

POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z wniosku Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta R.
przy uczestnictwie L. D., Z.G., E. G., W. G. i Gminy Miasto R.
o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 28 listopada 2014 r.,
skarg kasacyjnych wnioskodawcy Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta R.
i uczestnika Gminy Miasto R.
od postanowienia Sądu Okręgowego w R.
z dnia 4 czerwca 2013 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w R. do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Okręgowy w R. oddalił apelacje wnioskodawcy i uczestnika Gminy Miasta R. od postanowienia Sądu Rejonowego w R. z dnia 6 lutego 2012 r., którym oddalony został wniosek Skarbu Państwa Prezydenta Miasta R. o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie nieruchomości obejmujących działki o numerach 4/11, 1090/6, 1090/8, 1072/62 i 1072/143, położonych w R.

Orzeczenie to wynika z następujących ustaleń Sądu Rejonowego, przyjętych za własne przez Sąd drugiej instancji:

Działki gruntu o numerach: 4/11, 1090/6, 1090/8, 1072/62 i 1072/143 wchodziły w skład nieruchomości objętej opisaną księgą wieczystą, w której jako właściciele wpisani są L. D. w 2/6 częściach, E. G. w 2/6 częściach, Z. G. w 1/6 części oraz W. G. w 1/6 części. Działka nr 4/11 stanowi fragment drogi ulicy R., część jej zajęta została pod jezdnię, a część pod parking będące we władaniu Miejskiego Zarządu Dróg w R. Pozostałe działki stanowią fragment drogi ulicy P., z czego oznaczone numerami 1090/6 i 1090/8 oraz znaczna część działki 1072/62 stanowią jezdnię, a pozostałe parking osiedlowy i trawnik; są również we władaniu Miejskiego Zarządu Dróg w R. Poprzednio działki stanowiły dwie odrębne nieruchomości, wpisane do dwóch ksiąg wieczystych, w których jako właściciel ujawniony był Skarb Państwa.

We wcześniejszym okresie wymienione działki wchodziły w skład nieruchomości o powierzchni 10,5398 ha i były wpisane do wykazu hipotecznego za numerem 270. Na tej nieruchomości znajdowała się Cegielnia A. i M. G. i współwłaścicieli w Z. W 1950 r. ustanowiony został nad Cegielnią przymusowy zarząd. Około 1956 r. ojciec uczestników M. G. zażądał zwrotu majątku; otrzymał wówczas grunt o powierzchni 4,06 ha wraz z budynkiem mieszkalnym. Na mocy orzeczenia z dnia 30 marca 1960 r. Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych działki objęte żądaniem przeszły na własność Skarbu Państwa w drodze wywłaszczenia. Starania ojca uczestników o zwrot nieruchomości uzależnione zostały przez Ministerstwo od pozytywnej opinii Miejskiej Rady Narodowej. Po powrocie z Anglii do kraju w 1971 r. E. G. został aresztowany i w

czasie przeprowadzenia rewizji w jego domu zaginęły wszystkie dokumenty dotyczące żądania zwrotu nieruchomości. Po zwolnieniu z aresztu E. G. i jego brat zostali zmuszeni do zwolnienia się z pracy; zajęli się hodowlą drobiu, którą prowadzili do stanu wojennego.

W 1972 r. podjęte zostały przez Urząd Miejski działania mające na celu wywłaszczenie uczestników z odzyskanej nieruchomości o powierzchni czterech hektarów. Pod presją i na skutek szantażu, że zostaną cofnięte, udzielone im kredyty, zgodzili się na wywłaszczenie i podpisanie aktu notarialnego.

M. G. zmarł w dniu 10 listopada 1970 r., a jego spadkobiercami byli L. W. z domu G., L. G. i E. G. po 1/3 części każde z nich. W dniu 23 maja 1985 r. zmarła A. G., której spadkobiercami zostali L. D., L. G. i E. G. po 1/3 części. Spadkobiercami zmarłego w dniu 17 lipca 1995 r. L. G. są Z. G., J. G. i W. G. po 1/3 części.

W 1990 r. L. G., E. G. i L. D. zwrócili się do Prezydenta R. o zwrot wywłaszczonych dla przedsiębiorstwa „P.” nieruchomości. Uzyskali odpowiedź, że zwrot jest uzależniony od decyzji stwierdzającej zbędność nieruchomości dla celu wywłaszczenia. W kolejnych pismach ponawiali wniosek, podając że nieruchomość nie została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia.

W 1991 r. E. G. zwrócił się do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o wydanie decyzji stwierdzającej nieważność w całości orzeczenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 30 marca 1960 r. Decyzją z dnia 9 maja 1993 r. Minister Przemysłu i Handlu stwierdził nieważność zarządzenia Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 31 marca 1950 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem Cegielnia G. M. w Z. Gm. S., opublikowanego w Monitorze Polskim z 1950 r. w zakresie nieczynnej cegielni i ograniczonego obszaru nieruchomości gruntowej, tj. działek nr 1090/4, 1090/10, 1601/6 i 1090/2 oraz decyzji z dnia 30 marca 1960 r. o wywłaszczeniu. Nieważność decyzji jako podstawy nabycia własności działek przez Skarb Państwa stwierdzona została decyzją Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 20 lipca 1993 r. oraz decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 30 marca 1997 r.

Ulica R. wybudowana została w 1975 r. na zlecenie Urzędu Miejskiego przez Miejskie Przedsiębiorstwo Dróg i Mostów jako inwestora zastępczego. Wykonawcą inwestycji było Komunalne Przedsiębiorstwo Robót Drogowych. Po prywatyzacji, w 1994 r., Miejskiego Przedsiębiorstwa Dróg i Mostów, obowiązki zarządcy dróg przejął Miejski Zarząd Dróg i Zieleni, obecnie Miejski Zarząd Dróg.

Porozumieniem zawartym w dniu 25 października 1993 r. przez Wojewodę [...] i Prezydenta R. w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie R., droga – ulica R. została przekazana Gminie R. jako droga wojewódzka, połączona z siecią dróg krajowych. Uchwałą Rady Miasta R. z dnia 24 lutego 2009 r. ulica R. zaliczona została do dróg publicznych powiatowych; uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

Ulica P. wybudowana została częściowo podczas budowy osiedla mieszkaniowego w latach siedemdziesiątych, a w pozostałej części w połowie lat osiemdziesiątych. W tym czasie przy obecnej ulicy P. Spółdzielnia Mieszkaniowa „N.” wybudowała budynek mieszkalny wraz z infrastrukturą, w tym drogą dojazdową, która przekazana została Miastu R. Właścicielem gruntu było Miasto, a Spółdzielnia użytkownikiem wieczystym. Uchwałą Rady Miasta R. z dnia 26 września 2000 r. ulica P. została zaliczona do kategorii dróg publicznych – gminnych, a zarząd nią objęła gmina. Uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

Wojewoda [...], decyzją z dnia 24 listopada 2004 r., odmówił stwierdzenia, że Gmina Miasta R. nabyła z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 1999 r., prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka 4/9, objętej księgą wieczystą nr [...], zajętej pod pas drogowy ulicy R., którą zarząd sprawuje Miejski Zarząd Dróg i Zieleni.

W 2006 r. uczestnicy zawezwali Spółdzielnię Mieszkaniową i Gminę Miasta R. do próby ugodowej dotyczącej zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości oraz zwrot przychodów uzyskanych z nieruchomości obejmujących działki 4/9, 1090/6, 1090/8, 1072/62 i 1072/143; do ugody nie doszło. W sierpniu 2008 r. Prezydent Miasta R. nie uwzględnił wniosku uczestników, dotyczącego sprzedaży nieruchomości zajętej pod pas drogowy ulicy P., działek

1090/6, 1090/8, 1072/62 i 1072/143, z uwagi na zaproponowane ceny. Następnie pismem z dnia 8 grudnia 2008 r. zaproponował wykupienie udziałów w działce nr 4/11 za cenę 150 zł za m². Uczestnicy wyrazili zgodę na tę propozycję oraz na sprzedaż za tę cenę pozostałych działek zajętych pod pas drogowy ulic R. i P.; do zawarcia umowy nie doszło.

Sąd Rejonowy uznał, że Skarb Państwa był posiadaczem samoistnym działek objętych wnioskiem. Uczestnicy postępowania i ich poprzednicy prawni nie mieli jednak możliwości dochodzenia zwrotu swoich nieruchomości w okresie do końca lat osiemdziesiątych, z uwagi na panujący ówczesnie system polityczny. Wskazują na to działania związane z pobawieniem wolności E. G., przymuszanie do wyrażenia zgody na wywłaszczenie odzyskanych nieruchomości. Przeszkody w dochodzeniu roszczeń przez uczestników trwały do 4 czerwca 1989 r. i dopiero od tej daty można liczyć bieg terminu wymaganego do zasiedzenia. Skarb Państwa był posiadaczem w złej wierze, skoro miał świadomość starań podejmowanych przez uczestników w celu odzyskania nieruchomości. Z uwagi na to, że nie upłynął 30 letni termin posiadania, liczony od dnia 4 czerwca 1989 r., żądanie podlegało oddaleniu.

Sąd Okręgowy, po rozpoznaniu apelacji Skarbu Państwa i Gminy Miasta R., uznał, że posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa nie miało cech posiadania samoistnego w rozumieniu art. 172 k.c. Nie spełniało tego wymagania władanie nieruchomością w ramach władztwa publicznego, z uwagi na brak znamion posiadania właścicielskiego. Do wybudowania obu dróg doszło przed unieważnieniem decyzji administracyjnych, na podstawie których Skarb Państwa został wpisany w księgach wieczystych jako właściciel. Stwierdzenie nieważności decyzji spowodowało taki stan, w którym właścicielami nieruchomości stanowiących drogi publiczne, są osoby fizyczne będące uczestnikami postępowania.

Od czasu wybudowania dróg – ulica R. w 1975 r., a ulica P. w połowie lat osiemdziesiątych - były one ogólnodostępne, a posiadanie ich przez Skarb Państwa i Gminę nie miało cech posiadania dla siebie, ale dla ogółu obywateli. Posiadanie ich zatem nie mogło prowadzić do zasiedzenia.

Stan niemożności dochodzenia przez właścicieli ich praw trwał do 4 czerwca 1989 r., a nie do dnia 1 września 1980 r., czyli od wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm., dalej: „ustawa o NSA” lub „ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”). Na taką ocenę wskazują działania podjęte przez uczestników w celu odzyskania przejętych nieruchomości.

Skarb Państwa w skardze kasacyjnej powołał obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego dotyczy niewłaściwego zastosowania art. 336 w związku z art. 6 k.c. i art. 172 § 1 i 2 k.c., polegającego na przyjęciu, że wnioskodawca nie wykonywał władztwa nad nieruchomością jako posiadacz samoistny, ponieważ nieruchomość zajęta pod drogę nie może być przedmiotem samoistnego posiadania, chociaż nie doszło do obalenia domniemania samoistności posiadania. Błędna wykładnia art. 172 § 1 i 2 w związku z art. 7 k.c. związana była z przyjęciem, że przesłanką zasiedzenia jest istnienie dobrej wiary przez cały okres wymagany do zasiedzenia. Niewłaściwe zastosowanie art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c. polegało na stwierdzeniu, że działanie siły wyższej ustało z dniem 4 czerwca 1989 r., a nie z dniem wejścia w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Nie zostało uwzględnione, objęte art. 234 k.p.c., domniemanie prawne samoistności posiadania, które nie zostało obalone. Skarżący domagał się zmiany zaskarżonego postanowienia i uwzględnienia apelacji, ewentualnie uchylenia go i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W skardze kasacyjnej Gminy Miasta R. powołane zostały obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 172 § 1 w związku z art. 336 k.c. polegało na uznaniu, że władanie nieruchomością zajęta pod drogę, służącą użytkowi powszechnemu nie spełnia przesłanki zasiedzenia jaką jest charakter posiadania właścicielskiego, bo nie jest władaniem dla siebie. W odniesieniu do art. 175 w związku z art. 121 pkt 4 k.c. błędnie przyjęte zostało, że działanie siły wyższej w okolicznościach sprawy ustało z dniem 4 czerwca 1989 r., a nie z dniem wejścia w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, kiedy stała się możliwa sądowa kontrola legalności

decyzji administracyjnych. Naruszenie przepisów postępowania połączone zostało z art. 382 w związku z art. 234 k.p.c. i dotyczyło nieuwzględnienia domniemania samoistnego posiadania nieruchomości przez wnioskodawcę oraz domniemania jego dobrej wiary. Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Uczestnicy E. G. i L. G. wnieśli o oddalenie obu skarg kasacyjnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawą zaskarżonego postanowienia było stwierdzenie przez Sąd Okręgowy, że posiadanie przez Skarb Państwa nieruchomości objętych wnioskiem nie miało cech posiadania samoistnego w rozumieniu art. 172 k.c., mogącego prowadzić do zasiedzenia, ponieważ było to władanie dla dobra innych, określane mianem władztwa publicznego. Dotyczyło ono nieruchomości o szczególnym charakterze, stanowiących drogi publiczne.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa przeciwstawne nurty poglądów, w kwestii oceny władania nieruchomościami przez Skarb Państwa, uzyskanego w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Według pierwszego, do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie zalicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień Państwa, jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący (uchwały: z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92, OSP 1993, nr 7, poz. 153; w składzie siedmiu sędziów, z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49 oraz postanowienia: z dnia 29 października 1996 r., III CKU 8/96, OSNC 1997, nr 4, poz. 38, z dnia 19 stycznia 2000 r., II CKN 677/98, niepubl., z dnia 2 lutego 2001 r., IV CKN 249/00, niepubl., z dnia 16 października 2002 r., IV CKN 1331/00, niepubl. I z dnia 26 września 2003 r., IV CKN 323/01, niepubl.). W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy położył nacisk na konieczność rozróżnienia w działalności państwa sfery imperium i dominium oraz na cechy charakteryzujące działania państwa w obu tych sferach, podkreślając, że nie można swobodnie stosować instytucji prawa cywilnego w sferze działalności określanej, jako imperium.

Odmienne zapatrywanie wskazywało, że władanie przez Skarb Państwa nieruchomościami uzyskanymi w związku z wykonywaniem władzy publicznej stanowi posiadanie samoistne w rozumieniu art. 336 k.c., jeżeli zakres władania odpowiada pojęciu posiadania właścicielskiego (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP 2004, nr 4, poz. 53; z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 131/03; z dnia 13 października 2005 r., I CK 162/05, niepublikowane).

Niezgodność poglądów została usunięta uchwałą pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07 (OSNC 2008, nr 5, poz. 43), w której uznano, że władanie nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym, prowadzącym do zasiedzenia. Nie mogło stanowić podstawy do zmiany utrwalonego orzecznictwa odosobnione postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2012 r., I CSK 408/11, (niepubl.). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że o posiadaniu i jego postaci decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą (art. 336 k.c.); jeżeli odpowiada on treści prawa własności, to spełnia cechy posiadania samoistnego. Oznacza to, że okoliczności uzyskania władania rzeczą nie mają znaczenia dla oceny tego władania, jako posiadania samoistnego. Okolicznościom uzyskania władania rzeczą ustawodawca nie przypisał znaczenia normatywnego dla oceny posiadania i jego samoistności, jeśli więc jedną z przesłanek nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie jest jej samoistne posiadanie, to przy ocenie spełnienia tej przesłanki nie mają znaczenia okoliczności uzyskania władania nieruchomością, a ściśle rzecz ujmując, nie ma znaczenia rodzaj zdarzenia prawnego, w wyniku którego doszło do objęcia nieruchomości w posiadanie.

Zgodnie z art. 336 k.c., o posiadaniu i jego postaci decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą. Władanie odpowiadające korzystaniu z rzeczy przez właściciela, czyli we własnym imieniu i dla siebie, jest posiadaniem samoistnym. Należy do jego zakresu możliwość dysponowania rzeczą przez oddanie jej w posiadanie zależne lub odmowa ustanowienia określonego prawa, podejmowanie decyzji co do tego w jaki sposób nieruchomość będzie wykorzystywana, na jaki cel przeznaczona, jak też zarządzanie nią zgodnie z założonym przeznaczeniem. Natomiast władanie odpowiadające korzystaniu

z rzeczy w ramach innego prawa niż własność, czyli podporządkowane posiadaniu samoistnemu innej osoby, jest posiadaniem zależnym.

Uregulowanie art. 172 k.c. określa przesłanki zasiedzenia, przewidując, że do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie wystarcza samoistne jej posiadanie przez przewidziany w ustawie okres, uzależniony od tego, czy do nabycia posiadania samoistnego doszło w dobrej, czy też w złej wierze. Oznacza to, że odpowiadające wykonywaniu własności państwowej zarządzanie nieruchomością przez organ państwowej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa było, bez względu na sposób uzyskania władztwa, jednoznaczne z posiadaniem samoistnym nieruchomości, prowadzącym do zasiedzenia. Publiczny charakter obiektów należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie ma wpływu na przysługujący tym podmiotom tytuł własności, a zatem także na możliwość zasiedzenia tego prawa (por. postanowienie z dnia 17 października 2012 r., I CSK 343/12, niepubl.).

Nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej, uznanej w późniejszym czasie, w postępowaniu nadzorczym za nieważną, było posiadaniem samoistnym w dobrej wierze. Przyjęte zostało w orzecznictwie, że rozstrzygającym momentem dla oceny dobrej, czy złej wiary posiadacza jest data uzyskania posiadania. Późniejsze zmiany świadomości posiadacza pozostają bez wpływu na tę ocenę i w konsekwencji na długość okresu potrzebnego dla nabycia własności przez zasiedzenie, co potwierdza wykładnia gramatyczna art. 172 § 1 k.c., w którym ustawa kładzie akcent na chwilę uzyskania posiadania, a pośrednio także brzmienie art. 176 § 1 k.c. (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2003 r., III CZP 35/06; z dnia 25 listopada 2009 r., II CSK 246/09, niepublikowane). Stanowisko to podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargi kasacyjne jako trafnie odnoszące się do ustawowo przewidzianych przesłanek zasiedzenia.

Posiadanie samoistne było w złej wierze, jeżeli uzyskane zostało, mimo niewydania żadnych decyzji administracyjnych o ich przejęciu przez Skarb Państwa.

W niniejszej sprawie posiadanie nieruchomości będących przedmiotem żądania wnioskodawcy związane było z decyzją administracyjną, którą

nieruchomości przejęte zostały na własność Państwa i przeznaczone na wybudowanie dróg publicznych, a w pozostałym zakresie parkingów i urządzenie terenu zieleni. Działania podejmowane przez wnioskodawcę w odniesieniu do tych nieruchomości wskazywały na gospodarowanie nimi zgodnie z zamierzonym celem. Nie ma znaczenia dla oceny charakteru posiadania nieruchomości fakt, że czynności związane z wykonaniem dróg były podejmowane przez inne podmioty, skoro było to następstwem zlecenia przez wnioskodawcę ich wykonania. Podkreślenia wymaga także i to, że Skarb Państwa był wpisany jako właściciel w księgach wieczystych prowadzonych dla przejętych nieruchomości do 2003 r. W tej sytuacji czynności związane z zarządzaniem nieruchomościami spełniały przesłankę posiadania ich we własnym imieniu i dla siebie, niezależnie od przysługującego mu prawa. Okoliczności uzyskania nieruchomości usprawiedliwiała przekonanie Skarbu Państwa, że jest uprawniony do decydowania o sposobie zagospodarowania nieruchomości i zarządzania nimi, jak swoimi. W zaskarżonym postanowieniu brak ustaleń i ich prawnej oceny, czy doszło do przekazania przez wnioskodawcę posiadania innym podmiotom już po urządzeniu dróg publicznych. Zmiany charakteru czynności względem nieruchomości po urządzeniu dróg publicznych nie można łączyć ze zmianą charakteru posiadania, czy też rezygnacją z posiadania, ponieważ w dalszym ciągu wymagały one zarządzania i utrzymywania. Ocena prawna powierzenia wykonywania tych zadań, należących do zakresu administracji rządowej gminie, nie została przeprowadzona.

Nie zasługiwało na podzielenie stanowisko Sądu Okręgowego, że posiadanie wnioskodawcy nie wypełniało cech przewidzianych dla samoistnego posiadacza, ponieważ było władztwem publicznym, wykonywanym *pro publico bono*. Tego rodzaju posiadanie nie miało miejsca w odniesieniu do wnioskodawcy; zaliczenie do tej kategorii działań obowiązków związanych z utrzymaniem i zarządzaniem drogami publicznymi nie znajduje prawnego oparcia.

Na rzecz podmiotu, który faktycznie włada nieruchomością, działa ustanowione w art. 339 k.c. domniemanie, wynikające z założenia, że władztwo świadczy o samoistnym posiadaniu, a w art. 340 k.c. domniemanie ciągłości tego posiadania. Domniemania te są wiążące w postępowaniu sądowym, stosownie do art. 234 k.c., co oznacza, że mogą być obalone przez stronę, która sprzeciwia się

stwierdzeniu zasiedzenia. Na domniemanie dobrej wiary, także posiadania prowadzącego do zasiedzenia, wskazuje art. 7 k.c. Również i to związanie sądu, zgodnie z art. 234 k.c., może zostać zaprzeczone przez przeciwnika wniosku. W zaskarżonym postanowieniu Sąd Okręgowy nie odniósł się do kwestii dotyczących tych domniemań.

Nieruchomości, na których urządzone zostały drogi publiczne, zgodnie z art. 2 a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., dalej – „u.dr.publ.”), który dodany został przepisem art. 52 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668) i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., zostały wyłączone z cywilnoprawnego obrotu. Drogi krajowe stanowią własność Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Zmiana własności tych nieruchomości dopuszczalna jest jedynie pomiędzy podmiotami wymienionymi w art. 2 a u.dr.publ. Nie oznacza to jednak, że urządzenie drogi publicznej stanowi podstawę do przejęcia własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Skuteczne zaliczenie drogi publicznej do odpowiedniej kategorii, wskazanej w art. 2 ust. 1 u.dr.publ., dokonane przez właściwy podmiot, stosownie do art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2, art. 6a st. 2 i art. 7 ust. 2 u.dr.publ., może nastąpić po uregulowaniu własności nieruchomości zajętej na budowę drogi. Utrata własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, przewidziana w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) dotyczyła nieruchomości, które w dniu 31 grudnia 1998 r. zajęte były pod drogi publiczne, a nie stanowiły własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2006 r., III CZP 19/06, OSNC 2006, nr 12, poz. 195). Do ujawnienia własności tych nieruchomości w księdze wieczystej wymagana była, zgodnie z art. 73 ust. 3 tej ustawy, decyzja wojewody. Taka sytuacja nie miała miejsca w odniesieniu do nieruchomości objętych żądaniem wniosku.

Jeżeli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie uzyskali decyzji potwierdzającej ich prawo własności do nieruchomości zajętej pod drogę publiczną, to uregulowania stanu prawnego tych nieruchomości mogą dochodzić także poprzez stwierdzenie zasiedzenia, wykazując spełnienie przesłanek przewidzianych w art. 172 k.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2010 r., I CSK 359/09, niepubl.) Wyłączenie z obrotu nieruchomości zajętych pod drogi publiczne dotyczy niedopuszczalności przekazywania, czy też nabywania ich w drodze zasiedzenia przez podmioty inne niż wymienione w art. 2 a u.dr.publ. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2 poz. 17). Przekazywanie nieruchomości przez podmioty wskazane w tym przepisie ograniczone zostało do kręgu tych podmiotów.

Odmienne stanowisko Sądu Okręgowego dotyczące uprawnienia wnioskodawcy do żądania stwierdzenia nabycia własności nieruchomości, na których urządzone zostały wymienione drogi publiczne, przez zasiedzenie nie zasługiwało na podzielenie.

Utrwalone zostało w orzecznictwie, wynikające także z uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, zapatrywanie, że właściciele nieruchomości przejętych na własność Państwa na podstawie decyzji administracyjnych, którzy nie mieli możliwości dochodzenia skontrolowania zgodności z prawem tych decyzji i ochrony swojego prawa przed zasiedzeniem, z uwagi na brak uregulowań prawnych, przewidujących kontrolę takich decyzji będący efektem faktycznego tamowania przez aparat władzy państwowej możliwości dochodzenia przez właścicieli swych naruszonych praw, wywołanej uwarunkowaniami politycznymi. W uzasadnieniu wymienionej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że w przypadku aktów władzy publicznej jako zdarzeń, które noszą cechy siły wyższej, obok immanentnie tkwiącej w nich przemożności natury prawnej (rozumianej jako niedopuszczalność przeciwstawienia się aktowi władzy), występuje cecha zewnętrżności w postaci działania Państwa jako szczególnego podmiotu prawa; będąc polityczną, a więc opartą na władzy formą organizacji narodu, spełniała ona przede wszystkim funkcje polityczne. Działania w tym zakresie należą do sfery określonej jako imperium, charakteryzujące się przede wszystkim elementem władczości, upoważniającej go do ingerencji w prawa

jednostek, także ich praw majątkowych. Określenie charakteru przyczyn, których istnienie spowodowało faktyczne pozbawienie danego podmiotu prawa do sądu determinuje okoliczność, że chodzi o akty władzy publicznej, które mogą być uznane za zdarzenia o charakterze siły wyższej; są to przyczyny o silnym zabarwieniu politycznym. Przyjęte zostało w orzecznictwie, że wymaganiom siły wyższej odpowiada niezależny od właściciela, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny, o powszechnym zasięgu oddziaływania stan niemożności skutecznego dochodzenia na drodze prawnej wydania nieruchomości. Realnej możliwości skutecznego dochodzenia wydania nieruchomości właściciel mógł być pozbawiony przez okres obowiązywania niezaskarżalnych do sądu decyzji władzy publicznej, wadliwie rozstrzygających o skutkach prawnych zdarzenia będącego podstawą roszczenia.

Przeszkoda uniemożliwiająca rozpoczęcie lub powodująca zawieszenie biegu zasiedzenia powinna mieć charakter obiektywny w tym znaczeniu, że chwilę jej powstania i ustania określają obiektywne okoliczności, niezależne od zachowania się osoby, którą przeszkoda dotknęła. Nie ma znaczenia dla oznaczenia tej chwili czas, w którym osoba ta podjęła stosowne działania; istotne jest to, kiedy powszechne oddziaływanie przeszkody ustało i osoba ta mogła podjąć konieczne działania. Ocena w tym przedmiocie dokonywana być musi przez sąd w okolicznościach konkretnej sprawy.

Przewidziane w art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c. zawieszenie biegu zasiedzenia, w przedstawionych sytuacjach, wymaga wykazania przez sprzeciwiającego się żądaniu zasiedzenia, że w ówczesnych warunkach ustrojowych i w stanie prawnym wówczas obowiązującym, skuteczne dochodzenie roszczenia o wydanie nieruchomości nie było możliwe bądź ze względu na niedostępność środków prawnych, które pozwoliłyby podważyć wadliwe akty władzy publicznej, bądź ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących przepisów, obiektywnie biorąc, nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia brak wyjaśnienia przyczyn uznania, że zawieszenie biegu zasiedzenia własności nieruchomości przez

wnioskodawcę ustało z dniem 4 czerwca 1989 r. Nie było podstaw do przyjęcia, że w okresie od wejścia w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym do dnia 4 czerwca 1989 r. uczestnicy podejmowali działania zmierzające do wyeliminowania z obrotu wadliwych decyzji, którymi ich poprzednicy prawni byli pozbawieni prawa własności nieruchomości.

Podejmowane przez uczestników i wnioskodawcę działania, mające na celu uzyskanie zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości i zwrot uzyskanych pożytków, a także negocjacje dotyczące ceny wykupu nieruchomości, powinny być ocenione w odniesieniu do przesłanek przewidzianych w art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c.

Z powyższych względów zarzuty skarg kasacyjnych wnioskodawcy i uczestniczki Gminy Miasta R. należało uznać za uzasadnione.

Na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. 13 § 2 k.c. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z zasady przewidzianej w art. 108 § 2 w związku z art. 13 § 2 i art. 398²¹ k.p.c.