**Stanowisko**

**Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów**

**z dnia 13 kwietnia 2018 r.**

w sprawie: **podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany obowiązujących przepisów prawa w zakresie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia prawa własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jst**

Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów przedkłada wniosek o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w przedmiocie zmiany obowiązujących przepisów prawa w zakresie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia prawa własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Wspomniana inicjatywa winna dotyczyć zmiany art. 172 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. póz. 459 z późn. zm.), a jej celem powinno być uniemożliwienie nabywania w drodze zasiedzenia prawa własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przez osobę, która weszła w posiadanie takich nieruchomości w złej wierze.

Kwestia utraty prawa własności nieruchomości stanowiących mienie publiczne stanowi bardzo aktualny i poważny problem zarówno dla Skarbu Państwa, jak i samorządów terytorialnych. Mimo wysiłków podejmowanych przez pracowników poszczególnych urzędów, wyposażonych w najnowsze osiągnięcia techniki (np. specjalistyczne programy komputerowe zawierające zdjęcia satelitarne i podział geodezyjny nieruchomości), sprawowanie kontroli nad wszystkimi gruntami publicznymi w praktyce jest w zasadzie niemożliwe. Z tego względu niezrozumiałe jest dlaczego ustawodawca dopuścił od dnia l października 1990 r. zasiadywanie takich nieruchomości przez podmioty intencjonalnie naruszające prawo własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, tzn. przez podmioty, które weszły w posiadanie gruntów w złej wierze.

W naszej ocenie istniejący w tym zakresie stan prawny nie zasługuje na aprobatę i wymaga interwencji ustawodawcy. W związku z powyższym, mając na uwadze ochronę interesu publicznego oraz mienia publicznego, zagrożonego przejęciem przez podmioty intencjonalnie naruszające prawo własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, wnosimy o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i dokonanie nowelizacji ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.) poprzez dodanie do art. 172 nowego paragrafu (§ 21) o następującej treści:

*„§ 21 Przepisu paragrafu poprzedzającego nie stosuje się, gdy nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego*".

W załączniku nr 1 do niniejszego stanowiska przedkładamy rozszerzone uzasadnienie postulowanych zmian oraz proponowanej treści nowego przepisu, zwracając się do Rządu i Parlamentu RP z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

*Załącznik nr 1 do stanowiska*

*Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów*

*z dnia 16 marca 2018 r.*

*w sprawie: podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany obowiązujących przepisów prawa w zakresie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia prawa własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jst*

Problematyka stosunków własnościowych, w tym sposobów nabycia i utraty lub ograniczenia prawa własności, ma niezwykłą doniosłość prawną. Prawo własności, jako najsilniejsze prawo do dysponowania rzeczą, skuteczne *erga omnes*, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (por. art. 20 i 21 Konstytucji RP) i jest objęte szczególną ochroną (por. art. 64 Konstytucji RP). Pozbawienie lub ograniczenie prawa własności może nastąpić wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach uzasadnionych wyższymi względami publicznymi (por. art. 21 ust. l i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Jednym ze sposobów nabycia (a jednocześnie utraty przez dotychczasowego właściciela) prawa własności jest instytucja zasiedzenia. W piśmiennictwie podkreśla się, że funkcją zasiedzenia jest „porządkowanie i stabilizowanie stosunków społecznych poprzez doprowadzenie do korekty trwałej niezgodności między stanem faktycznym a rzeczywistym stanem prawnym. Utrata bądź obciążenie praw osoby dotychczas uprawnionej uzasadniane są aksjologicznie m.in. jej własnymi zaniechaniami w zakresie domagania się ochrony prawnej" (tak: K. Gołębiowski [w:] „Kodeks cywilny. Komentarz", red. E. Gniewek, 2016).

Do dnia l października 1990 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja Kodeksu cywilnego uchylająca art. 177, zasiedzenie nieruchomości nie było dopuszczalne, jeżeli nieruchomość stanowiła przedmiot własności państwowej. Usunięcie z Kodeksu cywilnego przedmiotowego przepisu uzasadniano potrzebą zrównania ochrony własności niezależnie od tego, jaki podmiot jest właścicielem nieruchomości (zob. np. R. Morek [w:] „Kodeks cywilny. Komentarz", red. K. Osajda, 2017). W istocie oznaczało to obniżenie ochrony mienia publicznego w tym zakresie do poziomu ochrony mienia prywatnego.

Obecnie możliwe jest zatem zasiedzenie każdej nieruchomości (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, *vide*: niedopuszczalność zasiedzenia drogi publicznej, możliwość zasiadywania nieruchomości rolnych jedynie przez rolników indywidualnych), co uregulowane jest w treści art. 172 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm., dalej jako: KC), zgodnie z którym:

*§ 1. Posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie).*

*§ 2. Po upływie łat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze.*

*§ 3. Nabyć nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 166 §3, przez zasiedzenie może jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu przepisów tej ustawy, jeżeli - ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy - powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych*.

Można wskazać wiele przyczyn, dla których od października 1990 r. dopuszczono zasiadywanie także nieruchomości stanowiących własność państwową (samorządową). Poza chęcią zrównania praw wszystkich właścicieli i zniesieniem uprzywilejowanej pozycji własności państwowej (uspołecznionej) w gospodarce centralnie planowanej, główną przyczyną było dążenie do uregulowania stanów prawnych poprzez „legalizację" długotrwałych stanów faktycznych. W okresie Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej do kwestii formalnych przywiązywano znacznie mniejszą wagę niż we współczesnym, demokratycznym państwie prawnym. Wielokrotnie obywatele uzyskiwali wówczas „dorozumiane" prawo do korzystania z nieruchomości bez uzyskania formalnego tytułu własności, potwierdzonego wpisem w księdze wieczystej lub przynajmniej w ewidencji gruntów. Gdyby nie dopuszczenie możliwości zasiadywania gruntów publicznych od 1990 r., Skarb Państwa (dalej jako: SP) oraz jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako: JST) zapewne do dnia dzisiejszego borykałyby się z wieloma problemami związanymi z nieuregulowanymi stanami prawnymi nieruchomości będących we władaniu podmiotów prywatnych.

Obecnie w dobie kontroli decyzji administracyjnych i czynności prawnych organów administracji publicznej przez niezawisłe sądy (w tym sądy administracyjne) oraz inne powołane do tego instytucje, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, nie istnieje co do, zasady możliwość przekazania gruntu publicznego innej osobie do korzystania, bez wyposażenia ją w odpowiedni tytuł prawny, obligacyjny, np. dzierżawę lub rzeczowy, np. użytkowanie wieczyste czy prawo własności. Dlatego też obecnie instytucja zasiedzenia nieruchomości należących do SP lub JST nie służy już legalizowaniu stanów faktycznych niezgodnych ze stanem prawnym, powstałych na skutek działań, za które nabywca nie ponosi winy.

Wskazano wcześniej, że jednym z aksjologicznych uzasadnień dla pozbawienia właściciela przysługującego mu prawa własności na rzecz innego podmiotu, tj. podmiotu zasiadującego nieruchomość, jest fakt, że przez długi okres czasu (20 lub 30 lat) właściciel nie interesował się przedmiotem swojego prawa i nie wykazywał w stosunku do niego żadnych przejawów władztwa. Podnoszenie tego argumentu ma jednak sens wyłącznie wtedy, gdy właściciel ma **faktyczną możliwość** wykonywania w sposób widoczny swoich uprawnień właścicielskich. W przypadku SP lub JST jest to znaczenie utrudnione, a to ze względu na ogromny obszar, jakim podmioty te dysponują. Pomimo rozwoju techniki, np. wprowadzenia programów komputerowych zawierających podział działek gruntowych na obszarze gminy oraz zdjęć satelitarnych terenu, cykliczne kontrolowanie każdej pojedynczej nieruchomości jest w praktyce niemożliwe, wymagałoby bowiem zaangażowania ogromnej ilości pracowników urzędu. Jednocześnie należy podkreślić, że brak widocznych przejawów władztwa na nieruchomości nie jest wyrazem „braku zainteresowania" gruntem przez właściciela. Zgodnie z art. 140 KC właściciel może korzystać ze swojej rzeczy z wyłączeniem innych osób - korzystanie w tym przypadku może polegać także na niegospodarowaniu nieruchomością, co nie jest równoznaczne z chęcią utraty jej własności (albo poczuciem obojętności w tym zakresie). Właściciel w szczególności, gdy jest to podmiot publiczny (SP lub JST) może bowiem planować przeprowadzenia na gruncie inwestycji w przyszłości, nawet bardzo odległej.

Co więcej, trwałe istnienie w przestrzeni miejskiej obszarów określanych jako „zieleń nieurządzona" jest stanem pożądanym z punktu widzenia ochrony przyrody i koegzystencji człowieka z elementami środowiska naturalnego. Miejsca te są bowiem niezbędne dla życia fauny i flory. Także poza obszarami zabudowanymi - zarówno miejskimi, jak i wiejskimi -grunty będące własnością podmiotów publicznych powinny w znacznej mierze pozostawać trwale niezagospodarowane, w tym również poza terenami parków narodowych czy rezerwatów przyrody - ze względu na potrzebę rozsądnej i pokojowej koegzystencji człowieka z innymi formami życia na Ziemi.

Utrudnioną w praktyce kontrolę posiadanych nieruchomości próbują wykorzystać osoby trzecie, które - co należy bardzo silnie zaakcentować - w znacznej większości przypadków będąc świadome osoby właściciela gruntu, a zatem będąc w złej wierze, zajmują nieruchomość, z zamiarem późniejszego jej zasiedzenia. Istotne jest to, że owo „zajęcie", tj. wejście w posiadanie nieruchomości, prowadzące do zasiedzenia, może polegać na wykonaniu jednej, prostej i często niewymagającej dużych nakładów finansowych czynności, np. ogrodzeniu terenu albo postawieniu na nim tymczasowego obiektu - przyczepy, kiosku, etc. W rzeczywistości więc posiadacz nie manifestuje swojego władztwa nad rzeczą w sposób znacząco bardziej wyraźny niż właściciel, a mimo to zmierza do uzyskania tytułu własności w wyniku zasiedzenia.

Powyższe zjawisko wydaje się być nie do pogodzenia z elementarnym poczuciem sprawiedliwości. Jeżeli instytucja zasiedzenia uzasadniona jest względami natury aksjologicznej, trudno uznać, aby jej cel był realizowany w sytuacji, gdy prawo własności uzyskuje podmiot, który świadomie (umyślnie), realizując swój partykularny interes, zmierzał do pozbawienia tego prawa podmiotu publicznego (SP lub JST). Co więcej, inaczej niż w przypadku zasiadywania nieruchomości należących do podmiotu prywatnego, w opisywanym przypadku nie dochodzi do równoważnej wymiany prawa własności, polegającej na tym, że jeden podmiot to prawo traci, a drugi je uzyskuje. Dzieje się tak jedynie z formalnego punktu widzenia. Natomiast biorąc pod uwagę względy aksjologiczne, beneficjentem analizowanej instytucji zostaje osoba prywatna, natomiast „poszkodowanym" jest w tym przypadku całe społeczeństwo. Utrata majątku przez podmiot publiczny oznacza bowiem, że na danym gruncie w przyszłości nie będą mogły być zrealizowane inwestycje celu publicznego ani też teren ten nie będzie mógł dalej służyć jako ogólnodostępna ostoja zieleni, wykorzystywana zarówno przez człowieka, jak i inne formy życia. Trudno zatem uznać za zasadne premiowanie nabyciem prawa własności, nawet długotrwałego korzystania z nieruchomości bez tytułu prawnego tylko dlatego, że właściciel (SP lub JST) nie wykazywał w stosunku do niej widocznych przejawów władztwa.

W związku z powyższym, mając na uwadze ochronę interesu publicznego oraz mienia publicznego, zagrożonego przejęciem przez podmioty intencjonalnie naruszające prawo własności SP lub JST, wnosimy o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i dokonanie nowelizacji ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.) poprzez dodanie do art. 172 nowego paragrafu (§ 21) o następującej treści:

*„§ 21 Przepisu paragrafu poprzedzającego nie stosuje się, gdy nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego*".

Dodanie do ustawy powyższego paragrafu oznaczałoby, że nie będzie możliwe nabywanie w drodze zasiedzenia prawa własności nieruchomości stanowiących własność SP lub JST, jeżeli korzystający z gruntu (lub jego poprzednik prawny) wszedł w posiadanie tych nieruchomości będąc w złej wierze. Nowelizacja będzie więc „wymierzona" w osoby, które intencjonalnie naruszyły prawo własności SP lub JST, mając świadomość braku tytułu prawnego do użytkowanego gruntu. Natomiast zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego i Kodeksu cywilnego, ochronie nadal będzie podlegała dobra wiara - jeżeli osoby wejdą w posiadanie gruntu (także stanowiącego własność SP lub JST) w dobrej wierze (a zatem będąc w błędnym, acz uzasadnionym okolicznościami przekonaniu, że są prawowitymi właścicielami gruntu), to nabędą jego własność według reguł ogólnych, a więc po upływie 20 lat. Pozwoli to chronić osoby, które np. nabędą nieruchomość od nieuprawnionego - podmiotu trzeciego, który np. wprowadził je w błąd, podając się za właściciela zbywanego gruntu.