z okresu co najmniej kilkudziesięciu lat. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania intertemporalne skutkują tym, że sąd, do którego wpływa dzisiaj sprawa o stwierdzenie zasiedzenia, może orzekać np. na podstawie przepisów BGB, przepisów PrRzeczD albo nieobowiązujących przepisów KC. Na powyższe nakładają się równoległe obowiązujące i zmieniające się na przestrzeni lat przepisy reglamentujące obrót nieruchomościami, w tym ich nabywanie przez zasiedzenie. Pominięcie analizy historycznej wypaczyłoby wyniki badań i ich znaczenie dla praktyki stosowania prawa. Z przeobrażeniami instytucji zasiedzenia (i jej historycznością) oraz regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami nieodłącznie jest także związana problematyka intertemporalna. Kwestie intertemporalne są prezentowane i rozwiązywane w odniesieniu do każdej przesłanki zasiedzenia nieruchomości z osobna. Pozwoliło to na większą przejrzystość wyводу, a przy tym wyeksponowanie problemów, które do tej pory z reguły umykały lub nie znajdowały miejsca w zbiorczych rozważaniach o problemach międzyczasowych zasiedzenia. Rozwiązania intertemporalne wpłynęły także na stopień szczegółowości rozważań na temat regulacji w okresie zaborów, a nawet tej obowiązującej jeszcze wcześniej na ziemiach polskich. Ustawodawca, wprowadzając nowe przepisy (w ramach unifikacji prawa rzeczowego czy w ramach kodyfikacji), dawał prymat nowej ustawie z pewnymi ustępstwami na rzecz regulacji historycznych. Dlatego uzasadniało to w wielu przypadkach jedynie sygnalizację określonych rozstrzygnięć w dawnym prawie. Stosunkowo dużą atencją obdarzono w monografii rozwiązania stosowane w prawie rzymskim, głównie klasycznym i justyniańskim. Tam bowiem położono podwaliny pod wiele regulacji dotyczących dzisiejszego zasiedzenia w prawie polskim;
- 3) monografia stanowi studium prawa polskiego. Nabycie własności nieruchomości tradycyjnie stanowi przedmiot wyłącznej kompetencji ustawodawcy krajowego, który ma w tym zakresie szeroką swobodę. Każde państwo ma swoją tradycję i historię, dlatego zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa uzasadnia skupienie się przede wszystkim na rozwiązaniach polskich.

W związku jednak z wieloletnim obowiązywaniem na ziemiach polskich regulacji dzielnicowych, również i one pozostają przedmiotem zainteresowania. Regulacje dzielnicowe są analizowane w odniesieniu do każdej omawianej przesłanki zasiedzenia, a ponadto w odniesieniu do wielu zagadnień szczegółowych. Konieczne było także podjęcie pewnych wątków porównawczych na poziomie jednak jedynie sygnalizacji alternatywnych rozwiązań lub prowadzonych dyskusji, ewentualnie wzorcowych dla prawa polskiego konstrukcji prawnych.

V. W uwagach wstępnych celowe jest także poczynienie pewnych zastrzeżeń terminologicznych w odniesieniu do pojęć używanych z większą częstotliwością i we wszystkich częściach monografii:

- 1) stosowane jest pojęcie uzukapienta, rzadziej: zasiadającego. W związku z rzymskim rodowodem zasiedzenia, kiedy używano pojęć „*usucapio*” oraz „*praescriptio*”, należało rozważyć, w jaki sposób określać posiadacza samoistnego, który zmierza do zasiedzenia nieruchomości. Pojęcie posiadacza byłoby w tym przypadku nieściśle. Na tle dwóch przywołanych pojęć łacińskich można było rozważać pojęcie uzukapienta lub preskrybenta. Zdecydowanie należało użyć pierwszego z tych pojęć, mającego już swoje miejsce w literaturze prawniczej;
- 2) w poszczególnych rozdziałach pojawia się analiza regulacji prawnej, która obowiązywała jeszcze w 1946 r. i obejmowała wprowadzone na ziemiach polskich w okresie porozbiorowym obce ustawodawstwa. Celowe było posłużenie się tutaj pojęciem regulacji dzielnicowych. Stan prawny tych regulacji oraz stosowana numeracja poszczególnych przepisów jest zgodna ze stanem z 1946 r., a zatem przed unifikacją prawa rzeczowego. W swoim zasadniczym kształcie, istotnym dla rozważanych w monografii zagadnień, nie podlegały one istotnym zmianom w okresie II RP, a nawet wcześniej;
- 3) zasadnicze trudności sprawiło posługiwanie się pojęciem Skarbu Państwa i państwa. Zasadą jest, choć doznaje ona licznych wyjątków, że w dalszych wywodach posłużono się jednym określeniem – Skarb Państwa – na określenie państwa jako podmiotu prawa prywatnego, dopuszczonego do udziału w obrocie cywilnoprawnym, nawet gdyby ustawodawstwo obce lub krajowe posługiwało się innym określeniem (najczęściej państwa lub zbliżonym). Takie założenie terminologiczne, choć może wydawać się nieprawidłowe z racji pomijania materiału normatywnego, pozwoli jednak uniknąć nieporozumień dotyczących znaczenia, w jakim w danym przypadku posłużono się w tekście pojęciem państwa. Zdarzają się jednak sytuacje, kiedy w monografii używa się pojęcia państwa. Najczęściej wynika to z chęci podkreślenia, że w danym przypadku nie występuje ono w roli właściciela. Nierzadko należało się posłużyć pojęciem państwa dla przywołania *in extenso* obowiązującej w danym okresie regulacji. Jak zostanie to wyjaśnione (w rozdziale I § 2), w początkowym okresie Polski Ludowej z niechęcią odnoszono się do „burżuazyjnego” pojęcia Skarbu Państwa, choć – mimo braku wyraźnej regulacji – Skarb Państwa istniał jako podmiot w obrocie cywilnoprawnym.

VI. W ramach uwag wstępnych należy w skrócie przedstawić strukturę monografii. Składa się ona z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. W rozdziale I w ujęciu ogólnym jest rozważana istota zasiedzenia, są rekonstruowane przesłanki dla jego zaistnienia, zostaje przybliżone pojęcie Skarbu Państwa, w tym jako podmiotu własności, a także są przeanalizowane podstawy aksjologiczne zasiedzenia, także w przypadku, gdy uzukapientem jest Skarb Państwa. Zostają również poczynione uwagi historyczne i porównawcze dotyczące zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa. Dalsze cztery rozdziały stanowią omówienie zidentyfikowanych w rozdziale I przesłanek zasiedzenia. Analizie zatem podlega – w rozdziale II – przedmiot zasiedzenia (w tzw. pierwszym i drugim znaczeniu), w rozdziale III – wyłączenia zasiedzenia przez Skarb Państwa, w rozdziale IV – samoistne posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa, natomiast w rozdziale V – upływ terminu zasiedzenia, z uwzględnieniem przesłanek moderujących, jak dobra wiara i wpis do księgi wieczystej (w okresie przedkodeksowym). Rozdział VI jest poświęcony następstwom zasiedzenia przez Skarb Państwa, co dotyczy także sposobów powołania się przez ten podmiot na nabycie przez zasiedzenie, dotyka więc pewnych kwestii proceduralnych. Całość zamyka zwięzłe zakończenie, którego celem nie jest powtórzenie wszystkich szczegółowych ustaleń monografii (te są eksponowane w podsumowaniach każdego rozdziału), tylko odniesienie się do postawionych we wstępie celów podjętych rozważań, w tym zwłaszcza zweryfikowanie poprawności postawionych hipotez. W zakończeniu przedstawiono również kierunkowe propozycje *de lege ferenda*.

Stan prawny oraz stanowisko jurysprudencji uwzględniono na 31.8.2020 r.

Przejdź do księgarni →