

WYROK

z dnia 28 października 2003 r.

Sygn. akt P 3/03***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Miroslaw Wyrzykowski – przewodniczący

Adam Jamróz

Ewa Łętowska

Jerzy Stępień

Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 października 2003 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie o zbadanie zgodności:

art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321) z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321) nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:**I**

1. Postanowieniem z 14 października 2002 r., sygn. akt II Ca 90/02, Sąd Okręgowy w Krakowie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321; dalej: u.z.k.c. albo nowela lipcowa) jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?” Wątpliwość co do konstytucyjności wskazanego przepisu powstała przy rozpoznawaniu apelacji na postanowienie Sądu Rejonowego dla Krakowa – Nowej Huty z 17 października 2001 r., oddalające wniosek Stanisława, Marii i Franciszka Trzpis o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości. Przedmiotowa nieruchomość, która obecnie stanowi własność Gminy Kraków, nabytą nieodpłatnie z mocy prawa, na podstawie decyzji Wojewody Małopolskiego z 17 stycznia 2000 r., wydanej w wykonaniu art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 października 2003 r. w Dz. U. Nr 186, poz. 1823.

samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, Nr 43, poz. 253, Nr 92, poz. 541, z 1991 r. Nr 34, poz. 151, z 1992 r. Nr 6, poz. 20, z 1993 r. Nr 40, poz. 180, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 65, poz. 285, z 1996 r. Nr 23, poz. 102, Nr 106, poz. 496 i z 1997 r. Nr 9, poz. 43) była pierwotnie nieruchomością państwową. Miały więc do niej zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159), a następnie art. 177 k.c., wyłączające możliwość zasiedzenia aż do 30 września 1990 r. Tymczasem rodzice wnioskodawców najpierw (w 1954 r.) zasypali znajdujący się na ww. działce staw, następnie (w 1960 r.) przyłączyli go do własnych gruntów, po czym (w 1985 r.) przekazali posiadanie na rzecz wnioskodawców. Sąd Rejonowy stwierdził jednak, iż termin zasiedzenia, obliczony z uwzględnieniem art. 10 u.z.k.c. nie przekracza 27 lat i oddalił wniosek jako przedwczesny. Postanowienie to zaskarżył apelacją jeden z wnioskodawców, zarzucając błędne przyjęcie przez sąd I instancji, iż bieg terminu zasiedzenia rozpoczął się w 1960 r., a nie – jak to miało miejsce jego zdaniem – w 1954 r.

Sąd Okręgowy zwrócił najpierw uwagę na rozbieżności, jakie w związku z brzmieniem art. 10 u.z.k.c. ujawniły się w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Uzasadniając na tym tle przedstawione pytanie prawne Sąd wskazał, iż z zasady równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, sformułowanej w art. 64 ust. 2, a nawiązującej do art. 32 Konstytucji, wynika niedopuszczalność różnicowania ochrony prawnej praw majątkowych i przyznawania państwu pozycji uprzywilejowanej w stosunku do osób fizycznych i prawnych, co ma szczególne znaczenie i umocowanie ustawowe w sferze stosunków cywilnoprawnych (art. 33 i 34 k.c.). Tymczasem art. 10 u.z.k.c., jako przyznający takie uprzywilejowanie, wydaje się być sprzeczny z zasadą równej dla wszystkich ochrony prawnej.

2. Pismem z 28 marca 2003 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Jego zdaniem art. 10 u.z.k.c. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji – również przy takim rozumieniu, jakie nadaje mu uchwała Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2001 r., III CZP 72/01 (OSNC nr 9/2002, poz. 107), tj. bez możliwości uwzględnienia przy obliczaniu upływu terminu zasiedzenia okresu samoistnego posiadania sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych.

Podstawowym argumentem na rzecz powyższej tezy jest w opinii Prokuratora Generalnego intertemporalny charakter kwestionowanego przepisu – znaczący tym bardziej, iż istotą zasiedzenia jest nabycie własności cudzej nieruchomości wskutek faktycznego wykonywania prawa w ciągu oznaczonego w ustawie okresu. Usankcjonowanie bezprawnego działania posiadacza znajdzie obiektywne usprawiedliwienie tylko wtedy, kiedy właściciel – mimo posiadania takiej możliwości – nie skorzysta z przysługującej mu ochrony. Wobec radykalnej zmiany stanu prawnego w postaci uchylenia art. 177 k.c. ustawodawca – zdaniem Prokuratora Generalnego – miał wręcz obowiązek takiego ukształtowania przepisów przejściowych, aby nowa regulacja nie była zaskoczeniem dla dotychczasowego właściciela. Jeżeli bowiem zmiana prawa pociąga za sobą niekorzystne skutki dla określonych podmiotów, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wymusza stworzenie im możliwości dostosowania się do nowej sytuacji.

Według Prokuratora Generalnego treść przepisu przejściowego art. 10 u.z.k.c. jest warunkowana specyfiką zasiedzenia. Odmienne rozwiązanie prowadziłoby do sytuacji, w których bieg zasiedzenia, rozpoczynający się w dniu wejścia w życie nowelizacji k.c., kończyłby się w tym samym dniu albo w krótkim czasie po tej dacie. Oznaczałoby to pozbawienie właściciela możliwości obrony jego praw i zbliżało analizowaną regulację do uwłaszczenia samoistnych posiadaczy.

Prokurator Generalny podnosi, iż ocenę zakwestionowanego przepisu w kontekście art. 64 ust. 2 Konstytucji utrudnia brak wskazania przez pytający sąd, w czym przejawia się uprzywilejowana pozycja państwa, jako właściciela nieruchomości, w stosunku do innych właścicieli. Związane z analizowaną regulacją uchylenie art. 177 k.c. było przecież właśnie przejawem jednakowego traktowania przez prawo wszystkich podmiotów praw rzeczowych. Art. 10 u.z.k.c., adresowany do samoistnych posiadaczy oraz właścicieli nieruchomości, które przed wejściem w życie noweli lipcowej były wyłączone spod zasiedzenia, nie czyni wśród ww. podmiotów żadnego zróżnicowania.

Wreszcie, jak zauważa Prokurator Generalny, samoistny posiadacz nieruchomości nie może domagać się ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji, ponieważ nie służy mu prawo własności. Jego działania faktyczne dopiero zmierzają do nabycia tego prawa w drodze zasiedzenia.

3. W piśmie z 29 września 2003 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o stwierdzenie zgodności art. 10 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Dokonując analizy zakwestionowanego przepisu na tle całokształtu regulacji prawnej zasiedzenia Marszałek Sejmu podkreślił jego powiązanie z wprowadzeniem możliwości zasiedzenia nieruchomości państwowych, w odniesieniu do których było to dotychczas niedopuszczalne. Ustawodawca, kierując się zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, miał w związku z tym obowiązek takiego ukształtowania przepisów przejściowych, aby nowa regulacja nie była zaskoczeniem dla dotychczasowego właściciela. Ponadto, z uzasadnienia przedstawionego pytania prawnego nie wynika, w czym przejawia się uprzywilejowana pozycja państwa jako właściciela nieruchomości. Kwestionowany przepis nie ustanawia bowiem materialnoprawnych przesłanek zasiedzenia, ale jest powiązany z uchyleniem art. 177 k.c., co było wyrazem zrównania przez prawo wszystkich podmiotów praw rzeczowych, niezależnie od reprezentowanego przez nie typu własności.

Marszałek Sejmu wskazał również, iż art. 10 u.z.k.c. nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji; co więcej – nie koresponduje z tą zasadą. Kwestionowany przepis nie różnicuje bowiem ochrony prawnej własności czy innych praw majątkowych, ale reguluje sytuację prawną posiadacza nieruchomości wyłączonej od zasiedzenia do dnia wejścia w życie ustawy, który nie nabył jeszcze własności nieruchomości.

II

Na rozprawie 28 października 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska. Przedstawiciel Sejmu RP doprecyzował, iż przedstawiony w pisemnym stanowisku wniosek o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu z powołanym wzorcem konstytucyjnym dotyczy takiej jego treści, jaka została nadana w praktyce uchwałą składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2002 r., III CZP 72/01. Spór zaistniały w orzecznictwie został tym samym jego zdaniem rozstrzygnięty, zaś sama norma art. 10 u.z.k.c. w sposób prawidłowy wyważa interesy właściciela nieruchomości oraz samoistnego posiadacza znajdującego się w okresie biegu zasiedzenia. Podobną argumentacją posłużył się przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podkreślając jednocześnie sygnalizowane w pisemnym stanowisku wątpliwości co do możliwości powołania się przez posiadacza na art. 64 ust. 2 Konstytucji. W odpowiedzi na pytania sędziego sprawozdawcy przedstawiciel Prokuratora Generalnego zdecydowanie zakwestionował możliwość zakwalifikowania sytuacji prawnej posiadacza nieruchomości

znajdującego się w okresie biegu zasiedzenia jako ekspektatywy. Nie modyfikując stanowiska przedstawionego na piśmie dopuścił równocześnie rozumowanie, wedle którego art. 64 ust. 2 Konstytucji nie stanowi w rozpatrywanej sprawie adekwatnego wzorca kontroli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza instytucji zasiedzenia w kontekście dotyczących jej przepisów intertemporalnych wymaga przynajmniej ogólnego przedstawienia funkcjonujących dotychczas rozwiązań prawnych i przyjmowanych w tym zakresie standardów.

Wedle przyjętych w orzecznictwie i literaturze poglądów, zasiedzenie polega na nabyciu prawa przez nieuprawnionego posiadacza wskutek faktycznego wykonywania tego prawa (czy też ściślej – podejmowania czynności tożsamych z zakresem dozwolonych zachowań uprawnionego z tytułu prawa będącego przedmiotem zasiedzenia) w ciągu oznaczonego w ustawie czasu (por.: J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, wyd. 5, Warszawa 1994, s. 107; E. Janeczko, *Zasiedzenie*, wyd. 3, Zielona Góra 2002, s. 11; A. Kunicki, *Zasiedzenie w prawie polskim*, Warszawa 1964, s. 13; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 91). Ponieważ zasiedzenie jest skutkiem wymienionych przesłanek, bez potrzeby podejmowania przez samoistnego posiadacza jakichkolwiek innych czynności i bez współudziału dotychczas uprawnionego, stanowi ono pierwotny sposób nabycia prawa. W ten sposób dochodzi do utraty (ewentualnie – w przypadku zasiedzenia służebności – obciążenia) prawa przez dotychczasowego uprawnionego, bez świadczenia ze strony nabywającego prawo samoistnego posiadacza (E. Janeczko, *ibidem*; a w literaturze obcej zamiast wielu por. P. Bassenge [w:] *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*, wyd. 62, München 2003, s. 1421).

Niejednokrotnie zwraca się uwagę, że tak nakreślona istota zasiedzenia może budzić zastrzeżenia natury etycznej. Równocześnie jednak podkreśla się, że za jej dopuszczeniem przemawiają względy gospodarcze. Poprzez usuwanie długotrwałych niezgodności pomiędzy stanem posiadania a stanem prawnym, zasiedzenie pełni rolę czynnika stabilizującego te stosunki (J. Ignatowicz, *ibidem*) i mobilizującego właścicieli do realizacji przysługujących im uprawnień (por. E. Janeczko, *Zasiedzenie*, s. 31-32; także postanowienie TK z 15 grudnia 1999 r., Ts 111/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 23).

2. Obowiązujące przed wejściem w życie prawa rzeczowego z 1946 r. ustawodawstwa państw zaborczych prezentowały zróżnicowane podejście do kwestii zasiedzenia nieruchomości. Ujednolicenie regulacji prawnej w tym zakresie nastąpiło dopiero z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319, ze zm.; dalej: pr. rzecz. albo prawo rzeczowe), tj. 1 stycznia 1947 r. Według przepisów art. 50 i 51 pr. rzecz., do zasiedzenia nieruchomości konieczne było władanie nią jak właściciel przez określony czas. Dobra wiara, względnie fakt wpisania posiadacza do księgi wieczystej, nie stanowiły koniecznych przesłanek zasiedzenia, ale wpływały na długość jego terminu. W przypadku zasiedzenia zgodnego z treścią księgi wieczystej posiadacz, który uzyskał stosowny wpis, nabywał własność nieruchomości z upływem 10 lat, a jeżeli w dacie objęcia nieruchomości w posiadanie był w złej wierze – z upływem lat 20. W przypadku zasiedzenia pozaksięgowego – niezależnie od tego, czy nieruchomość miała założoną księgę wieczystą, czy też nie – terminy zasiedzenia wynosiły odpowiednio: 20 lat w przypadku dobrej i 30 lat w przypadku złej wiary posiadacza.

Ponieważ nowy stan prawny istotnie odbiegał od dotychczas obowiązujących przepisów dzielnicowych, wprowadzono stosowną regulację przejściową. Art. XXXIV dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321, ze zm.) stanowił: „Jeżeli przed wejściem w życie prawa rzeczowego istniał stan rzeczy, który według tego prawa prowadziłby do zasiedzenia, jakkolwiek według przepisów dotychczasowych zasiedzenie nie było w przypadku takim dopuszczalne, termin zasiedzenia biegnący od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego ulega skróceniu o okres czasu, przez który ten stan rzeczy istniał, jednak najwyżej o połowę”. Przepis ten miał rozwiązywać przede wszystkim problem stanów posiadania nieruchomości z założoną księgą wieczystą, które istniały przed 1 stycznia 1947 r. pod rządami regulacji nie dopuszczających zasiedzenia *contra tabulas*, czyli konflikt w czasie norm prawa rzeczowego oraz przepisów dzielnicowych bezpośrednio je poprzedzających (por. uchwałę składu 7 sędziów SN z 17 listopada 1958 r., I CO 21/58).

Już wówczas w praktyce pojawiły się wątpliwości co do podstawy i sposobu rozstrzygania kwestii intertemporalnych, związanych z oceną wcześniej rozpoczętego biegu zasiedzenia. W sprawie zakończonej uchwałą z 6 października 1958 r., 3 CO 11/58 (OSNCP nr 4/1959, poz. 118), dotyczącej kwalifikacji posiadania samoistnego w dobrej wierze, rozpoczętego w 1872 r., Sąd Najwyższy stwierdził: „I. Przy nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie przeciwksięgowe na terenie, na którym przed wejściem w życie prawa rzeczowego obowiązywał kodeks cywilny z 1896 r., termin zasiedzenia przewidziany prawem rzeczowym nie skraca się o okres dłuższy jak o połowę, choćby stan rzeczy, który według prawa rzeczowego prowadził do zasiedzenia, istniał jeszcze przed wejściem w życie kod. cyw. z 1896 r. II. W przypadku zasiedzenia biegnącego od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego (...) termin zasiedzenia przewidziany prawem rzeczowym ulega skróceniu najwyżej o połowę tego terminu, a nie o połowę okresu czasu, przez który przed wejściem w życie prawa rzeczowego istniał stan rzeczy, który według tego prawa prowadziłby do zasiedzenia”. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy skonkludował, iż „skoro ustawa nie czyni żadnego wyjątku (...) jest obojętne, czy według przepisów poprzedzających prawo dotychczasowe zasiedzenie było dopuszczalne, czy też nie”.

Praktyczne znaczenie regulacji zasiedzenia nieruchomości w dekreście z 1946 r. było stopniowo ograniczane poprzez wyłączenie coraz szerszych kategorii mienia spod możliwości zasiedzenia – po części skutkiem nadinterpretacyjnej postawy orzecznictwa (por. uchwałę składu 7 sędziów SN – zasadę prawną z 7 czerwca 1962 r., I CO 11/62, OSN nr 6/1963, poz. 112; postanowienia SN z: 22 grudnia 1966 r., III CR 309/66, OSNCP nr 6/1967, poz. 114; z 16 sierpnia 1972 r., III CRN 633/71, OSNCP nr 7-8/1973, poz. 131; orzeczenie SN z 24 października 1961 r., I CR 926/61, OSNCP nr 3/1963, poz. 55; postanowienie SN z 2 grudnia 1967 r., III CRN 316/67, OSNCP nr 10/1968, poz. 166 oraz aktualną ocenę tej linii orzeczniczej w postanowieniu SN z 22 grudnia 1998 r., II CKN 105/98, Radca Prawny nr 1/2000, s. 141), po części zaś – wskutek aktywności ustawodawcy. Na mocy art. 7 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. Nr 32, poz. 159) wyłączono bowiem od zasiedzenia wszelkie nieruchomości państwowe, położone w granicach miast i osiedli oraz poza tymi granicami, o ile były objęte planem zagospodarowania przestrzennego miasta lub osiedla i przekazane dla realizacji zadań jego gospodarki.

3. Dalsze uproszczenie i liberalizacja zasad zasiedzenia nieruchomości nastąpiło w przepisach kodeksu cywilnego z 1964 r. Zarzucono w nich ostatecznie rozróżnienie

zasiedzenia księgowego (hipotecznego) i pozaksięgowego. Dla nabycia własności nieruchomości w ten sposób (wedle art. 172 k.c. w pierwotnym brzmieniu) wymagany był, w zależności od istnienia dobrej bądź złej wiary w momencie objęcia nieruchomości w posiadanie, 10 albo 20-letni okres samoistnego posiadania. Znaczenie praktyczne ogólnych zasad zasiedzenia wedle k.c. było jednak ograniczone zawartymi w tym samym akcie prawnym przepisami o charakterze *lex specialis*. Poza art. 178 k.c., podstawowe znaczenie miał art. 177 k.c., który zakazywał stosowania przepisów o zasiedzeniu do nieruchomości będących przedmiotem własności państwowej, niezależnie od ich położenia, charakteru czy też przeznaczenia.

W zakresie przepisów przejściowych ustawodawca posłużył się zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy. W myśl art. XLI § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny: „Do zasiedzenia, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego, stosuje się od tej chwili przepisy tego kodeksu”. Niezbędną zmianę – z uwagi na skrócenie terminów zasiedzenia w stosunku do art. 50 i 51 pr. rzecz. – wprowadzał § 2 powołanego przepisu, wedle którego: „Jeżeli termin zasiedzenia według kodeksu cywilnego jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg zasiedzenia rozpoczyna się z dniem wejścia kodeksu w życie; jeżeli jednak zasiedzenie rozpoczęte przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego nastąpiłoby przy uwzględnieniu terminu określonego w przepisach dotychczasowych wcześniej, zasiedzenie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu”. Utrzymano również, rozwiązującą problem stanów posiadania przeciwksięgowego sprzed wejścia w życie prawa rzeczowego z 1946 r., regulację nawiązującą do art. XXXIV przep. wprowadz. pr. rzecz. Wedle art. XLII przep. wprowadz. k.c.: „Jeżeli przed dniem 1 stycznia 1947 r. istniał stan rzeczy, który według przepisów prawa rzeczowego (...) i kodeksu cywilnego prowadziłby do zasiedzenia, jakkolwiek według przepisów obowiązujących przed tą datą zasiedzenie nie byłoby w tym wypadku możliwe, termin zasiedzenia biegnie od dnia 1 stycznia 1947 r. i ulega skróceniu o czas, w ciągu którego ten stan rzeczy istniał przed tą datą, jednak najwyżej o połowę” (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lutego 1975 r., III CRN 421/74, OSNC nr 5/1976, poz. 109). Ustawodawca – traktując najwyraźniej stan prawny ukształtowany przez przepis art. 177 k.c. jako pożądany i docelowy – nie ustanowił żadnych przepisów przejściowych, rozwiązujących problem stanów posiadania nieruchomości państwowych, które rozpoczęły się przed wejściem w życie przepisów wyłączających możliwość ich zasiedzenia, a które nie doprowadziły do nabycia własności przed tą datą.

4. W ramach dostosowania unormowań kodeksowych do zmienionych uwarunkowań konstytucyjnoprawnych, na podstawie art. 1 pkt 34 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, art. 177 k.c. został uchylony. Równocześnie, na podstawie art. 10 tejże noweli, wprowadzono kwestionowaną regulację przejściową, która w zasadzie przejęła dotychczasowe standardy w zakresie unormowań intertemporalnych. Brzmienie art. 10 u.z.k.c. – mimo, że nawiązuje do art. XXXIV przep. wprowadz. pr. rzecz. oraz art. XLII przep. wprowadz. k.c. – stało się przyczynkiem do rozbieżności interpretacyjnych. Początkowo w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrzymało się stanowisko, w myśl którego regulacja art. 10 u.z.k.c. dotyczy wyłącznie okresu, w którym obowiązywały unormowania wyłączające możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych. W relacji do wcześniej powstałych stanów posiadania wywierałyby one zatem skutki analogiczne do zawieszenia biegu terminu zasiedzenia. Wedle tego ujęcia, jeżeli stan posiadania nieruchomości poprzedzał wejście w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych i istniał nieprzerwanie w czasie ich obowiązywania, obliczając termin zasiedzenia należałoby uwzględnić: po pierwsze – okres

posiadania, jaki upłynął od 1 października 1990 r. (data wejścia w życie noweli lipcowej); po drugie – na podstawie przedmiotowego art. 10 noweli, okres posiadania pod rządami przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia, jednak nie więcej niż połowę ustawowego terminu zasiedzenia (tj. 10 lat w przypadku dobrej i 15 lat w przypadku złej wiary posiadacza); i wreszcie po trzecie – okres posiadania sprzed daty wejścia w życie ww. przepisów, tj. odpowiednio 1 stycznia 1965 r. (data wejścia w życie k.c.) lub 21 lipca 1961 r. (data wejścia w życie u. gosp. ter.). Pomijając pewne różnice w argumentacji oraz sposobie formułowania tez, stanowisko takie zajął Sąd Najwyższy w uchwałach z: 26 marca 1993 r., III CZP 14/93 (OSNC nr 11/1993, poz. 196), 8 września 1995 r., III CZP 104/95 (OSNC nr 1/1996, poz. 2) oraz postanowieniach z: 13 października 1997 r., I CKU 133/97 (niepublikowane), 3 kwietnia 2000 r., I CKN 613/98 (niepublikowane) i 27 czerwca 2000 r., I CKN 796/98 (OSNC nr 12/2000, poz. 234).

Stanowisko to spotkało się z powszechną krytyką ze strony doktryny (por. Z. Banaszczyk, *W sprawie wykładni art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 1 i n.; E. Gniewek, *Komentarz*, s. 325-326; E. Janeczko, *Zasiedzenie*, s. 110-111; S. Wójcik, *Z problematyki międzyczasowego prawa zasiedzenia nieruchomości (w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2000 r.)*, PS nr 5/2001, s. 34 i n.). W rezultacie, w obszernie uzasadnionej uchwale składu 7 sędziów SN z 31 stycznia 2002 r., III CZP 72/01 (OSNC nr 9/2002, poz. 107), Sąd Najwyższy odstąpił od dotychczasowej linii orzecniczej, formułując tezę, że: „Okresu posiadania przed wejściem w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości państwowych nie dolicza się do okresu, o który skraca się termin zasiedzenia nieruchomości państwowej, ani nie uwzględnia przy ustalaniu czasu posiadania niezbędnego do zasiedzenia takiej nieruchomości”. Argumentując na rzecz takiego poglądu Sąd Najwyższy, opierając się na brzmieniu art. XXXIII § 1 przep. wpraw. pr. rzecz., art. XLI § 1 przep. wpraw. k.c. i art. 9 u.z.k.c., wywiódł ogólną regułę międzyczasową, iż do zasiedzenia, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, stosuje się od tej chwili przepisy tej ustawy; dotyczy to w szczególności możliwości nabycia prawa przez zasiedzenie. Konsekwencje obowiązywania ustawy, według której stan posiadania nieruchomości państwowej był pozbawiony doniosłości prawnej są więc porównywalne z przerwaniem biegu terminu zasiedzenia. Zwrócono również uwagę na fakt, iż *ratio* art. 10 u.z.k.c., a więc ułatwienie zasiedzenia rzeczy, nie może prowadzić do rozwiązań interpretacyjnych, które eliminowałyby ochronę prawną właściciela. W przeciwnym wypadku, jak stwierdza Sąd Najwyższy, „pod nazwą zasiedzenia kryłoby się coś, co w istocie nim nie jest”, a co „odpowiadałoby raczej uwłaszczeniu (...) posiadaczy samoistnych”.

IV

1. Punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne sądu w niniejszej sprawie jest określenie istoty poddanego rozważeniu Trybunału problemu konstytucyjnoprawnego. Otóż zauważyć należy, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie są materialnoprawne przepisy kodeksu cywilnego normujące instytucję zasiedzenia. Zgodność regulacji kodeksowej w tym zakresie z konstytucyjną dyrektywą równej ochrony prawnej własności (również co do nieruchomości państwowych) nie budzi wątpliwości. W przepisach rozdziału II działu III tytułu I księgi II k.c. nie została zawarta jakakolwiek stratyfikacja podmiotowa, zarówno gdy idzie o dopuszczalność, jak i sposób ukształtowania przesłanek nabycia własności w tej drodze. Stan taki jest rezultatem uchylenia, na mocy art. 1 pkt 34 noweli lipcowej, przepisu art. 177 k.c. Zarzuty zawarte w

pytaniu prawnym odnoszone są do art. 10 noweli, zawartego w jej przepisach przejściowych. Pytający sąd poddaje ocenie Trybunału, w kontekście art. 64 ust. 2 Konstytucji, dopuszczalność nadania kwestionowanemu przepisowi treści, która uniemożliwia zaliczenie na poczet biegu terminu zasiedzenia całego, dłuższego niż – odpowiednio – 10 lub 15 lat, okresu posiadania nieruchomości przed datą wejścia w życie ww. przepisów. Nie kwestionuje więc faktu – skądinąd oczywistego i niepodważalnego – iż konsekwencje zdarzeń prawnych (stanów samoistnego posiadania nieruchomości) następujących (rozpoczętych) po 1 października 1990 r. (a ściślej – nawet 10 lub 15 lat przed tą datą) są w zakresie zasiedzenia identyczne bez względu na podmiot własności. Poddaje za to w wątpliwość konstytucyjność regulacji nie zezwalającej na podobne (pełne) zrównanie skutków prawnych zdarzeń, które trwały odpowiednio wcześniej.

2. W ramach okresu posiadania nieruchomości państwowych, poprzedzającego datę wejścia w życie noweli lipcowej, da się wyodrębnić dwa przedziały czasowe: okres obowiązywania regulacji wyłączających możliwość ich zasiedzenia (od 21 lipca 1961 r. albo 1 stycznia 1965 r. do 1 października 1990 r.) oraz okres bezpośrednio go poprzedzający. Niedopuszczalność uwzględnienia – przy stwierdzaniu zasiedzenia – okresu posiadania nieruchomości państwowej przed 1 października 1990 r., dłuższego niż 10 lub 15 lat i przypadającego w okresie obowiązywania przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia, wynika *implicite* z treści art. 10 u.z.k.c. O odniesieniu tej normy do posiadania nieruchomości w okresie wcześniejszym przesądził dopiero kierunek wykładni kwestionowanego przepisu przyjęty przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 31 stycznia 2002 r., III CZP 72/01. Wprawdzie w postanowieniu inicjującym postępowanie Sąd Okręgowy w Krakowie unika takiego postawienia sprawy, to jednak nie ulega wątpliwości, że zasadnicze kontrowersje co do konstytucyjności art. 10 u.z.k.c. wiążą się ze zmianą dotychczasowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego i przyjęciem kierunku ukształtowanego powołaną uchwałą składu 7 sędziów Sądu Najwyższego.

Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabral takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniach TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), 6 września 2001 r., P 3/01 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 163), 28 stycznia 2003 r., SK 37/01 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3) i 9 czerwca 2003 r., SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51). W niniejszej sprawie nie istnieją podstawy do odstąpienia od tak ukształtowanej linii orzeczniczej. Interpretacja przepisu dokonana przez Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów jest – jak to ujął Trybunał w orzeczeniu wydanym w sprawie SK 12/03 – wykładnią operacyjnie powszechną, przyjmowaną przez pozostałe składy Sądu Najwyższego, a *de facto* również inne sądy i uczestników obrotu cywilnoprawnego.

3. Występujący z pytaniem prawnym sąd, nie dzieląc, jak można sądzić, stanowiska przyjętego w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 31 stycznia 2002 r., skoncentrował się na problemach dotyczących wykładni kwestionowanego przepisu, bez stosownej całościowej analizy tego, jaki wzorzec konstytucyjny w niniejszej sprawie byłby odpowiedni. Formułując wątpliwości co do konstytucyjności art. 10 u.z.k.c. podaje jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie wykazując w stopniu przekonującym, że może on być podstawą merytorycznego rozstrzygnięcia o zgodności

lub niezgodności z Konstytucją badanego przepisu. Stąd też Trybunał uznał wskazany wzorzec jako nieodpowiedni.

Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości. W myśl ugruntowanego kierunku wykładni zasada ta oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.).

Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych). Nie oznacza to jednak bezwzględnej niedopuszczalności jej gradacji. Podobnie jak samo prawo własności, nie może ona być postrzegana w kategoriach swoistego *ius infinitum*. Zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu w sytuacji kolizji z innymi normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi. Równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii jurekcyjnej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie. Stanowisko takie prowadziłoby bowiem niejednokrotnie do rozwiązań sprzecznych z elementarnym poczuciem słuszności (np. do zakwestionowania prawidłowości normy art. 174 k.c., chroniącej w sposób szczególny małoletniego właściciela nieruchomości). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wszystkie postanowienia Konstytucji muszą być rozumiane i stosowane w sposób integralny, z uwzględnieniem ich wewnętrznej hierarchii. Również norma art. 64 ust. 2 Konstytucji musi być odczytywana w szerszej perspektywie konstytucyjnej. Przy rozstrzyganiu o granicach dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej, z uwagi na genetyczny związek, istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu.

4. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że kwestią o podstawowym znaczeniu dla oceny zasadności pytania prawnego jest określenie zakresu podmiotowego (zakresu adresatów) art. 10 u.z.k.c. oraz ocena w tej perspektywie adekwatności powołanego wzorca konstytucyjnego. Dosłowne odczytanie uzasadnienia postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie sugeruje bowiem, iż sprowadza on problem niekonstytucyjności art. 10 u.z.k.c. do sprzecznego z art. 64 ust. 2 Konstytucji uprzywilejowania Skarbu Państwa w relacji do innych właścicieli nieruchomości. W opinii Trybunału takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach sprawy.

Ani brzmienie art. 10 u.z.k.c., ani treść rzeczywiście istniejących stosunków materialnoprawnych (także w sprawie będącej podstawą do wystąpienia z pytaniem prawnym) nie uzasadniają twierdzenia, jakoby „uprzywilejowanie” wynikające z

kwestionowanego przepisu miało działać na korzyść Skarbu Państwa. Hipoteza analizowanego przepisu obejmuje wprowadzie nieruchomości, których zasiedzenie było wyłączone przez przepisy obowiązujące przed 1 października 1990 r. (nieruchomości państwowe), jednakże adresatami normy są dziś aktualni właściciele tychże nieruchomości. Brak podstaw, aby twierdzić, iż w każdym przypadku takim właścicielem jest w dalszym ciągu Skarb Państwa. Nie sposób nie dostrzec doniosłych zmian w sferze stosunków własnościowych, jakie od tego czasu nastąpiły. Rozbicie jednolitego funduszu własności państwowej wskutek zmiany art. 7 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., skreślenie art. 128 i dodanie nowego art. 44¹ § 1 k.c., reaktywowanie samorządu terytorialnego nowelą konstytucyjną z 8 marca 1990 r. oraz pochodzącą z tej samej daty ustawą o samorządzie terytorialnym, a także związane z tym procesy komunalizacji, uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną itp. spowodowały, że uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa uległy znacznemu zawężeniu. Zjawisko to – z uwagi na zasadniczą swobodę rozporządzania przez sukcesorów Skarbu Państwa przyznanymi im składnikami majątkowymi, a także prywatyzację sektora przedsiębiorstw, nieruchomości rolnych i inne sposoby dysponowania nieruchomościami pozostałymi w sferze jego *dominium* przez sam Skarb Państwa – ma charakter postępujący. Nie sposób też nie zauważyć, że art. 10 u.z.k.c. nie czyni żadnego zróżnicowania ze względu na kwalifikację podmiotową aktualnych właścicieli dawnych nieruchomości państwowych. W takim stanie rzeczy odwołanie się do wskazanego w pytaniu prawnym wzorca należy uznać za chybione.

5. Odnosząc art. 10 u.z.k.c. do wskazanego wzorca kontroli można i należy oceniać sytuację prawną dwóch grup podmiotów. Są to: z jednej strony – właściciele nieruchomości, które (jako nieruchomości państwowe) były przed 1 października 1990 r. wyłączone od zasiedzenia, zaś z drugiej – właściciele innych nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, iż w sferze ochrony prawa własności przed możliwością utraty w drodze zasiedzenia jest ona – obiektywnie rzecz biorąc – zróżnicowana. Zróżnicowanie to nie ma jednak charakteru podmiotowego i znajduje uzasadnienie prawne i aksjologiczne – również z punktu widzenia aktualnie przyjmowanego systemu wartości, w tym konstytucyjnej aksjologii ochrony własności. Jest poza wszelkim sporem, iż celem kompleksowo ujętej regulacji prawnej, zawartej w noweli lipcowej (art. 1 pkt 34 – art. 10) nie tylko nie było tworzenie nowej kategorii własności, „uprzywilejowanej” co do zakresu udzielonej jej ochrony, ale przeciwnie – zniesienie skutków dotychczas istniejącego w tym zakresie zróżnicowania. Czynniki podmiotowe zadecydowały o wyłączeniu określonych kategorii nieruchomości od zasiedzenia przez ustawodawcę z lat sześćdziesiątych. Prawodawca z lat dziewięćdziesiątych, dążąc do usunięcia sprzecznej z nowym porządkiem konstytucyjnym stratyfikacji ochrony własności, z konieczności nawiązuje do przepisów, których skutki prawne łagodzi lub znosi; adresuje jednak stanowione unormowania do wszystkich podmiotów uprzywilejowanej w poprzednim okresie własności, bez względu na ich charakter prawny. Stanowisko odmienne byłoby niedopuszczalnym uproszczeniem problemu, prowadzącym do błędnego utożsamiania ocen i wypowiedzi normatywnych prawodawcy historycznego i współczesnego. Już ten wniosek wydaje się w dostateczny sposób wskazywać na bezzasadność sformułowanych przez pytający sąd wątpliwości.

6. Wniosku o nieadekwatności powołanego w charakterze wzorca konstytucyjnego art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej nie zmienia również przyjęcie założenia, że pytający sąd – nie wyrażając tego *expressis verbis* w treści postanowienia z 14 października 2002 r. – brał

w istocie pod uwagę „nierówność” sytuacji prawnej posiadaczy nieruchomości, które przed 1 października 1990 r. były, jako nieruchomości państwowe, wyłączone spod zasiedzenia.

Wedle dominującego poglądu doktryny i orzecznictwa, posiadanie nie ma charakteru prawa podmiotowego. Jest to jedynie pewien stan faktyczny, chroniony w pewnym zakresie za pomocą środka prawnego w postaci ochrony posesoryjnej (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z: 26 marca 1958 r., OSN 1959, poz. 106 i 15 listopada 1968 r., OSN 1969, poz. 163, a także – zamiast wielu – M. Gocłowski, *Posiadanie w ujęciu kodeksu cywilnego (prawo podmiotowe czy stan faktyczny?)*, PiP nr 2/2001, s. 44 i n.; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, s. 282). Nawet jeśli przyjąć, wzorem niektórych przedstawicieli piśmiennictwa, że sytuacja prawna posiadacza *in statu usucapiendi* może być opisywana za pomocą konstrukcji ekspektatywy, tj. prawa podmiotowego tymczasowego, którego treścią jest oczekiwanie prawne nabycia własności (por. K. Gandor, *Prawa podmiotowe tymczasowe (ekspektatywy)*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1968, s. 89), nie spełnia ona wymagań tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, której ochronę na podstawie art. 2 i 64 Konstytucji uznaje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Wedle jednolitego w tej mierze stanowiska Trybunału, godne objęcia ochroną są ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, „które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy” (por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Za niedopuszczalne należy więc uznać nie tylko konstruowanie ochrony prawnej posiadacza *in statu usucapiendi* w nawiązaniu do art. 64 ust. 1 Konstytucji, ale również – a raczej tym bardziej – postulowanie i ocenę równości sytuacji prawnej poszczególnych kategorii takich posiadaczy (precyzyjniej – posiadaczy poszczególnych kategorii nieruchomości) w świetle ust. 2 tegoż przepisu.

7. W świetle powyższych rozważań poza wszelkim sporem powinna natomiast pozostać, podniesiona przez Trybunał jedynie gwoździ kompletności prowadzonych rozważań, niedopuszczalność porównywania – na tej samej płaszczyźnie – „równości” ochrony prawnej przysługującej właścicielowi nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia oraz samoistnemu posiadaczowi, znajdującemu się w trakcie biegu okresu zasiedzenia. Sama propozycja przyjęcia takiej optyki ujawnia jej nieakceptowalność z punktu widzenia aksjologii ustawy zasadniczej. Oznaczałoby to bowiem porównywanie pojęć nieporównywalnych i kategorialnie różnych: jednej ze stron przysługuje bowiem definitywnie ukształtowane majątkowe prawo podmiotowe, stanowiące po myśli art. 21 Konstytucji jeden z filarów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, drugiej natomiast – oczekiwanie prawne na nabycie tego prawa w przyszłości, które w aktualnym stanie prawnym nie przerodziło się w prawo majątkowe.

Prawo własności jest najsilniejszym prawem majątkowym. Stąd też Konstytucja, ustawodawstwo zwykłe, orzecznictwo sądowe i doktryna przykładają szczególną wagę do należytego zabezpieczenia tego prawa. Z dążenia ustrojodawcy do umacniania prawa własności i ochrony tego prawa nie można wyprowadzać wniosku, iż chodzi tu o chęć przekształcania tego prawa w prawo absolutne (*ius infinitum*). Jednakże należy mieć na uwadze, że uznanie adekwatności wzorca z art. 64 ust. 2 Konstytucji oznaczałoby możliwość skutecznego przeciwstawienia praw chronionych konstytucyjnie przewidzianym w ustawodawstwie zwykłym instytucjom prawnym, odwołującym się jedynie do faktycznego władania rzeczą. Taki stan rzeczy mógłby prowadzić do

nieuzasadnionego prawem osłabienia ochrony gwarantowanego konstytucyjnie prawa własności. Konstytucja nie gwarantuje wprost praw osób znajdujących się w sytuacji faktycznej prowadzącej do zasiedzenia. Czyni to dopiero ustawodawca zwykły, wyraźnie określając zasady zasiedzenia i obliczania terminu zasiedzenia a także – co ma znaczenie w niniejszej sprawie – określając treść przepisów intertemporalnych. Niedopuszczalne jest interpretowanie zasad prawnych kształtujących instytucję zasiedzenia w sposób rozszerzający. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenia własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy nie naruszają one istoty tego prawa. Zasadą konstytucyjnie określoną – od której tylko wyjątkowo wprowadza się odstępstwa – jest nienaruszalność prawa własności. Zasiedzenie jest odstępstwem od zasady jej nienaruszalności i to bardzo daleko idącym. Tym bardziej wszelkie wątpliwości powinny być tłumaczone na korzyść ochrony własności (innych praw majątkowych), bez względu na to czy chodzi o własność (prawa majątkowe) osób fizycznych, jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa czy innych podmiotów.

W przypadku formułowania przepisów intertemporalnych, które dotyczą zasiedzenia ustawodawca powinien zatem zachowywać wyjątkową roztropność. Musi mieć bowiem na uwadze okoliczność, że przy zasiedzeniu może mieć miejsce konflikt właściciel – faktyczny posiadacz nieruchomości, przy czym w konflikcie tym to właściciel posiada wyraźnie określone konstytucyjne gwarancje swojego prawa. W dotychczasowych regulacjach ustawodawca taką roztropność starał się zachowywać. Dotyczy to także art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, który nawiązuje do ukształtowanych na obszarze Polski w przeszłości stosownych standardów.

V

1. Mając na względzie podniesione powyżej uwagi oraz treść pytania prawnego Trybunał uznał nieadekwatność wzorca kontroli w nim przywołanego. Za negatywną oceną przedstawionego pytania prawnego, niezależnie od dotychczasowych wywodów zawartych w uzasadnieniu, przemawiają też inne argumenty. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 12/03, swoboda ustawodawcy w zakresie wyboru konkretnego sposobu regulacji intertemporalnej jest ograniczona pewnymi regułami kierunkowymi, do których należą:

- 1) rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej;
- 2) przy retroakcji niewłaściwej (zasada bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego) ograniczenie istnieniem ważnego interesu publicznego, którego nie można wyważyć z interesem jednostki;
- 3) zasada poszanowania praw niewadliwie nabytych, zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Aplikacja powyższych uwag na grunt prowadzonych rozważań musi uwzględniać przede wszystkim specyfikę zasiedzenia. Kluczem do odpowiedzi na pytanie o rzeczywisty margines swobody ustawodawcy w konkretnym, ocenianym przypadku jest z jednej strony – rozróżnienie pomiędzy zdarzeniem prawnym będącym przesłanką zasiedzenia (stan samoistnego posiadania rzeczy przez czas określony w ustawie) oraz jego skutkiem (nabycie własności przez posiadacza i jej utrata przez właściciela), zaś z drugiej – ocena charakteru prawnego takiego zdarzenia. Posiadanie rzeczy prowadzące do zasiedzenia jest zdarzeniem prawnym ciągłym, które polega na trwaniu określonego stanu faktycznego przez pewien czas. Zdarzenia takie są uważane za szereg zdarzeń prawnych cząstkowych, a treścią każdego z nich jest trwanie danego stanu faktycznego przez pewną chwilę (por. J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe prawo prywatne*, część I, Nowe Prawo nr 6/1965, s. 622).

Dla nabycia własności konieczna jest wszakże jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego (stanu posiadania), jako zdolnego taki właśnie skutek wyrzucić. Innymi słowy, aby zasiedzenie było dopuszczalne, skutek ten musi być uznawany przez ustawę obowiązującą w ciągu całego biegu terminu zasiedzenia. W niniejszej sprawie nie mamy więc do czynienia z „sytuacją w toku”, odmiennie niż np. na tle stanów posiadania prowadzących do zasiedzenia nieruchomości zarówno pod rządem dawnego jak i nowego prawa, w przypadku zmiany długości jego terminu. Kwestia skuteczności prawnej stanów posiadania nieruchomości państwowych, jako zdarzenie prawne ciągłe, została definitywnie „zamknięta” pod rządem przepisów wyłączających ich zasiedzenie jako – z ich punktu widzenia – irrelevantna.

Ustawodawca dysponował zatem w analizowanym przypadku trzema zasadniczymi możliwościami: a) mógł podtrzymać kwalifikację stanów posiadania nieruchomości państwowych przed 1 października 1990 r. nadaną uchylonymi przepisami, jako zdarzeń prawnych nie prowadzących do zasiedzenia (skutki takie łączyłyby się dopiero ze stanami posiadania przypadającymi po tej dacie; b) mógł *ex post* zmienić kwalifikację prawną już zaistniałych zdarzeń prawnych (stanów posiadania), którym dotychczasowe przepisy takowej kwalifikacji odmawiały uznając, że jednakowoż prowadzą one do zasiedzenia (retroaktywność właściwa); c) mógł (i taką właśnie metodę przyjął ostatecznie) zmodyfikować zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej przez przepisy przejściowe *sensu stricto*, nakazujące częściowe przynajmniej uwzględnienie stanów posiadania poprzedzających datę wejścia w życie nowej ustawy. Wybór stosownego rozwiązania przez ustawodawcę należy do zakresu jego władzy dyskrecyjnej i niewątpliwie może podlegać kontroli konstytucyjnej przez Trybunał, jednakże przy wskazaniu odpowiedniego w tym zakresie wzorca kontroli art. 64 ust. 2, jest jednak – co zostało wyżej stwierdzone – odwołaniem się do przepisu konstytucyjnego, który nie daje podstaw do stosownej aktywności w tym zakresie Trybunału, umożliwiającej stwierdzenie zgodności lub niezgodności tegoż przepisu z podanym wzorcem konstytucyjnym.

2. Niejako w nawiązaniu do niniejszej sprawy rodzić się jednak może pytanie, czy ustawodawca, uchylając art. 177 k.c., nie powinien był wybrać drugiego z przytoczonych modeli, tj. techniki retroakcji właściwej. Uchylenie art. 177 k.c. z mocą wsteczną zarówno co do skutków dotyczących okresu po ich wejściu w życie, jak i sprzed tej daty preferuje, jak się wydaje, pytający sąd. Ocena dopuszczalności i celowości ewentualnego posłużenia się w rozważanym przypadku techniką retroakcji właściwej musi dokonywać się z uwzględnieniem nie tylko gwarancji ochrony własności oraz natury instytucji zasiedzenia ale i zasady ochrony praw nabytych, która – w płaszczyźnie aksjologicznej – stanowi jeden z zasadniczych elementów warunkujących treść szczegółowych rozwiązań prawa intertemporalnego. Wzajemny związek zasad *lex retro non agit* oraz zasady ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny eksponował zresztą wielokrotnie (por. zamiast wielu orzeczenia TK z: 15 września 1998 r., K. 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64 i 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Prima facie mogłoby się wydawać, iż zmiana uwarunkowań konstytucyjnych, będących wyrazem preferencji aksjologicznych ustrojodawcy, uzasadnia w rozważanym przypadku odstępianie od dyrektyw tworzenia prawa wynikających z zasady ochrony praw nabytych. Byłoby to jednak rozumowanie oderwane od szerszego kontekstu normatywnego oraz społeczno-gospodarczego, a tym samym niedopuszczalne. Konsekwencją zniesienia skutków art. 177 k.c. nie tylko *pro futuro*, ale również z mocą wsteczną, byłoby bowiem – jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 72/01 – uwłaszczenie (także z mocą wsteczną) samoistnych posiadaczy nieruchomości

państwowych. Rozwiązanie takie jest nie do zaakceptowania na gruncie obowiązującego prawa i podstaw istniejącego porządku prawnego.

Po pierwsze – uznanie zasadności wskazanego przez pytający sąd wzorca kontroli wyłączałoby całkowicie możliwość ochrony prawnej właściciela, a tym samym – prowadziłoby do sprzeczności z istotą zasiedzenia. Skutek w postaci utraty prawa wiąże się bowiem z brakiem reakcji właściciela na istnienie stanu faktycznego niezgodnego ze stanem prawnym ale w warunkach, w których – zgodnie z obowiązującym prawem – powinien był on co najmniej liczyć się z takim skutkiem. Również na płaszczyźnie konstytucyjnej byłoby to rozwiązanie aksjologicznie sprzeczne: w imię zasady równej ochrony własności następowałaby bowiem utrata tego prawa, nieprzewidywalna dla jego podmiotu i sprzeczna z art. 21 i 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ujęcie ochrony własności poprzez treść art. 64 ust. 2 Konstytucji, ale z perspektywy instytucji zasiedzenia prowadziłoby do odwrócenia samej figury ochrony własności i innych praw majątkowych, ponieważ w konsekwencji taki a nie inny model zasiedzenia i terminy z nim związane przesądzałyby o jej zakresie.

Po drugie – jak wskazano powyżej, stan własnościowy nieruchomości, których zasiedzenie do 1990 r. było wyłączone, jest aktualnie bardzo zróżnicowany. Argument likwidacji przywilejów nieuzasadnionych wedle obowiązującego systemu wartości ustrojowo-prawnych pada, jeśli się zważy, iż krytykowana koncepcja prowadziłaby nie do sprawiedliwej repartycji bezzasadnie uzyskanych świadczeń, ale do pozbawienia własności podmiotów, którym owo uprzywilejowanie nigdy nie służyło. Szczególne zastrzeżenia musi budzić perspektywa utraty własności, w jaką zostały wyposażone w procesie komunalizacji tworzone wówczas jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Po trzecie – poważne zastrzeżenia budzi perspektywa rezygnacji z jednego z podstawowych komponentów ładu prawnego państwa na rzecz tak zróżnicowanej kategorii beneficjentów, jakimi są samoistni posiadacze nieruchomości *in statu usucapiendi*. Wiąza się one z faktem, iż osoby te nader często działały w złej wierze, a ponadto objęły lub kontynuowały posiadanie bez tytułu prawnego i pod rządami przepisów, które – niezależnie od ich aktualnej oceny – nie pozostawiały wówczas wątpliwości co do braku możliwości zalegalizowania tego stanu. Podniesione powyżej zastrzeżenia etyczne wobec samej instytucji zasiedzenia, przy analizowanym scenariuszu „dzikiej prywatyzacji” jedynie się potęgują. Rozwiązanie takie pogłębiłoby równocześnie powszechnie odczuwalny brak szacunku dla prawa, aktywizując postawy głoszące brak konieczności, a nawet – w analizowanym kontekście – szkodliwość podporządkowania się prawu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.