

Uchwała z dnia 13 kwietnia 2007 r., III CZP 23/07

Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian (przewodniczący)

Sędzia SN Marek Sychowicz (sprawozdawca)

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Emilii O. przy uczestnictwie Gminy Miejskiej K. o zasiedzenie służebności, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 13 kwietnia 2007 r., na posiedzeniu jawnym zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 19 stycznia 2007 r.:

„Od jakiej daty rozpoczyna się bieg terminu zasiedzenia nieruchomości państwowej, która z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa stała się mieniem komunalnym?”

podjął uchwałę:

Jeżeli korzystanie z trwałego i widocznego urządzenia nastąpiło przed dniem 27 maja 1990 r., bieg zasiedzenia służebności gruntowej obciążającej nieruchomość, która do tego dnia była przedmiotem własności państwowej i z tym dniem z mocy prawa stała się mieniem komunalnym, rozpoczyna się dnia 27 maja 1990 r.

Uzasadnienie

Emilia O. wniosła o stwierdzenie, że nabyła przez zasiedzenie służebność przechodu i przejazdu szlakiem drożnym przebiegającym przez działki nr (...)/6 i (...)/7, wchodzące w skład nieruchomości, dla której w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Podgórze prowadzona jest księga wieczysta nr (...). Nieruchomość ta była przedmiotem własności państwowej i została nabyta przez Gminę Miejską K. z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r., na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm. – dalej: „ustawa z dnia 10 maja 1990 r.”).

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze oddalił wniosek, ustalając, że wnioskodawczyni, jako posiadacz w złej wierze, korzystała z trwałego i widocznego urządzenia, korzystanie to jednak nie trwało przez czas potrzebny do nabycia służebności przez zasiedzenie. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321 – dalej: „ustawa z dnia 28 lipca 1990 r.”), 30-letni termin zasiedzenia nieruchomości, która jako przedmiot własności państwowej do dnia 1 października 1990 r. nie mogła być nabyta przez zasiedzenie, biegnie od tego dnia (art. 172 § 2 k.c.) i ulega skróceniu o połowę. Termin ten upływał zatem w dniu 2 października 2005 r., jednakże został przerwany w dniu 30 września 2005 r., kiedy wnioskodawczyni została zawezwana przez Gminę Miejską K. do próby ugodowej przed sądem w sprawie wydania działki nr (...)/7 (art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c.).

Rozpoznając apelację wnioskodawczyni, Sąd Okręgowy w Krakowie powziął poważne wątpliwości ujęte w przytoczonym na wstępie zagadnienia prawnego, które na podstawie art. 390 § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Według Sądu Okręgowego, zagadnienie powstało na tle art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., nawiązującego – w zakresie, w jakim odnosi się do „stanu, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości” – do art. 177 k.c. Użyty w tym przepisie zwrot „nieruchomość będąca przedmiotem własności państwowej”, sformułowany w czasie, gdy nie funkcjonowało pojęcie własności komunalnej, można rozumieć jako dotyczący wszystkich form własności tzw. publicznej. Sąd Okręgowy przywołał także pogląd wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r., II CK 337/03 (OSP 2005, nr 6, poz. 77), według którego art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. ma zastosowanie do nieruchomości będących przedmiotem własności państwowej w dniu 1 października 1990 r., z tym że ma on też zastosowanie w odniesieniu do nieruchomości skomunalizowanych przed tym dniem (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1995 r., III CZP 174/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 67). Jest to wynikiem postrzegania gminy jako przejemcy dotychczasowej sytuacji Skarbu Państwa i usprawiedliwia analogiczne potraktowanie nieruchomości, która przed dniem 1 października 1990 r. stała się mieniem komunalnym, jak nieruchomości, która do tego dnia pozostawała nieruchomością państwową. Według odmiennego zapatrywania, za którym opowiedział się Sąd Okręgowy, „stan, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie” w związku z art.

177 k.c. należy rozumieć ściśle, tzn. że dotyczy on nieruchomości, które w dniu 1 października 1990 r. były przedmiotem własności państwowej. Nie obejmuje on nieruchomości, które przed tym dniem (27 maja 1990 r.) zostały skomunalizowane.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że z uzasadnienia postanowienia, którym przekazane zostało do rozpoznania Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne, wynika, iż działka nr (...) /7 jest oznaczona w ewidencji gruntów jako droga i stanowi część ulicy Z. Jeżeli jest drogą publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) – czego w sprawie nie wyjaśniono – stanowiłaby tzw. publiczną *res extra commercium*. Nie mogłaby zatem być nie tylko przedmiotem rozporządzenia, ale i zostać obciążona służebnością gruntową, a władanie nią nie stanowiłoby posiadania niezbędnego do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej obciążającej tę działkę. Poza tym, jako z drogi publicznej mógłby korzystać z niej każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub w przepisach szczególnych (art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Wystąpienie o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie służebności przechodu i przejazdu szlakiem pokrywającym się z drogą publiczną byłoby zatem bezprzedmiotowe.

Jeżeli działka nr (...) /7 była – jak twierdzi wnioskodawczynie – „użytkowana” przez nią i jej rodzinę nieprzerwanie od 1927 r., ustalenia wymagało, czy do zasiedzenia służebności obciążającej tę działkę nie doszło – przy ewentualnym zastosowaniu art. 176 w związku z art. 292 k.c. i przepisów wcześniej obowiązujących, stanowiących ich odpowiednik – zanim Skarb Państwa stał się jej właścicielem lub gdy nie obowiązywał jeszcze zakaz nabywania przez zasiedzenie nieruchomości będących przedmiotem własności państwowej.

Wreszcie, skoro w dniu 30 września 2005 r. wnioskodawczynie została zawezwana przez Gminę Miejską K. do próby ugodowej w sprawie wydania działki nr (...) /7, to czynność ta mogła przerwać bieg zasiedzenia służebności obciążającej tę działkę (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., III CZP 42/06, OSNC 2007, nr 4, poz. 54), ale nasuwają się wątpliwości, czy skutek ten nastąpił także wobec działki nr (...) /6.

Wskazane okoliczności wymagają wyjaśnienia, co jednak nie stanowi przeszkody w rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia prawnego, bez

względu bowiem na rezultat wyjaśnienia, rozstrzygnięcie może mieć znaczenie dla wyniku sprawy przynajmniej w zakresie dotyczącym stwierdzenia nabycia przez zasiedzenie służebności przechodu i przejazdu obciążającej nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr (...), w części obejmującej jedną z działek nr (...)/6 lub (...)/7.

W myśl art. 7 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.), od dnia 21 lipca 1961 r. nie można było nabyć w drodze zasiedzenia własności terenu państwowego położonego w granicach miast i osiedli oraz położonego poza tymi granicami, lecz włączonego do planu zagospodarowania przestrzennego miasta lub osiedla i przekazanego dla realizacji zadań jego gospodarki. Od dnia wejścia w życie kodeksu cywilnego (1 stycznia 1965 r.), stosownie do art. 177 tego kodeksu, przepisy o nabywaniu nieruchomości przez zasiedzenie nie miały zastosowania do nieruchomości będącej przedmiotem własności państwowej. Jak przyjmowano w piśmiennictwie i co wynika z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2002 r., II CKN 160/00 (nie publ.), odpowiednie stosowanie przepisów o nabywaniu przez zasiedzenie własności nieruchomości do nabywania w drodze zasiedzenia służebności gruntowej (art. 292 zdanie drugie k.c.) powodowało, że wyłączone było nabycie przez zasiedzenie takiej służebności obciążającej nieruchomość stanowiącą przedmiot własności państwowej.

W czasie obowiązywania art. 177 k.c., jeżeli nieruchomość przestała być przedmiotem własności państwowej, możliwe stawało się nabycie przez zasiedzenie zarówno jej własności, jak i obciążającej ją służebności gruntowej. Nie było wątpliwości, że jeżeli posiadanie prowadzące do zasiedzenia rozpoczęło się w czasie, gdy nieruchomość była przedmiotem własności państwowej i trwało, bieg zasiedzenia rozpoczynał się z chwilą, w której Skarb Państwa przestał być właścicielem nieruchomości. Co do nieruchomości, której Skarb Państwa przestał być właścicielem, skreślenie art. 177 k.c. dokonane z dniem 1 października 1990 r. przez ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. było bez znaczenia dla biegu zasiedzenia, ponieważ z chwilą uzyskania prawa własności przez inny podmiot niż Skarb Państwa przepis ten nie miał zastosowania. Wątpliwości co do początku biegu zasiedzenia zrodziły się ze względu na art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r.

Sąd Najwyższy, odnosząc się do sytuacji zaistniałej po uchyleniu art. 177 k.c. i mając na względzie art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., w uchwale składu

siedmiu sędziów z dnia 19 stycznia 2006 r., III CZP 100/05 (OSNC 2006, nr 6, poz. 95) stwierdził, że jeżeli nieruchomości państwowa znajdująca się w samoistnym posiadaniu osoby niebędącej właścicielem została w okresie obowiązywania regulacji wyłączającej nabycie przez zasiedzenie własności nieruchomości państwowej zbyta na rzecz osoby fizycznej, zasiedzenie biegnie od dnia utraty przez nieruchomość statusu przedmiotu własności państwowej. Nie ma podstaw do kwestionowania tego zapatrywania. Brak dostatecznych przesłanek uzasadniających przyjęcie, że gdy nieruchomość przestała być przedmiotem własności państwowej, chwila rozpoczęcia biegu jej zasiedzenia jest uzależniona od tego, kto i na jakiej podstawie stał się właścicielem nieruchomości. Dotyczy to także przypadku, gdy nieruchomość państwowa stała się z mocy prawa własnością komunalną.

Przed dniem 27 maja 1990 r. istniejące wówczas rady narodowe, będące organami samorządu terytorialnego ludności, nie były samodzielными podmiotami własności, a jedynie dysponowały mieniem państwowym wydzielonym na podstawie ustaw (art. 52 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, jedn. tekst: Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.). W myśl zasady jednolitego funduszu własności ogólnonarodowej (państwowej), którą wyrażał art. 128 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu, własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała niepodzielnie państwu. Zasada ta przetrwała do dnia 1 lutego 1989 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz.U. Nr 3, poz. 11), nadająca nowe brzmienie art. 128 § 1 k.c., według którego własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Przepis ten został uchylony przez ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. z dniem 1 października 1990 r. Podstawy prawne nabywania mienia komunalnego określił art. 44 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który wszedł w życie z dniem 27 maja 1990 r. Wymienia on nabycie na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r., która w art. 5 ust. 1 stanowi, że określone w nim mienie ogólnonarodowe (państwowe) staje się w dniu wejścia w życie ustawy (dnia 27 maja 1990 r.) z mocy prawa mieniem właściwych gmin.

Własność państwowa oraz własność komunalna jest – jako przeciwstawienie własności prywatnej – zaliczana do kategorii własności publicznej. Jak przyjmuje się

w piśmiennictwie, podstawą wyróżnienia tej kategorii własności nie jest strona podmiotowa, lecz funkcja, jaką przypisuje się przedmiotowi własności. Nie oznacza to jednak, że wszystkie unormowania, które dotyczyły własności państwowej w czasie obowiązywania zasady jednolitego funduszu własności ogólnonarodowej (państwowej), mogą rozciągać się także na własność komunalną. Z chwilą komunalizacji własności państwowej gminy stały się „przejemcą” sytuacji prawnej Skarbu Państwa co do skomunalizowanego mienia jedynie w tym sensie, że wstąpiły w jego prawa i obowiązki jako właściciela mienia (art. 140 k.c.).

Gminy, od czasu powstania w nowym kształcie ustrojowym, są odrębnymi, samodzielnymi w stosunku do Skarbu Państwa podmiotami prawa, w tym prawa własności (art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 70 ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm., oraz art. 165 Konstytucji). Wspólna dla wszystkich rodzajów własności publicznej funkcja, którą jest służenie zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa nie jest jednakowa w wypadku własności państwowej i własności komunalnej, własność państwowa służy bowiem zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa zorganizowanego w ramach państwa, podczas gdy własność gminna, należąca do jednostek samorządu terytorialnego, których zakres działania obejmuje sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty zorganizowanej w ramach tych jednostek (art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Nie można zatem przyjąć, że prawo własności mienia nabytego z mocy prawa przez gminy, należącego poprzednio do Skarbu Państwa, podlega zasadom, które na mocy przepisów szczególnych dotyczyły własności państwowej. Gdyby ze względu na swój „publiczny” charakter własność gminna miała nadal podlegać tym zasadom, musiałoby to wyraźnie wynikać z odpowiednich przepisów. Odniesienie w art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. do istniejącego przed dniem wejścia w życie tej ustawy (1 października 1990 r.) „stanu, który według przepisów dotychczasowych wyłączał zasiedzenie nieruchomości”, a więc stanu, gdy nieruchomość stanowiła przedmiot własności państwowej (art. 177 k.c.), nie może być rozumiane jako dotyczące sytuacji, w której nieruchomość w tym dniu była własnością gminy, chociaż wcześniej, do jej komunalizacji w dniu 27 maja 1990 r. była własnością państwową.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak wyżej. (...)