

POSTANOWIENIE

Dnia 7 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

Marek Sławomir Molczyk (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z wniosku Z. W.

z udziałem Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta S., Gminy S., Z. R.-K., J. K.,
M. K., L. G., I. B., M. K.-P., J. O., I. O., H. O.-B.

o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 7 grudnia 2021 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego od postanowienia
Sądu Okręgowego w K. z 27 listopada 2014 r., sygn. IV Ca [...]

- 1. uchyla zaskarżone postanowienie w pkt 1 i oddala apelację,**
- 2. znosi wzajemnie koszty postępowania przed Sądem
Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Skargą nadzwyczajną wniesioną 27 maja 2020 r Prokurator Generalny, na podstawie art. 89 § 1 i 2 w zw. z art. 115 § 1 i § 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm., dalej: u.SN lub ustawa o Sądzie Najwyższym), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaskarżył w całości prawomocne postanowienie Sądu Okręgowego w K. z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. IV Ca (...), w sprawie z wniosku Z. W. z udziałem Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta S., Gminy S., Z. R., J. K., M. K., L. G., I. B., M.

K., J. O., I. O. i H. O. o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie.

Na zasadzie art. 89 § 1 pkt 1 i pkt 3 u.SN, zaskarżonemu postanowieniu zarzucił:

1/ naruszenie zasad, wolności, praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), a mianowicie:

- prawa do własności oraz innych praw majątkowych określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez zmianę punktu 1 postanowienia Sądu Rejonowego w S. z dnia 30 grudnia 2013 r. o sygn. akt I Ns (...) i w konsekwencji oddalenie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia i uznanie, iż właścicielem nieruchomości położonej w S. przy ul. K., stanowiącej działkę gruntu o numerze geodezyjnym (...), objętą księgą wieczystą numer (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy w S. jest Gmina Miasto S.;

2/ zasady legalizmu wyrażonej w treści art. 7 Konstytucji RP, poprzez niezastosowanie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przy wykładni przepisu art. 172 k.c., co spowodowało pominięcie w ocenie sprawy treści i zakresu praw właścicielskich Z. W. i błędne uznanie, że posiadanie opisanej wyżej nieruchomości miało charakter zależny;

3/ oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez przyjęcie, iż Z. W. nie nabył własności opisanej wyżej nieruchomości przez zasiedzenie, bowiem począwszy od lipca 1998 r. jego władanie oparte było na umowie dzierżawy zawartej z Gminą Miasta S., a więc było jedynie posiadaniem zależnym, podczas gdy w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 32, poz.191), działka nr (...) była przedmiotem współwłasności osób fizycznych: T. K., P. O. i A. G..

Na podstawie art. 91 § 1 u.SN Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w K. z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

Prokurator Generalny przedstawiając stan faktyczny wyjaśnił, że postanowieniem z 30 grudnia 2013 r. (I Ns (...)) Sąd Rejonowy w S. stwierdził, iż Z.

W. nabył w drodze zasiedzenia z dniem 2 października 2005 r. prawo własności nieruchomości położonej w S. przy ulicy K., stanowiącej działkę gruntu o numerze geodezyjnym (...), objętej księgą wieczystą nr (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy w S., której dotychczasowym właścicielem ujawnionym w tej księdze wieczystej była Gmina S..

Apelację od wskazanego postanowienia wniosł uczestnik - Gmina S., zarzucając naruszenie art. 172 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, pomimo, że posiadanie to jest posiadaniem zależnym oraz art 336 i 337 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że właściciel może utracić własność nieruchomości przez oddanie jej w posiadanie zależne.

Sąd Okręgowy w K. uwzględnił apelację i postanowieniem z dnia 27 listopada 2014 r. (Ca (...)) zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w S. z 30 grudnia 2013 r. w pkt 1 w ten sposób, że wniosek o stwierdzenie zasiedzenia oddalił.

Wnioskodawca wniosł skargę kasacyjną (k. 872 akt IV Ca (...)). Sąd Najwyższy postanowieniem z 11 grudnia 2015 r., sygn. akt V CSK 300/15 odmówił przyjęcia jej do rozpoznania (k. 961 akt IV Ca (...)).

W toku postępowania sądowego ustalono, że wnioskodawca obejmując w dniu 7 kwietnia 1982 r. w posiadanie przedmiotową działkę po zmarłej wówczas matce C. W. zaczął korzystać z niej jak właściciel – w takim samym zakresie jak czyniła to począwszy od 1 lutego 1932 r. jego poprzedniczka prawna, tj. prowadzenie ogrodu kwiatowego i warzywnego oraz wjazd na tyły budynku położonego na działce przy ul. Ś., z którą od 1932 r. stanowiła ona całość gospodarczą, ogrodzoną wspólnym płotem, (k. 861 akt IV Ca (...)).

Sąd Rejonowy ustalił, że C. W., ani też wnioskodawca nie byli wzywani do wydania objętej wnioskiem nieruchomości, czy też do uiszczania czynszu najmu bądź dzierżawy za korzystanie z niej. Dopiero w 1995 r. sąsiedzi wnioskodawcy podjęli czynności zmierzające do podziału ich nieruchomości, w których toku zorientowali się oni, że jako właściciela działki oznaczonej numerem geodezyjnym (...) wskazano na mapie geodezyjnej nie wnioskodawcę, a Gminę S..

W związku z uzyskaniem tych informacji wnioskodawca wystąpił do Sądu Rejonowego w K. o stwierdzenie, że nabył tę nieruchomość przez zasiedzenie. Jednak w czasie prowadzonego przez ten Sąd postępowania okazało się, że księga wieczysta prowadzona dla nieruchomości obejmującej tę działkę geodezyjną została zamknięta z mocy prawa. Wnioskodawca zdecydował się cofnąć wniosek, licząc że uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, do własności której cały czas się poczuwał, nastąpi po założeniu nowej księgi wieczystej ugodowo.

Dnia 15 czerwca 1998 r. – wnioskodawca wystąpił do Gminy S. o oddanie mu opisanej we wniosku nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Dnia 6 lipca 1998 r. wnioskodawca zawarł z uczestniczką umowę dzierżawy na okres 3 lat. Po jego upływie wnioskodawca wystąpił o przedłużenie, na co gmina nie wyraziła zgody - pomimo tego wnioskodawca nadal korzystał z nieruchomości, uiszczając czynsz w obowiązującej w latach 2003 i 2004 -wysokości minimalnej.

Sądy ustaliły, że w okresie objętym wnioskiem przepisy regulujące zagadnienie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie ulegały kilkakrotnym zmianom. Po 1918 r. prawa rzeczowe dotyczące objętej wnioskiem nieruchomości podlegały regulacji BGB (Bürgerliches Gesetzbuch), w którym nie przewidywano dopuszczalności nabycia przez zasiedzenie nieruchomości.

Dnia 1 stycznia 1947 r wszedł w życie dekret z 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe, zgodnie z art. 50 dekretu okres zasiedzenia w złej wierze wynosił 30 lat, natomiast na mocy art. XXXIV przepisów wprowadzających ten dekret - termin zasiedzenia ulega skróceniu o nie więcej niż połowę, jeśli przed wejściem w życie dekretu istniał stan rzeczy, który według dekretu prowadziłby do zasiedzenia.

Dnia 21 lipca 1961 r. wszedł w życie art. 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wprowadzający zakaz nabywania własności nieruchomości Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia.

Zakaz ten znalazł następnie odzwierciedlenie w treści art. 177 Kodeksu cywilnego, który utracił moc na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, która weszła w życie z dniem 1 października 1990 r. Ustawa ta wprowadziła zmianę art. 172 k.c. wydłużając okres zasiedzenia w złej wierze do 30 lat, a jednocześnie w art. 28 tej ustawy dopuszczono skrócenie tego okresu o nie więcej niż połowę, jeżeli przed dniem jej wejścia w życie istniał stan,

który prowadził do zasiedzenia według przepisów obowiązujących po jej wejściu w życie.

Sąd Rejonowy ustalił, że od dnia 1 lutego 1932 r. do dnia 1 stycznia 1947 r. C. W. była posiadaczką samoistną nieruchomości przez okres 14 lat i 11 miesięcy. Zasiedzenie mogło zatem nastąpić 1 lutego 1962 r., a więc w okresie, gdy obowiązywał już przepis wyłączający dopuszczalność nabywania przez zasiedzenie własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, wobec czego nie mogła zostać zasiedziana przez C. W. (k. 863 akt IV Ca (...)).

Sąd Rejonowy przyjął, że wnioskodawca cały czas czuł się właścicielem nieruchomości, jakkolwiek zdecydował się on na cofnięcie pierwotnego wniosku o stwierdzenie zasiedzenia, to jednak było to powodowane nie tyle faktem, że nie czuł się już właścicielem, tracąc w ten sposób przymiot posiadacza samoistnego, co obawą o długotrwałość planowanego postępowania oraz nadzieją, że sytuację uda się z nowo ujawnionym w Księdze wieczystej właścicielem uregulować ugodowo. Ze względu na znaczenie jakie odgrywa ta nieruchomość w funkcjonowaniu budynku przy ul. Ś. i konieczność zapewnienia dalszego niezakłóconego korzystania z niej, wnioskodawca zdecydował się uzyskać jakkolwiek tytuł prawny. Jak podkreślił Sąd Rejonowy, tych - niejako wymuszonych obawą o możliwość spokojnego, dogodnego korzystania z nieruchomości czynności - tj. wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie wieczystego użytkowania - nie sposób traktować jako wyrazu utraty przez wnioskodawcę przekonania o służącym mu tytule do nieruchomości, a w konsekwencji jako czynności wpływającej na zmianę charakteru posiadania (k. 772 akt IV Ca (...)). W konsekwencji, Sąd Rejonowy uwzględniając, że wnioskodawca, a uprzednio jego matka, posiadali nieruchomość od lutego 1932 r., uznał, że ustawowy okres posiadania niezbędny do zasiedzenia podlegał skróceniu o maksymalny dopuszczalny okres, tj. 15 lat, a zatem z upływem 15 lat licząc od 1 października 1990 r., tj. z dniem 2 października 2005 r. wnioskodawca nabył przez zasiedzenie własność opisaną we wniosku nieruchomości (k. 773 akt IV Ca (...)).

Sąd Okręgowy uznał, że Sąd Rejonowy dokonał błędnej oceny prawnej ustalonego w sprawie stanu faktycznego - a to, poprzez przyjęcie, iż wnioskodawca był posiadaczem samoistnym nieruchomości objętej wnioskiem przez okres

niezbędny w świetle art. 172 k.c. do stwierdzenia zasiedzenia prawa własności na jego rzecz z dniem 2 października 2005 r. (k. 859 akt IV Ca (...)). Sąd Okręgowy uznał, iż wnioskodawca z momentem zawarcia umowy dzierżawy w 1998 r. utracił poprzednio posiadany przymiot posiadacza samoistnego przedmiotowej nieruchomości, a tym samym od tej chwili nie mógł biec na jego rzecz okres zasiedzenia (k. 862 akt IV Ca (...)).

Sąd Okręgowy rozważając, czy doszło do zasiedzenia własności nieruchomości objętej wnioskiem przez matkę wnioskodawcy C. W., uznał, iż w świetle dekretu z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, błędne było przyjęcie przez Sąd Rejonowy, że na podstawie umowy z dnia 25 sierpnia 1943 r. Miasto H. nabyło prawo własności nieruchomości objętej wnioskiem, stwierdzając, że nie doszło do tego nabycia. Jednocześnie jednak zaznaczył, że „okoliczność ta nie miała istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, skoro kolejno właścicielem przedmiotowej działki został Skarb Państwa - na mocy art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z dnia 13 kwietnia 1950 r.), co stało na przeszkodzie do stwierdzenia zasiedzenia na rzecz C. W.” (k. 864-865 akt IV Ca (...)).

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że Wojewoda (...) w decyzji komunalizacyjnej z 1 sierpnia 1991 r. potwierdził, że w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych, przedmiotowa działka stanowiła mienie Skarbu Państwa, a następnie z mocy prawa, stała się własnością Gminy S.. Jak wskazał, decyzja ta jest ostateczna i na jej podstawie dla przedmiotowej nieruchomości założona została przez Sąd Rejonowy w K. księga wieczysta o numerze [...], w której to księdze dokonano wpisu prawa własności na rzecz Gminy S.. Jak zaznaczył Sąd Okręgowy, „sprawia to, że droga sądowa jest niedopuszczalna, w związku z czym za niedopuszczalne należy uznać także badanie przez sąd kwestii przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości pod kątem istnienia przesłanki komunalizacyjnej. Dopóki decyzja taka nie zostanie uchylona, dopóty sąd nie jest uprawniony do kwestionowania stwierdzonego w niej

stanu prawnego.” (k. 866 akt IV Ca (...)). Jednocześnie Sąd Okręgowy uznał, że wnioskodawca nie nabył własności przedmiotowej nieruchomości przez zasiedzenie, skoro poczynawszy od lipca 1998 r. jego władanie oparte było na umowie dzierżawy, a więc było jedynie posiadaniem zależnym (k. 862 akt IV Ca (...)).

Prokurator Generalny uzasadniając podstawy skargi nadzwyczajnej, w pierwszej kolejności wskazał, że wystąpienie ze skargą nadzwyczajną jest konieczne dla zapewnienia zgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (s. 14 skargi).

Skarżący zauważył, że na treść tej zasady składa się szereg zasad, które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego, do których należy w szczególności konieczność zapewnienia pewności co do prawa i jego prawidłowego stosowania przez ograny państwa. Dodał też, że państwo, stosując odpowiednie instrumenty prawne na podstawie przepisów prawa, ma obowiązek zapewniać przynajmniej minimalny poziom sprawiedliwości w strukturach społecznych. Zaznaczył, że orzeczenia sądowe powinny być w myśl tej zasady sprawiedliwe, wydawane w oparciu o przepisy prawa, które jest stosowane i interpretowane w sposób prawidłowy, a także winny odzwierciedlać zebrany i poprawnie oceniony materiał dowodowy (s. 15 skargi).

Skarżący omawiając przesłanki zasiedzenia podkreślił, że „ocena charakteru posiadania związana jest z konkretnymi okolicznościami danej sprawy” (s. 15 skargi). Jak zaznaczył w przedmiotowej sprawie należało zatem uwzględnić takie okoliczności jak zamieszkiwanie na nieruchomości, dokonywanie nakładów, sposób wejścia w posiadanie nieruchomości. Podniósł ponadto, że kwestia statusu nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia, czy status podmiotu wnioskującego o zasiedzenie (tj. czy był to posiadacz samoistny czy zależny) pozostały do końca niewyjaśnione w uzasadnieniu orzeczenia (k. 15 skargi). Zaznaczył, że w dniu 27 maja 1990 r. działka nr (...), położona w obrębie S., jak ustalił Sąd Okręgowy stanowiła współwłasność osób fizycznych, tj. T. K., P. O. i A. G., zatem Wojewoda (...) komunalizując działkę nr (...), niesłusznie przyjął, iż ta na dzień 27 maja 1990 r. stanowiła mienie ogólnonarodowe (s. 16 skargi).

Dla poparcia tego stanowiska Skarżący wskazał, iż decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr [...] z dnia 8 marca 2019 r., na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., art. 157 § 1 k.p.a. oraz art. 158 § 1 k.p.a., w związku z wniesionym przez Prokuratora Rejonowego w S. sprzeciwem, po przeprowadzeniu postępowania z urzędu, stwierdzono nieważność decyzji Wojewody (...) z dnia 1 sierpnia 1991 r., stwierdzającej nabycie przez Gminę Miasto S. z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów w jednostce ewidencyjnej, w obrębie S., numer (...), uregulowanej w księdze wieczystej tom 25, karta 878, opisanej w karcie inwentaryzacyjnej nr (...), stanowiącej integralną część powyższej decyzji (s. 16 skargi).

Skarżący zauważył, że następstwem orzeczenia nieważności decyzji Wojewody (...) jest uznanie, że ani Skarb Państwa, ani Gmina nie byli właścicielami spornej nieruchomości, a właścicielami były osoby prywatne (co wynika też z zaświadczenia wydanego przez Sąd Rejonowy w S. Wydział IV Ksiąg Wieczystych) i ma to istotne znaczenie dla oceny nabycia własności przez Z. W. w drodze zasiedzenia (s. 16 skargi).

Podkreślił, że skorzystanie przez Prokuratora Generalnego z uprawnienia do złożenia skargi nadzwyczajnej pozostaje konieczne dla przywrócenia ładu prawnego, bowiem zaskarżone postanowienie w chwili obecnej nie może być już uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (s. 17 skargi).

Skarżący uzasadnił też konieczność uchylenia zaskarżonego postanowienia pomimo upływu 5 lat od dnia jego uprawomocnienia ze względu na potrzebę zapewnienia poszanowania konstytucyjnej zasady zaufania do państwa oraz konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego (s. 17 skargi).

Odpis skargi został doręczony uczestnikom, żaden z uczestników nie wniósł odpowiedzi na skargę nadzwyczajną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie. Na wstępie konieczne jest jednak uczynienie kilku porządkujących ustaleń, co do konstrukcyjnej specyfiki

kontroli nadzwyczajnej.

I.

1. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego kontroli nadzwyczajnej w art. 89-95 u.SN miało na celu zaradzenie podnoszonemu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego deficytowi w zakresie środków ochrony konstytucyjnych praw obywateli, wynikającemu ze specyfiki konstrukcyjnej skargi konstytucyjnej. Środek ten nie pozwalała bowiem na adekwatną reakcję względem orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych, które wprawdzie zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można czynić zarzutu niekonstytucyjności. Dlatego koniecznym było wprowadzenie do porządku prawnego skargi nadzwyczajnej, która nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, ale instrument skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych. Kilukrotnie wyjaśniana była w orzecznictwie Sądu Najwyższego również zgodność skargi nadzwyczajnej z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1-6; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt. 1-5).

2. Skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona w oparciu o przynajmniej jedną z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN (przesłanki szczegółowe) i gdy dodatkowo jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (przesłanka funkcjonalna) (art. 89 § 1 *in principium*). W pierwszej kolejności zatem dokonać należy oceny zaistnienia podstaw szczegółowych skargi nadzwyczajnej, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy ziszcza się również przesłanka funkcjonalna polegająca na zapewnieniu zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20 pkt 2; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 10). Dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe jest ważenie tego, czy w konkretnej sprawie, waga stwierdzonych naruszeń w zakresie przesłanek szczegółowych, uzasadnia odstępianie od ochrony powagi rzeczy

osądzonej, która również ma swoje konstytucyjne podstawy w art. 2 Konstytucji RP (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; z 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

Przy odpowiednim stosowaniu art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, przewidującym związanie sądu podstawami skargi nadzwyczajnej, uwzględnić należy specyfikę przesłanki funkcjonalnej. Konieczność zapewnienia zgodności z art. 2 Konstytucji wymaga wzięcia pod uwagę sformułowanych w orzecznictwie i doktrynie zasad konkretyzujących tę normę ustrojową. Sąd Najwyższy nie może jednak abstrahować od całokształtu zasady wyrażonej w tym przepisie Konstytucji, nawet jeśli skarżący nie wyeksplikował z należyłą dokładnością, istotnych dla sprawy aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20).

II.

3. Badając ustawowe przesłanki zasadności i dopuszczalności wniesionej przez Prokuratora Generalnego skargi nadzwyczajnej na postanowienie Sądu Okręgowego w K. z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. IV Ca (...), zmieniające postanowienie Sądu Rejonowego w S. z 30 grudnia 2013 r. i oddalające wniosek o stwierdzenie zasiedzenia, w sposób nie budzący wątpliwości zostało ono wydane przez sąd powszechny. Jest ono również prawomocne, bowiem jako postanowienie co do istoty sprawy sądu drugiej instancji stało się prawomocne z chwilą wydania (art. 398¹ § 1 k.p.c.). Wniesiona przez uczestnika skarga kasacyjna nie została przez Sąd Najwyższy przyjęta do rozpoznania, a zatem nie jest przeszkodą w złożeniu skargi oparcie jej na tych samych zarzutach, które podniesione były w skardze kasacyjnej (art. 90 § 2 u.SN).

Sąd Najwyższy podziela pogląd Skarżącego, że zaskarżone postanowienie nie może zostać wzruszone w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia innych niż skarga nadzwyczajna. Z akt sprawy nie wynika również, by od zaskarżonego orzeczenia wniesiono wcześniej skargę nadzwyczajną (art. 90 § 1 u.SN).

4. W świetle art. 89 § 3 oraz art. 115 § 1 u.SN, biorąc pod uwagę datę wydania i uprawomocnienia zaskarżonego w przedmiotowej sprawie orzeczenia nie

budzi wątpliwości legitymacja Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi nadzwyczajnej, podobnie jak dochowanie terminu na jej wniesienie. Skarga została złożona wprawdzie po upływie pięcioletniego terminu, o którym mowa w art. 89 § 3 u.SN, jednak Prokurator Generalny jako podstawę jej wniesienia przywołała także art. 115 § 1 u.SN, zgodnie z którym, w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie u.SN, tj. 3 kwietnia 2018 r. skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Stosownie natomiast do art. 115 § 1a u.SN w takim przypadku skargę nadzwyczajną wnieść może Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd Najwyższy uprawniony jest do ewentualnego uchylenia zaskarżonego postanowienia w przypadku, gdyby okazało się, że podniesione w skardze nadzwyczajnej zarzuty są zasadne oraz jeżeli przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP.

5. Skarżący formułując zarzuty wyjaśnił na czym w jego opinii polegać miało w przedmiotowej sprawie naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela określonych w art. 64 Konstytucji oraz odniósł się do przesłanki funkcjonalnej, wskazując na konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Pozwala to uznać, iż skarga spełnia wymogi formalne niezbędne dla jej rozpoznania. Jednocześnie jednak dwa pozostałe zarzuty szczegółowe, tj. naruszenia art. 7 Konstytucji RP i oczywistej sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, okazały się być sformułowane w sposób uniemożliwiający odniesienie się do nich.

6. Konstrukcja skargi nadzwyczajnej wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy w przypadku uznania którejś ze szczegółowych podstaw skargi za uzasadnioną, ziściła się również przesłanka funkcjonalna (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20).

III.

7. Skarżący w petitum skargi nadzwyczajnej zawarł trzy punkty, jednak brzmienie punktu „2” jednoznacznie wskazuje, że w istocie stanowi on drugie tiret,

sformułowanego w pkt 1 *in principio* zarzutu naruszenia zasad, wolności, praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP. Skarżący zarzucił zatem na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 u.SN naruszenie: w pkt 1 *petitum* prawa do własności oraz innych praw majątkowych określonych w art. 64 ust.1 i 2 Konstytucji RP oraz w pkt 2 *petitum* naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w treści art. 7 Konstytucji RP poprzez niezastosowanie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pkt 3 *petitum*, na podstawie art. 89 § 1 pkt 3 u.SN, Skarżący zarzucił oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

8. Pierwszy z zarzutów skargi nadzwyczajnej – naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w art. 64 ust. 1 i ust.2 Konstytucji RP zasługuje na uwzględnienie, jednak konieczne jest poczynienie uwagi konstrukcyjnej tyczącej się uzasadnienia tego zarzutu.

9. Sąd Najwyższy wielokrotnie już wskazywał, że autor skargi nadzwyczajnej jest obowiązany przywołać i umotywować podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej (art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c.). Podobnie jak nie wolno autorowi kasacji poprzestać na podaniu, że doszło do naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), lecz ciąży na nim obowiązek wskazania konkretnego przepisu, podobnie autor skargi nadzwyczajnej musi sprostować obowiązkowi związanego, ale precyzyjnego wyeksplikowania, w jakich naruszeniach prawa konkretnie upatruje uchybień, o których mowa w przepisie art. 89 § 1 u.SN, tj. podania na czym polega zarzucane uchybienie. Oznacza to konieczność przytoczenia podstaw skargi nadzwyczajnej i ich uzasadnienia, ze wskazaniem, w przypadku zarzutu z art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, co i z jakiego powodu Skarżący uważa za naruszenie przytaczanej normy konstytucyjnej (zob. postanowienia: z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; z 25 czerwca 2020 r. I NSNc 48/19; wyrok: z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20).

Skarżący w *petitum* skargi wskazał, że do naruszenia prawa do własności oraz innych praw majątkowych określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP doszło poprzez zmianę punktu 1 postanowienia Sądu Rejonowego w S. z dnia 30 grudnia 2013 r. o sygn. akt I Ns (...) i w konsekwencji oddalenie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia i uznanie, iż właścicielem przedmiotowej nieruchomości jest Gmina Miasto S..

Uzasadniając ten zarzut, Skarżący po przedstawieniu ogólnych uwag dotyczących sposobu dokonywania oceny charakteru posiadania, poprzestał na wskazaniu, że kwestia statusu nieruchomości będącej przedmiotem zasiedzenia, czy status podmiotu wnioskującego o zasiedzenie (tj. czy był to posiadacz samoistny czy zależny) pozostały do końca niewyjaśnione w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia (s. 15 skargi), po czym skupił się na wykazaniu, iż przedmiotowa nieruchomość nie stanowiła „mienia ogólnonarodowego”, a w konsekwencji nie mogła być skomunalizowana (s. 16-17 skargi). Nie jest to wystarczający sposób sformułowania uzasadnienia. Jednak w przypadku zarzutu opartego na art. 89 § 1 pkt 1 u.SN zasadne jest uwzględnienie związku jaki zachodzi pomiędzy tą przesłanką szczegółową, a przesłanką funkcjonalną. Dopiero uwzględnienie całej treści uzasadnienia, wraz z fragmentami tyczącymi się przesłanki funkcjonalnej oraz racjami przemawiającymi za koniecznością uchylenia orzeczenia pomimo upływu ponad 5 lat od jego uprawomocnienia, pozwala na przyjęcie, iż Skarżący zdołał wywiązać się w dostatecznym stopniu z obowiązku uzasadnienia zarzutu naruszenia prawa do własności oraz innych praw majątkowych określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

10. Zgodnie z art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 ust. 1), które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaznacza się, że „[k]orelatem wyrażonego w formule pozytywnej i w odniesieniu do uprawnionego „prawa do własności i innych praw majątkowych” jest ciążąca na ustawodawcy zwykłym powinność zapewnienia tym prawom majątkowym należytego poziomu ochrony prawnej.” (zob. wyrok z 23 maja 2006 r., SK 51/05). Obowiązek ochrony prawa własności ciąży nie tylko na ustawodawcy, ale także na organach administracji oraz na sądach.

Przez "ochronę" prawa podmiotowego należy przy tym rozumieć przede wszystkim środki prawne, które zabezpieczają możliwość swobodnego wykonywania wiązki uprawnień składających się na treść danego prawa podmiotowego, w sposób wolny od naruszeń i ingerencji osób trzecich. Skorzystanie z tych środków wiąże się z reguły z uruchomieniem aparatu przymusu

państwowego (zob. K. Zaradkiewicz, objaśnienia do art. 64 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, red. M. Safjan. L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 3).

11. Jak wskazuje się w doktrynie, normy konstytucyjne dotyczące wolności i praw jednostki powinny być w możliwie wysokim stopniu uwzględniane w praktyce prawniczej m.in. przez odpowiednią wykładnię i stosowanie. W procesach stosowania prawa normy konstytucyjne mają być uwzględniane przede wszystkim przez klauzule generalne, przepisy odsyłające, zwroty wartościujące (ocenne), nieostre pojęcia, ale również przez wykładnię modyfikującą treść norm ustawowych w kierunku bliskim standardom konstytucyjnych wolności i praw człowieka (zob. P. Radziejewicz, Pojęcie horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego, [w:] Horyzontalne Oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, (red.) A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 35).

Warto przy tym zauważyć, że mechanizmy prawa prywatnego operują od zawsze środkami elastycznymi, które nakierowane są na łagodzenie i korygowanie zastosowania konkretnych nakazów i zakazów wyrażonych w przepisach prawa pozytywnego, naruszających w danych okolicznościach poczucie sprawiedliwości i wywołujących repulsję moralną (np. zasady dobrej wiary, słuszności i dobrych obyczajów oraz zasady współżycia społecznego). Orzecznictwo sądowe otwarło te tradycyjne klauzule słusznościowe prawa prywatnego dodatkowo na aksjologię konstytucyjną i prawa podstawowe. Sędzia, interweniując przez użycie klauzul generalnych, nasyconych aksjologią praw podstawowych, odwołuje się do metodologii mocno utrwalonej w tradycji prawa prywatnego, ale przy użyciu większego zestawu środków, którymi są wartości uwzględniane w ramach stosowanej przez niego oceny (zob. M. Safjan, O różnych metodach oddziaływania horyzontalnego praw podstawowych na prawo prywatne, PiP 2014, nr 2, s. 3-33).

12. W przedmiotowej sprawie Sąd Okręgowy po pierwsze ustalił, wskazując zresztą na błędną ocenę prawną dokonaną w tym zakresie przez Sąd Rejonowy, że przedmiotowa nieruchomości nie została nabyta przez Miasto H. na podstawie umowy z 25 sierpnia 1943 r. (k. 864-865 akt IV Ca (...)). Poza tym, Sąd Okręgowy

wystąpił do Sądu Rejonowego w S. Wydział IV Ksiąg Wieczystych i uzyskał zaświadczenie zgodnie z którym, na dzień 1 września 1939 r. właścicielami przedmiotowej nieruchomości byli T. K., P. O., A. G. (k. 825 akt IV Ca (...)).

Ustalenia Sądu Okręgowego prowadziły zatem do jednoznacznego wniosku, że Skarb Państwa nie nabył tej nieruchomości na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, bowiem zgodnie z tym przepisem z mocy prawa majątkiem Skarbu Państwa stał się majątek dotychczasowych związków samorządu terytorialnego.

Pomimo tego ustalenia, Sąd Okręgowy przyjął, że do nabycia przedmiotowej nieruchomości na podstawie tego aktu prawnego doszło (k. 865 akt IV Ca (...)). Sąd Okręgowy odwołał się w tym zakresie do zasady autonomii orzecznictwa sądowego i administracyjnego, która wyłącza kontrolę decyzji administracyjnych przez sądy powszechne. Jak wskazał, skoro wojewoda w decyzji komunalizacyjnej z dnia 1 sierpnia 1991 r. potwierdził, że w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych, przedmiotowa działka stanowiła mienie Skarbu Państwa, to niedopuszczalne jest badanie przez sąd kwestii przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości pod kątem istnienia przesłanki komunalizacyjnej dopóki decyzja taka nie zostanie uchylona (k. 866 akt IV Ca (...)). Sąd Okręgowy na poparcie tego stanowiska, przywołał też fragment uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z 9 października 2007 r., III CZP 46/07, zgodnie z którym „Decyzja komunalizacyjna dotyczy stosunków cywilnoprawnych, ale orzekanie o przejściu prawa własności na gminę zostało zastrzeżone dla organu administracyjnego (art. 2 § 3 k.p.c.). Sprawia to, że droga sądowa jest niedopuszczalna, w związku z czym za niedopuszczalne należy uznać także badanie przez sąd kwestii przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości pod kątem istnienia przesłanki komunalizacyjnej (...) Dopóki decyzja taka nie zostanie uchylona, dopóty sąd nie jest uprawniony do kwestionowania stwierdzonego w niej stanu prawnego.” (k. 866 akt IV Ca (...)).

Należy jednak zauważyć, że zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego. Przykładowo na gruncie stosowania art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece – w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, według którego

decyzja administracyjna, będąca podstawą wpisu do księgi wieczystej, podlega kontroli sądu wtedy, gdy została wydana: przez „organ oczywiście niewłaściwy”, „bez jakiegokolwiek podstawy prawnej”, a także „z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97; postanowienie Sądu Najwyższego z 8 stycznia 1997 r., II CKU 52/96; uchwały Sądu Najwyższego z 21 listopada 1980 r.; z 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84).

Należy podkreślić, że orzeczenia sądowe wiążą tylko w danej sprawie, natomiast w tym samym, przywołanym przez Sąd Okręgowy, orzeczeniu Sąd Najwyższy odniósł się krytycznie do wyrażonej w piśmiennictwie tezy, że sąd w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości, wszczętym po uprawomocnieniu się decyzji komunalizacyjnej, jest uprawniony do rozstrzygania, czy Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości. Pozwalało to zatem Sądowi Okręgowemu na pogłębioną analizę przedmiotowej kwestii i wzięcie pod uwagę okoliczności tej konkretnej sprawy uwzględniając gwarancje wynikające z art. 64 Konstytucji RP.

Należy przede wszystkim podnieść, że w tym samym przywołanym przez Sąd Okręgowy uzasadnieniu, Sąd Najwyższy przywołał *in extenso* uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że „sąd odmawia dokonania w księdze wieczystej wpisu na rzecz gminy, jeżeli stanowiąca podstawę wniosku o wpis decyzja wojewody, wydana na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., dotyczy nieruchomości uregulowanej w tej księdze na rzecz osoby fizycznej, a wynikająca stąd przeszkoda nie została usunięta”. W okolicznościach przedmiotowej sprawy, ze względu na podobieństwo stanów faktycznych, to właśnie ta uchwała powinna była stanowić punkt odniesienia dla dokonania właściwej interpretacji przepisów, skoro Sąd Okręgowy ustalił, iż w księdze wieczystej dla przedmiotowej nieruchomości, która z mocy prawa została zamknięta, ujawnione były jako właściciele osoby fizyczne, a nie Skarb Państwa.

Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale (III CZP 157/92) przyznał, że zasada związania sądu ostateczną decyzją administracyjną, z wyłączeniem decyzji

dotkniętych bezwzględną (oczywistą) nieważnością, nie została żadnymi przepisami wyłączona, „[j]ednakże takie związanie nie oznacza, że sąd pozbawiony jest możliwości zbadania, jakie prawne znaczenie ma decyzja administracyjna dla przedmiotu i celu postępowania, a w dalszej konsekwencji – dla rozstrzygnięcia sprawy.” Jak wskazał też Sąd Najwyższy „Nie może zatem ująć uwadze ta istotna okoliczność, że komunalizacja polega na nabyciu z mocy prawa (lub w drodze przekazania przez Państwo – por. art. 5 ust. 3 cyt. ustawy) mienia pochodzącego od ustawowo określonego właściciela. Nie jest możliwe skomunalizowanie, w trybie omawianej ustawy, nieruchomości należącej do innego niż Skarb Państwa podmiotu. Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie przez gminę nieruchomości nie należącej do mienia państwowego jest nieważna z konsekwencjami przewidzianymi w art. 156 § 1 k.p.a. Własność gminy, pochodząc od Skarbu Państwa, zależna jest przeto od osoby poprzedniego właściciela.”

Z kolei odnosząc się do charakteru prawnego nabycia przez gminę mienia na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, Sąd Najwyższy wskazał, że nabycie to ma charakter pochodny. Uzależnione jest bowiem od istnienia i charakteru uprawnień do tego mienia po stronie Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Jeżeli podmioty te nie były właścicielami mienia, lecz przysługiwało im inne prawo majątkowe, to gmina nabywa tylko to prawo (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 29 lipca 1993 r., III CZP 64/93).

13. Skoro w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jako zasadę, że sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną, ale jednocześnie dopuszcza się odstępstwo od tej zasady polegające na tym, że w postępowaniu przed sądem powszechnym można powoływać się wyjątkowo na nieważność decyzji administracyjnej, gdy decyzja jest dotknięta poważną wadą, kwalifikującą ją do kategorii tzw. decyzji bezwzględnie nieważnych (należy przy tym zauważyć, że koncepcja bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych nie jest znana Kodeksowi postępowania administracyjnego, ale pojawiła się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zob. M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, art. 156, nb. 5), to uwzględniając okoliczności sprawy oraz obowiązek wykładni przepisów w zgodzie z art. 64 Konstytucji RP, Sąd

Okręgowy wykorzystując dopuszczone w orzecznictwie odstępstwa od przywołanej zasady, był uprawniony do przyjęcia, iż przepisy wyłączające możliwość zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa nie miały zastosowania do przedmiotowej nieruchomości, co powinno było skutkować stwierdzeniem zasiedzenia z dnia 1 lutego 1962 r. O dopuszczalności takiego rozstrzygnięcia przemawiają nie budzące wątpliwości okoliczności, na co zwracał uwagę Skarżący (s. 17 skargi), iż właścicielami przedmiotowej nieruchomości na dzień 1 września 1939 r. były osoby fizyczne oraz, że własność tej nieruchomości nie przeszła na podstawie umowy z 1943 r. na rzecz Miasta H., a także, że przez ponad 65 lat nieruchomość pozostawała w niezakłóconym posiadaniu samoistnym (kwestia posiadania poruszona zostanie poniżej). To pozwalało zatem przyjąć, iż decyzja komunalizacyjna z dnia 10 maja 1990 r. wydana była z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (skoro przedmiotem komunalizacji uczyniono nieruchomość nie stanowiącą własności Skarbu Państwa).

14. Niezależnie od powyższego, nawet w przypadku uznania przez Sąd Okręgowy, iż w przedmiotowej sprawie nie jest dopuszczalne zastosowanie wyjątku od zasady związania sądu prawomocną decyzją administracyjną, Sąd Okręgowy mógł zastosować prokonstytucyjną, uwzględniającą art. 64 Konstytucji RP, wykładnię art. 172 k.c. w ten sam sposób, w jaki uczynił to Sąd Rejonowy, a na co zwrócił uwagę Skarżący (s. 15 skargi). Sąd Okręgowy, że nie uwzględnił też w swym rozstrzygnięciu reguł wykładni oświadczenia woli wynikających z art. 65 k.c., Sąd Okręgowy pominął zarówno okoliczności w jakich umowa została zawarta oraz cel, który w okolicznościach przedmiotowej sprawy powinien być, ustalony na podstawie okoliczności towarzyszących czynności prawnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 3 lutego 2016 r., V CSK 271/15). Samo podpisanie umowy dzierżawy, o ile uwzględni się okoliczności w jakich do jej podpisania doszło, nie musi świadczyć o zmianie charakteru posiadania. W rozpoznawanej sprawie, jak to ustalił Sąd Okręgowy, na dzień podpisywania umowy dzierżawy w 1998 r., nieruchomość pozostawała w nieprzerwanym i niezakłóconym, samoistnym posiadaniu C. a potem Z. W. począwszy od 1 lutego 1932 r., tj. od ponad 65 lat. Przez cały ten czas stanowiła ona całość gospodarczą z nieruchomością

stanowiącą od 1932 r. przedmiot własności tych osób. Po uzyskaniu informacji od osób trzecich, że na mapie geodezyjnej jako właściciel wskazana jest Gmina S., Z. W. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia, a dopiero kiedy okazało się, że postępowanie może okazać się długotrwałe, w związku z uprzednim zamknięciem z mocy prawa księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości obejmującej tę działkę geodezyjną, cofnął wniosek, licząc, jak ustalił Sąd Rejonowy, że uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, do własności której cały czas się poczuwał, nastąpi po założeniu nowej księgi wieczystej. Dopiero w sytuacji, gdy ugodowe załatwienie sprawy z ujawnionym w nowo założonej księdze wieczystej właścicielem okazało się niemożliwe, podjął czynności zmierzające do uzyskania jakiegokolwiek tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, w obawie przed tym, że zostanie zmuszony do jej wydania. W takich okolicznościach poprzestanie na formalistycznym stwierdzeniu podpisania umowy dzierżawy jako dowodzie jednoznacznie wskazującym na utratę posiadania samoistnego nie znajdowało uzasadnienia. Przywołane okoliczności, przy prawidłowym zastosowaniu wykładni umowy w świetle art. 65 k.c. i uwzględnieniu zasad współżycia społecznego oraz celu umowy, nakazywały przyjąć, tak jak uczynił to Sąd Rejonowy, iż „tych, niejako wymuszonych obawą o możliwość spokojnego, dogodnego korzystania z nieruchomości własnej czynności nie sposób traktować jako wyrazu utraty przez wnioskodawcę przekonania odnośnie tytułu jaki mu służy do nieruchomości, a w konsekwencji jako czynności wpływającej na zmianę charakteru posiadania” (k. 772 akt IV Ca (...)). Tym samym, Z. W., zawierając umowę dzierżawy nie chciał zmienić charakteru swojego posiadania na zależny, ale chciał uzyskać instrument zabezpieczający stan jego dotychczasowego samoistnego posiadania przed ingerencją ze strony podmiotu, który z naruszeniem prawa, został formalnie ujawniony w księdze wieczystej jako właściciel.

15. Sąd Okręgowy zmieniając zaskarżonym orzeczeniem postanowienie Sądu Rejonowego stwierdzające zasiedzenie, dopuścił się zatem naruszenia art. 64 Konstytucji RP. Ustaliwszy bowiem, iż przedmiotowa nieruchomość niewątpliwie stanowiła własność osób prywatnych przez okres pozwalający na jej zasiedzenie, a w konsekwencji nie powinna zostać znacjonalizowana, a następnie skomunalizowana, mając możliwość dokonania prokonstytucyjnej interpretacji

przepisów tj., po pierwsze w drodze wyjątku odstąpić od zasady związania sądu decyzją administracyjną, a po drugie mając możliwość uznania za prawidłową ocenę prawną dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przez Sąd Rejonowy, nie skorzystał z żadnej z tych możliwości i nie oddalił apelacji, co pozwoliłoby na dalsze niezakłócone korzystanie z przedmiotowej nieruchomości przez jej wieloletniego posiadacza samoistnego, którego prawo do nieruchomości nie było kwestionowane przez właścicieli i ich następców prawnych.

16. Jako kolejny zarzut Prokurator Generalny podniósł naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w treści art. 7 Konstytucji RP, poprzez niezastosowanie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP do wykładni art. 172 k.c., co spowodowało pominięcie w ocenie sprawy treści i zakresu praw właścicielskich Z. W. oraz błędne uznanie, że posiadanie opisanej wyżej nieruchomości miało charakter zależny. Poza przywołanym sformułowaniem, w uzasadnieniu skargi Prokurator Generalny nie zawarł żadnego dodatkowego wyjaśnienia dotyczącego tego zarzutu, co sprawia, iż jego sformułowanie nie spełnia wymagań konstrukcyjnych i nie może stanowić przedmiotu rozpoznania.

17. Jednak w kontekście powołania przez Skarżącego naruszenia zasady legalizmu sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP jako podstawy skargi nadzwyczajnej, zasadne jest poczynienie na marginesie kilku uwag ogólnych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada legalizmu wiąże się ściśle z koncepcją demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 16 marca 2011 r., K 35/08). Wymóg działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach określonych przez prawo jest bowiem jednym z konstytutywnych elementów demokratycznego państwa prawnego służąc również realizacji innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. W szczególności dotyczy to zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego (zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 7, nb. 1-2).

Zasada legalizmu ma jednak wyłącznie charakter formalny, wymaga bowiem by organy państwa działały wyłącznie na podstawie prawa i nie wykaczały w swych

działaniach poza zakres ich kompetencji (*ultra vires*). Tym samym zarzuty naruszenia art. 7 Konstytucji RP muszą dotyczyć formalnych podstaw działań podejmowanych przez organy państwa (w tym również zakresu jurysdykcji i właściwości sądów) nie zaś zgodności z prawem merytorycznych rozstrzygnięć podejmowanych przez te organy. Tymczasem Skarżący zarzuca naruszenie art. 7 Konstytucji RP przez niezastosowanie art. 64 Konstytucji RP, tak jakby naruszenie materialnych gwarancji poszanowania prawa własności miało stanowić przesłankę stwierdzenia naruszenia zasady legalizmu. Tak bezpodstawnie szerokie ujęcie zasady legalizmu nie jest prawidłowe, w rzeczywistości bowiem oznaczałoby, że każde naruszenie, jakiegokolwiek normy przez organ władzy publicznej, stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji RP. Tymczasem błędne zastosowanie unormowań materialnoprawnych nie musi bynajmniej oznaczać naruszenia zasady legalizmu, jeśli decyzja zapadła na właściwej podstawie prawnej i w granicach kompetencji organu.

18. Ostatni zarzut, oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, również został wadliwie skonstruowany i nie może być podstawą rozpoznania. Zarzut sformułowany na podstawie art. 89 § 1 pkt 3 u.SN, aby sprostać wymogom konstrukcyjnym pozwalającym na jego rozpoznanie, musi wskazywać po pierwsze konkretne ustalenia sądu, po drugie zaś musi wskazywać na konkretne elementy zgromadzonego materiału dowodowego, które przeczą poczynionemu przez sąd ustaleniu. Wskazawszy konkretne ustalenie i konkretne elementy materiału dowodowego, skarżący musi następnie uzasadnić to, że są one oczywiście sprzeczne oraz to, że kwestionowane ustalenie sądu miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, a zatem stanowiło jego podstawę. Niewskazanie ustalenia faktycznego lub elementu materiału dowodowego, które mają być materialną podstawą zarzutu, nie pozwala na jego rozpoznanie i podlega w tym zakresie odrzuceniu.

Skarżący jedynie w *petitum* skargi wskazał, że oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego polegać miała na przyjęciu, iż Z. W. nie nabył własności nieruchomości przez zasiedzenie, bowiem począwszy od lipca 1998 r. jego posiadanie miało charakter

zależny, oparty na umowie dzierżawy zawartej z Gminą S., podczas gdy w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, nieruchomości ta była przedmiotem współwłasności osób fizycznych. Nie sposób jednak zaakceptować tak skonstruowanego zarzutu, w świetle którego sprzeczność ustalenia sądu z zebrany materiał dowodowy polega na dokonaniu przez sąd ustalenia. Skarżący nie wskazał, które z istotnych ustaleń Sądu Okręgowego stoją w oczywistej sprzeczności z którymi elementami zebranego w sprawie materiału dowodowego i dlatego, nie mogą podlegać rozpoznaniu.

Szczegółowa podstawa kontroli nadzwyczajnej z art. 89 §1 pkt 3 u.SN, nie służy do bezpośredniego kwestionowania rozstrzygnięcia sądu, ale służy zakwestionowaniu ustaleń, na podstawie których konkretne rozstrzygnięcie zapadło. Dopiero w sytuacji, gdy skarżący skutecznie zakwestionuje istotne ustalenie sądu *meriti* w oparciu o zgromadzony przez tenże sąd materiał dowodowy i wykaże, że zakwestionowane ustalenie stanowiło podstawę rozstrzygnięcia – podczas gdy zgromadzony materiał dowodowy w oczywisty sposób przeczył zakwestionowanemu ustaleniu – Sąd Najwyższy w ramach kontroli nadzwyczajnej może uchylić lub zmienić to orzeczenie.

Sąd Najwyższy wskazywał już, że zarzut o którym mowa w art. 89 § 1 pkt 3 u.SN można podnieść tylko wtedy, gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem, w oczywisty sposób prowadzi do innych wniosków w zakresie ustaleń faktycznych niż te, które stały się podstawą orzekania sądu. Przedmiotem skargi nadzwyczajnej mogą być w tym przypadku jedynie oczywiste błędy w ocenie materiału dowodowego zebranego w sprawie lub błąd braku podstaw dla poczynienia konkretnego ustalenia faktycznego, albo też błąd polegający na pominięciu okoliczności wynikających w oczywisty sposób z materiału dowodowego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 2/20). Kognicja Sądu Najwyższego w tym zakresie ogranicza się do weryfikacji tego, czy ustalenia poczynione przez sąd znajdują oparcie w treści zgromadzonego materiału dowodowego. Kontrola nadzwyczajna w tym zakresie nie może wykraczać poza zebrany w sprawie materiał dowodowy. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2020 r., I NSNc 9/20).

Opierając się na podstawie z art. 89 § 1 pkt 3 u.SN skarżący może zatem kwestionować ustalony w toku postępowania stan faktyczny jako w oczywisty sposób niekorespondujący z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Zupełnie inny charakter ma natomiast uchybienie polegające na błędnym odniesieniu faktu, wynikającego ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, do obowiązujących przepisów prawa i przypisaniu mu niewłaściwego znaczenia. Tego typu błąd może być podnoszony jedynie na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 (nie zaś pkt 3) jako naruszenie prawa materialnego poprzez jego niewłaściwe zastosowanie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 lipca 2020 r., I NSNc 23/19).

Ponieważ skarżący nie wskazał ani konkretnego ustalenia sądu *meriti* ani też konkretnego elementu materiału dowodowego, na których oparł zarzut z art. 89 § 1 pkt 3 u.SN, nie może on zostać rozpoznany i podlega odrzuceniu. Sąd Najwyższy bowiem nie mając tych danych nie może ocenić ani tego, czy kwestionowane ustalenie miało charakter istotny, ani też tego, czy stoi w oczywistej sprzeczności z materiałem dowodowym zgromadzonym przez sąd *meriti*.

IV.

19. Sąd Najwyższy stwierdził zaistnienie przesłanki szczegółowej skargi nadzwyczajnej w postaci naruszenia art. 64 Konstytucji RP (art. 89 § 1 pkt 1 u.SN). Pozwala to przejść do dalszego etapu kontroli nadzwyczajnej w postaci zbadania, czy w wyniku wspomnianego naruszenia, można mówić o konieczności uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia celem zapewnienia poszanowania zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając to, czy ingerencja w prawomocne orzeczenie sądu jest konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z zasadą wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe jest ważenie konstytucyjnych wartości. Przemawia za tym, z jednej strony, charakter tej konstytucyjnej normy-zasady, której zachowanie jest oceniane nie tyle w dychotomicznych kategoriach naruszenia bądź nienaruszenia, ale przez ocenę stopnia jej realizacji w optymalizacyjnej konfrontacji z innymi zasadami. Z drugiej strony, przemawia za tym również fakt, że art. 89 § 1 *principium* u.SN nie mówi o przestrzeganiu lub nienaruszeniu wskazanej w nim normy, ale o

konieczności zapewnienia zgodności z tą zasadą. Jest ona zatem nie tyle kryterium poprawności, co swoistym celem kontroli nadzwyczajnej – stanem, który powinien zostać urzeczywistniony w wyniku rozpoznania skargi (zgodność z art. 2 Konstytucji RP). Wreszcie z samej natury normy będącej zasadą wynika konieczność stosowania zasady proporcjonalności przy ocenie jej realizacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; z 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

Celem ostatniego etapu kontroli nadzwyczajnej jest zatem wykazanie, że natura i rozmiar nieprawidłowości popełnionych przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia, usprawiedliwia odstępnie od ochrony – wynikającej skądinąd również z zasady państwa prawnego – powagi rzeczy osądzonej poprzez zmianę lub uchylenie zaskarżonego postanowienia. Co do zasady bowiem art. 2 Konstytucji RP stoi na straży ostateczności i trwałości prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych, jednak niekiedy natura i ciężar popełnionych uchybień może nakazywać danie pierwszeństwa względem wynikającym z konieczności ochrony innych praw i wolności konstytucyjnych.

W obecnej sprawie wazeniu podlegają zatem, z jednej strony ochrona stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, z drugiej zaś strony wzgląd na ochronę własności oraz ochronę zaufania obywateli do państwa.

20. Skarżący wskazał w *petitum* skargi, iż wnosi ją z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Dodatkowo, Prokurator Generalny zasadnie wskazał, że z przepisu tego wyprowadzana jest pochodna zasada konieczności zapewnienia pewności, co do prawa i prawidłowości stosowania prawa przez organy państwa (s. 15 skargi), a ponadto zaznaczył, że za uchyleniem zaskarżonego postanowienia przemawia wzgląd na potrzebę zapewnienia poszanowania konstytucyjnej zasady zaufania do państwa oraz konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego, jak i sama konieczność respektowania – w odniesieniu do wnioskodawcy i uczestników przeprowadzonego wadliwie postępowania, wymogów wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu (s. 18 skargi). Skarżący zwrócił ponadto uwagę, na stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej wojewody z dnia 10 maja 1990 r. czego następstwem jest

uznanie, że Skarb Państwa ani Gmina nie byli właścicielami spornej nieruchomości (s. 17 skargi).

21. Dla oceny zaistnienia przesłanki funkcjonalnej niezbędne jest uwzględnienie kilku istotnych okoliczności.

Przede wszystkim Sąd Okręgowy ustalił, że właścicielami przedmiotowej nieruchomości na dzień 1 września 1939 r. były osoby fizyczne oraz że własność tej nieruchomości nie przeszła na podstawie umowy z 1943 r. na rzecz Miasta H.. Sąd przyjął natomiast w oparciu o treść decyzji komunalizacyjnej wojewody z dnia 1 sierpnia 1991 r., że do nabycia przedmiotowej nieruchomości doszło na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, co czyni niedopuszczalnym badanie przez sąd kwestii przysługiwania Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości pod kątem istnienia przesłanki komunalizacyjnej, dopóki decyzja taka nie zostanie uchylona (k. 866 akt IV Ca (...)). Jak natomiast wynika z informacji przedłożonej przez skarżącego, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) z dnia 8 marca 2019 r., stwierdzono nieważność decyzji Wojewody (...) z dnia 1 sierpnia 1991 r. Oznacza to, że w obrocie prawnym nie pozostaje decyzja administracyjna z której wynikałoby, iż własność przedmiotowej nieruchomości została nabyta przez Skarb Państwa na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, a tym bardziej przez Gminę S.. Natomiast pozostałe ustalenia Sądu Okręgowego w sposób jednoznaczny wskazują, iż do zasiedzenia przedmiotowej nieruchomości doszło z dniem 1 lutego 1962 r. Wskazywać na to ma fakt, że wg ustalenia sądu nieruchomość ta pozostawała w posiadaniu samoistnym C., a potem Z. W. do 1998 r. (a zatem tym bardziej w 1961 r.) oraz że w dniu wejścia w życie art. 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, nieruchomość ta stanowiła własność osób prywatnych, a zatem nie miał do niej zastosowania zakaz wynikający z art. 7 przywołanej ustawy. W tych okolicznościach nie ma żadnych podstaw dla uznania, iż na ochronę zasługuje prawomocne postanowienie odmawiające ochrony prawa własności osobie, która w świetle poczynionych ustaleń niewątpliwie pozostaje właścicielem nieruchomości, zwłaszcza, że stwierdzono nieważność decyzji która stanowiła istotną okoliczność uwzględnioną

przez Sąd Okręgowy przy wydawaniu tego orzeczenia. Wobec powyższego, uchylenie zaskarżonego postanowienia spełnia kryterium konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Za uchyleniem zaskarżonego postanowienia przemawia także to, że C. W. powziąwszy informację od osoby trzeciej (a nie od Gminy lub Skarbu Państwa) o niezgodności stanu posiadania z danymi zawartymi w mapie geodezyjnej podjął, kierując się zaufaniem do organów administracji publicznej, czynności, które miały doprowadzić do stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości, w której samoistnym posiadaniu pozostawał on, a wcześniej jego matka, od ponad 65 lat. W zaufaniu do państwa, wycofał on też pierwotny wniosek o stwierdzenie zasiedzenia uznając potrzebę uprzedniego założenia księgi wieczystej i licząc na ugodowe załatwienie sprawy. Dopiero w sytuacji, gdy ugodowe załatwienie sprawy z podmiotem, ujawnionym w nowo założonej księdze wieczystej jako właściciel, okazało się niemożliwe, podjął czynności zmierzające do uzyskania jakiegokolwiek tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, w obawie przed tym, że zostanie zmuszony do jej wydania. Podjęta przez niego w takich okolicznościach czynność, polegająca na zawarciu umowy dzierżawy okazała się jednak przyczyną uznania przez Sąd Okręgowy w zaskarżonym postanowieniu, iż Sąd Rejonowy bezpodstawnie stwierdził, iż doszło do zasiedzenia z dniem 2 października 2005 r. Zatem podejmowane w dobrej wierze, w zaufaniu do państwa i podmiotów publicznych działania wnioskodawcy, mające służyć ochronie jego stanu posiadania zostały w istocie wykorzystane przeciwko niemu. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy motywowany zaufaniem do państwa obywatel, chcąc zabezpieczyć swoje prawa majątkowe chronione przez art. 64 Konstytucji RP, dokonał zasadniczego pogorszenia swojej sytuacji. Z tych względów, z całą pewnością można w rozpoznawanej sprawie mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady nakazującej ochronę zaufania obywatela do państwa i jego działań.

Trybunał Konstytucyjny sformułował tę zasadę, jako wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w ramach kontroli konstytucyjności ustaw, jednak odnosi ją na równi do procesu stosowania prawa. W orzecznictwie Trybunału konstytucyjnego podkreśla

się zatem, że demokratyczne państwo prawne chroni „zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 241.). Zasada ta, określana również zasadą „lojalności państwa wobec obywatela” (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 164) wyraża jednak nie tylko nakaz stanowienia, ale również i nakaz stosowania prawa w taki sposób, „by nie stawało się ono pułapką dla obywatela i aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań” (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 164). Dlatego też *mutatis mutandis* ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione na gruncie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa, znajdują zastosowanie również na gruncie skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, prowadzonej w ramach kontroli nadzwyczajnej przez Sąd Najwyższy. W myśl tej zasady, organy państwa nie mogą tracić z pola widzenia ochrony interesów prawnych podmiotu ukształtowanych przed podjęciem czynności, które mogą nieść dla niego negatywne skutki prawne. Określając istotę zasady chroniącej zaufanie obywatela do państwa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że chroni ona „pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe” (zob. wyroki TK z: 15 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 690-691; 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4/2001, poz. 467).

W świetle tych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego nie może być wątpliwości, że przy wyważeniu racji wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, argumenty przemawiające za ochroną zaufania obywatela do państwa i jego działań przemawiają za uchyleniem postanowienia Sądu Okręgowego, jako spełniającym przesłankę konieczności zapewnienia zgodności z art. 2 Konstytucji RP. Nie bez znaczenia jest fakt, że uchylenie tego postanowienia może mieć negatywne konsekwencje jedynie dla organu administracji publicznej, który wcześniej nie dopełnił obowiązku ochrony zaufania, jakim obywatel go obdarzył. Brak jest zatem istotnych argumentów społecznych, przemawiających za ochroną orzeczenia wydanego z naruszeniem art. 64 Konstytucji RP. Wręcz przeciwnie,

uchylenie to w tym wypadku służyć będzie stabilizacji stosunków społecznych, pozwoli bowiem aby uzgodnić stan prawny nieruchomości ze stanem faktycznym, trwającym już ponad osiemdziesiąt lat.

V.

22. Zważywszy na wniesienie skargi nadzwyczajnej już po upływie 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, konieczne jest uwzględnienie art. 115 § 2 u.SN. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zachodzą przesłanki wskazane w art. 89 § 1 u.SN, a zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie. Odstąpienie od tej zasady jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 u.SN. Wymaga to wykazania, że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia uchylającego zaskarżone orzeczenie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2021 r., I NSNc 144/21).

Jak się podkreśla, przewidziana w art. 115 § 2 u.SN zasada braku możliwości uchylecia zaskarżonego orzeczenia, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 89 § 1 u.SN, w sytuacji, gdy wywołało ono nieodwracalne skutki prawne, w tym, gdy od uprawomocnienia upłynęło 5 lat, stanowi jeden z instrumentów wyznaczających wąskie granice nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest skarga nadzwyczajna. Jest to zabezpieczenie przed nadużywaniem tego środka. Regulacja ta jest ważna przy ocenie dopuszczalności stosowania nadzwyczajnego środka zaskarżenia na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zob. wyrok z 23 stycznia 2001 r., Brumărescu przeciwko Rumunii, skarga nr 28342/95, § 62). Nadużycia w tym zakresie mogłyby prowadzić bowiem do naruszenia prawa do sądu, obejmującego również ochronę prawomocnych wyroków. Z tego też powodu wyjątek przewidziany art. 115 § 2 u.SN nie może być interpretowany rozszerzająco (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2021 r., I NSNc 144/21).

Zaznacza się ponadto, że skoro regulacja ta ma zastosowanie w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 89 § 1 u.SN, to nie należy utożsamiać przesłanki funkcjonalnej, z art. 89 § 1 *in principio* u.SN z przesłanką warunkującą dopuszczenie uchylenia zaskarżonego orzeczenia po upływie 5 lat od jego uprawomocnienia (art. 115 § 2 *in fine* u.SN). Przepis art. 115 § 2 u.SN zawiera *lex specialis* względem unormowania z art. 91 § 1 u.SN i w przypadku formułowanego na jego podstawie żądania uchylenia zaskarżonego orzeczenia, na podmiocie inicjującym kontrolę nadzwyczajną ciąży obowiązek przytoczenia odpowiedniej podstawy oraz uzasadnienia zaistnienia przesłanki pozwalającej na wydanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w tym przepisie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2021 r., I NSNc 144/21).

23. W przedmiotowej sprawie Skarżący wskazał, iż ze względu na wydanie zaskarżonego postanowienia w dniu 27 listopada 2014 r., szczególną podstawą jego złożenia jest art. 115 u.SN i jednocześnie uzasadniając potrzebę uchylenia zaskarżonego orzeczenia pomimo upływu ponad 5 lat od jego uprawomocnienia wskazał, że przemawia za tym wzgląd na potrzebę zapewnienia poszanowania konstytucyjnej zasady zaufania do państwa oraz konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa prawnego, jak i sama konieczność respektowania – w odniesieniu do wnioskodawcy i uczestników przeprowadzonego wadliwie postępowania – wymogów wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu (s. 18 skargi). Pomimo braku jednoznacznego przywołania art. 115 § 2 u.SN oraz ogólnikowego brzmienia uzasadnienia w tym zakresie, uwzględniając całą treść uzasadnienia oraz okoliczności sprawy zasadne jest uznanie, iż skarga spełnia w tym zakresie niezbędne wymogi konstrukcyjne pozwalające na uwzględnienie wniosku o uchylenie zaskarżonego orzeczenia pomimo upływu 5 lat od jego uprawomocnienia się. Niedostatki po stronie podmiotu uprawnionego do inicjacji kontroli nadzwyczajnej nie powinny bowiem negatywnie zaciążyć na sytuacji obywatela, którego sytuacja życiowa uległa już daleko idącej komplikacji w wyniku naruszenia zasady zaufania do państwa.

24. W realiach przedmiotowej sprawy, za uchyleniem zaskarżonego orzeczenia przemawia przede wszystkim podniesiona przez skarżącego zasada zaufania do państwa. Warto w tym kontekście przywołać uchwałę Sądu

Najwyższego, zgodnie z którą „Skarb Państwa nie może zaliczać do czasu posiadania w rozumieniu art. 172 k.c. okresu władania nieruchomością jak właściciel na podstawie decyzji administracyjnej, której nieważność została następnie stwierdzona ze względu na sprzeczność tej decyzji z prawem.” (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92). Dotyczy ona wprowadzie innego stanu faktycznego, kiedy to wobec stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, Skarb Państwa dowodził, iż pomimo nieważności decyzji, nabył własność nieruchomości w drodze zasiedzenia, jednak podjęte w tej uchwale rozważania są o tyle relewantne w przedmiotowej sprawie, że dotyczą wzajemnej relacji instytucji zasiedzenia oraz instytucji stwierdzenia nieważności decyzji. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał m.in., że „Stwierdzenie (...) nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie przez stronę, która nabyła nieruchomość bezprawnie, co zostało ustalone prawomocną decyzją, stanowiłoby nadużycie prawa i strona taka nie może korzystać z ochrony. Odmienne stanowisko prowadziłoby do nieoczekiwanych wyników, zresztą sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem. Państwo uchyla jako nieważną decyzję, w wyniku której bezprawnie stało się właścicielem nieruchomości, i równocześnie uważa, że jest: nadal jej właścicielem w oparciu o przepisy o zasiedzeniu”. Stwierdzenie to można odnieść także do przedmiotowej sprawy. Sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem byłoby bowiem uznanie, że państwo uchyla jako nieważną decyzję, w wyniku której bezprawnie gmina stała się właścicielem nieruchomości, a jednocześnie w mocy pozostaje orzeczenie sądu odmawiające stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości przez osobę, która na dzień wydania zaskarżonego orzeczenia spełniała przesłanki zasiedzenia, w sytuacji gdy ustawodawca wprowadził instrument prawny w postaci skargi nadzwyczajnej, pozwalający na uchylenie takiego orzeczenia.

25. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 91 § 1 u.SN, w zw. z naruszeniem art. 64 Konstytucji RP, w celu zapewnienia zgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy uchylił postanowienie Sądu Okręgowego w K. z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV Ca (...) w części, tj. w punkcie 1 oraz oddalił apelację.

Jednocześnie, na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN Sąd Najwyższy zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania wywołanego wniesieniem skargi nadzwyczajnej.