

POSTANOWIENIE

Dnia 30 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku Gminy Miasta W.
przy uczestnictwie S.S. i P.M.
o zasiedzenie służebności,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 30 listopada 2017 r.,
skargi kasacyjnej uczestnika postępowania S.S.
od postanowienia Sądu Okręgowego w T.
z dnia 7 września 2016 r.,

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

UZASADNIENIE

Wnioskodawca Gmina Miasto W. w sprawie z udziałem S.S. i P.M. wniósł w dniu 9 kwietnia 2013 r. o stwierdzenie, że nabył - jako właściciel określonej we wniosku nieruchomości i następcą prawny Skarbu Państwa - przez zasiedzenie służebność przechodu przez nieruchomość położoną w W., przy ulicy J., stanowiącą własność S.S.

Postanowieniem z dnia 29 lutego 2016 r. Sąd Rejonowy w W. oddalił wniosek.

Sąd ustalił, że na mocy orzeczenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 września 1959 r., wydanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37, ze zm., dalej: „ustawa z 1958 r.”), nieruchomość obciążona, na której znajdował się hotel „P.Orłem”, przeszła na własność Państwa. Na tej podstawie w tym 1959 r. Skarb Państwa został ujawniony jako właściciel nieruchomości w księdze wieczystej. W styczniu 1977 r. zakończono budowę i oddano do użytku przejście wraz z chodnikiem znajdujące się w podcieniu hotelu. Decyzją Wojewody [...] z dnia 11 stycznia 1991 r., wydaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), stwierdzono, że własność przedmiotowej nieruchomości z mocy prawa, nieodpłatnie, nabyła Gmina Miasto W.. W dniu 7 września 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność orzeczenia z dnia 25 września 1959 r., a w dniu 28 kwietnia 2003 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji z dnia 11 stycznia 1991 r. Wyrokiem Sądu Okręgowego w T. z dnia 14 października 2002 r., ustalono właścicieli nieruchomości, którymi byli poprzednicy prawni uczestnika postępowania P.M. Od dnia 1 października 2012 r. właścicielem nieruchomości jest S. S.

Sąd przyjął, że ani Skarb Państwa, ani Gmina Miasta W. nie nabyli własności nieruchomości obciążonej, gdyż stwierdzenie nieważności decyzji działa *ex tunc*. Na podstawie zgromadzonego materiału procesowego uznał, że na nieruchomości istnieje trwałe i widoczne urządzenie w rozumieniu art. 292 k.c. w postaci przejścia z chodnikiem w podcieniu budynku położonym na nieruchomości. Niemniej istnienie tego urządzenia nie przestrzegało właściciela o możliwości ograniczenia jego prawa własności, gdyż był on całkowicie pozbawiony tego prawa. Wnioskodawca jest następcą prawnym Skarbu Państwa w zakresie mienia i związanych z nim praw. W ocenie Sądu Skarb Państwa wszedł w posiadanie przedmiotowej nieruchomości w złej wierze. Wydanie decyzji administracyjnych, które stanowiły do tego podstawę, w warunkach rażącego naruszenia prawa, nie mogło być niedostrzeżone przez organy państwowe, nie można wobec tego przyjąć, że pozostawały one w dobrej wierze.

Według Sądu bieg terminu zasiedzenia służebności nie mógł się rozpocząć do dnia 27 maja 1990 r. Sądownictwo administracyjne zostało przywrócone dopiero w dniu 31 sierpnia 1980 r. na mocy 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 z 1980 r.”). Przepis dawnego art. 196 k.p.a. (według numeracji ustalonej w tekście jednolitym k.p.a., Dz. U. Nr 9, poz. 26) ograniczał kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego i dopiero z dniem 27 maja 1990 r. na mocy ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201) rozszerzono katalog spraw, które zostały tą kognicją objęte. Skoro Skarb Państwa legitymował się prawem własności, którego weryfikacja do dnia 27 maja 1990 r. nie była możliwa, to należy przyjąć, że do tego dnia istniała sytuacja odpowiadająca sile wyższej w rozumieniu art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 i art. 292 k.c.

Sąd uznał ponadto, że nawet, gdyby przyjąć, że nie działał stan siły wyższej, to - licząc od 1977 r. - nie upłynął miarodajny dla wypadku objęcia służebności w posiadanie w złej wierze trzydziestoletni termin zasiedzenia. Do jego przerwania doszło jeszcze przed dniem 7 września 1999 r., gdy S. M., jako jeden ze współwłaścicieli będących poprzednikami prawnymi P.M., złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia z dnia 25 września 1959 r. Była to czynność zachowawcza w rozumieniu art. 209 k.c., która odpowiadała wymaganiom określonym w art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 i art. 292 k.c. Kolejną przerwę biegu zasiedzenia spowodował pozew w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 14 października 2002 r.

Sąd stwierdził również, że Skarb Państwa, będąc posiadaczem samoistnym nieruchomości, nie mógł jednocześnie być posiadaczem służebności przechodu na tej nieruchomości. Niezależnie od tego Skarb Państwa nie wykonywał służebności dla siebie, lecz na potrzeby społeczności lokalnej. Ponadto, w ocenie Sądu, żądanie wnioskodawcy stwierdzenia zasiedzenia służebności w okolicznościach sprawy jest nadużyciem prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

Apelację od postanowienia z dnia 29 lutego 2016 r. wniósł wnioskodawca. We wniosku apelacyjnym domagał się zmiany zaskarżonego postanowienia i orzeczenia, że Skarb Państwa jako jego poprzednik prawny nabył przez zasiedzenie służebność przechodu przez nieruchomość położoną w W. przy ulicy Plac (...).

Postanowieniem z dnia 7 września 2016 r. Sąd Okręgowy w T. zmienił postanowienie z dnia 29 lutego 2016 r. w ten sposób, że ustalił, iż Skarb Państwa - Starosta Powiatu W. jako poprzednik prawny wnioskodawcy Gminy Miasto W. jako właściciel nieruchomości położonej przy ulicy P. o powierzchni 5,6722 ha, oznaczonej w ewidencji gruntów numerami działek: 130, 146, 147, 165, 225, 115, 158, 253, 77, 95, 174, 181, 286, 150/2, 318/1, 712/4 i 693/2, obręb 1, dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą Kw .../5, nabył w drodze zasiedzenia z dniem 1 stycznia 1987 r. służebność gruntową polegającą na prawie przejścia przez nieruchomość położoną w W. przy ulicy J. o powierzchni 0,0576 ha, oznaczoną w ewidencji gruntów numerem działki 114, obręb 1, dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą Kw .../1 - przez korytarz prowadzący z P. do ulicy G. o szerokości 1.70 m oraz długości 32.40 m, znajdujący się w podcieniu budynku zlokalizowanym na nieruchomości położonej w W. przy P. jako działka nr 114 .

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne poczynione w pierwszej instancji, ale nie zgodził się w kilku kwestiach z ich oceną prawną dokonaną przez Sąd Rejonowy.

Po pierwsze, Sąd Okręgowy przyjął, że Skarb Państwa był posiadaczem służebności w dobrej wierze. Wskazał, że decydująca jest z tego punktu widzenia chwila uzyskania posiadania. Skoro w odniesieniu do służebności Skarb Państwa w 1977 r. działał w oparciu o ostateczne orzeczenie z dnia 25 września 1959 r., to nie można przyjąć, że pozostawał w złej wierze. Nie ma tu znaczenia okoliczność, że w późniejszym czasie, tj. w 1999 r., doszło do stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 25 września 1959 r. Na tej podstawie uznał, że w sprawie zastosowanie miał - miarodajny przed dniem 1 października 1990 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny

(Dz. U. Nr 55, poz. 321) - dziesięcioletni termin zasiedzenia dotyczący posiadania w dobrej wierze.

Po drugie, w ocenie Sądu Okręgowego fakt, że Skarb Państwa wykonywał posiadanie służebności w interesie publicznym, realizując swoje funkcje publiczne, nie zmienia tego, że było to posiadanie we własnym imieniu i nie wyklucza tego, aby zasiedział tę służebność. Nie można też przyjąć, że skoro jednocześnie posiadał nieruchomość jak właściciel, to nie mógł jej posiadać w zakresie służebności. Należy raczej uznać, że, skoro korzystał z nieruchomości jak właściciel, to obejmowało to także ograniczony zakres korzystania odpowiadający treści służebności przechodu. W rezultacie Sąd stwierdził, że Skarb Państwa był posiadaczem tej służebności od początku, tj. od dnia 1 stycznia 1977 r., aż do chwili stwierdzenia nabycia nieruchomości przez wnioskodawcę w 1991 r.

Po trzecie, rozważając kwestię zawieszenia biegu zasiedzenia, Sąd Okręgowy wskazał, że Sąd Rejonowy nie przeprowadził postępowania dowodowego co do tego, czy zaszły okoliczności powodujące takie zawieszenie, lecz tylko poprzestał na ogólnym stwierdzeniu, iż w dniu 27 maja 1990 r. doszło do rozszerzenia kognicji sądownictwa administracyjnego. Uczestnicy postępowania tymczasem nie powołali się na zawieszenie biegu zasiedzenia, jak również nie wskazywali okoliczności, które miały uniemożliwiać właścicielom nieruchomości realizację ochrony ich praw przez okres, w którym nieruchomością władał Skarb Państwa.

Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego Sąd Okręgowy podkreślił, że ocena, czy wystąpiły okoliczności uzasadniające zawieszenie lub przerwę biegu zasiedzenia, musi być dokonywana w okolicznościach konkretnej sprawy. W razie, gdy chodzi o przyczynę zawieszenia lub przerwy biegu zasiedzenia wynikającą z art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c. i jej stosowanie w odniesieniu do okresu przed 1989 r., trzeba ustalić, że osoba uprawniona do tego, aby skutecznie dochodzić ochrony praw do nieruchomości, była rzeczywiście pozbawiona takiej możliwości. Nie wystarczy w tym zakresie opierać się jedynie na twierdzeniach tej osoby. Konieczne jest wykazanie, że w warunkach ustrojowych i w stanie prawnym przed 1989 r. skuteczne dochodzenie roszczenia nie było możliwe bądź ze względu

na brak środków prawnych pozwalających podważyć wadliwe akty władzy publicznej, bądź ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących wówczas przepisów - obiektywnie rzecz biorąc - nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia. Wykazanie tych okoliczności ma zapobiegać niebezpieczeństwu nadmiernej subiektywizacji podejścia do kategorii siły wyższej.

Sąd Okręgowy wskazał, że przed 1989 r. nikt nie podnosił roszczeń względem nieruchomości. Zaznaczył też, że dawny art. 196 k.p.a. w brzmieniu nadanym ustawą z 1980 r. dopuszczał kontrolę sądową decyzji administracyjnych między innymi w sprawach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz wywłaszczeń nieruchomości i innych praw.

Ponadto Sąd Okręgowy podniósł, że w świetle judykatury Sądu Najwyższego (por. uchwałę z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43) przepis art. 5 k.c. nie może stanowić podstawy odmowy stwierdzenia nabycia własności w drodze zasiedzenia, ponieważ nabycie to następuje *ex lege*. Należy to odnieść także do nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej.

Kierując się wskazanymi motywami Sąd Okręgowy uznał, że Skarb Państwa, jako poprzednik prawny wnioskodawcy, zasiedział służebność przechodu będącą przedmiotem postępowania, z dniem 1 stycznia 1987 r.

Skargę kasacyjną na postanowienie z dnia 7 września 2016 r. wniósł uczestnik postępowania S. S. Zarzucił naruszenie art. 172 § 1 i § 2 w związku z art. 175 i w związku z art. 121 pkt 4 oraz art. 336 w związku z art. 172 k.c. Wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie wniosku, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w T. do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zdaniem skarżącego naruszenie art. 336 w związku z art. 172 k.c. polegało na tym, że Sąd Okręgowy błędnie przyjął, iż wykorzystywanie przez wnioskodawcę nieruchomości jako przejścia publicznego (chodnika miejskiego), mające postać władztwa publicznego sprawowanego *pro publico bono* i niebędące posiadaniem

nieruchomości - w zakresie służebności gruntowej - dla siebie (*animus rem sibi habendi*), może oznaczać posiadanie samoistne, prowadzące do zasiedzenia.

W judykaturze Sądu Najwyższego w kontekście nabycia prawa własności nieruchomości w drodze zasiedzenia wyjaśniono, że władanie nieruchomością w interesie zbiorowym (publicznym) nie świadczy o braku możliwości uznania władania za samoistne *in statu usucapiendi* (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2015 r., IV CSK 193/14, nie publ., i z dnia 7 października 2015 r., I CSK 846/14, nie publ.). Przykładowo gmina może zasiedzieć nieruchomość, stanowiącą drogę, ponieważ charakteru samoistnego posiadania przez nią takiej nieruchomości nie odbiera to, że wykonuje to posiadanie w interesie publicznym. Fakt, że jednostki samorządowe, podobnie jak państwowe, wypełniają we własnym imieniu funkcje publiczne, jest dla tych jednostek czymś naturalnym, odpowiadającym ich zadaniom, i sam przez się nie wyłącza ich udziału w stosunkach cywilnoprawnych i ujmowania ich działań w kategoriach prawa cywilnego, w tym na użytek stosowania art. 172 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2016 r., I CSK 179/15, nie publ. i powołaną tam uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43).

Rozumowanie to można *mutatis mutandis* odnieść do wypadku, w którym chodzi o posiadanie przez gminę cudzej nieruchomości w zakresie, który odpowiada służebności gruntowej (art. 352 § 1 k.c.). Posiadanie to, jeżeli polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia (art. 292 zdanie pierwsze k.c.), może prowadzić do zasiedzenia służebności gruntowej (art. 172 w związku z art. 292 zdanie drugie i art. 336 w związku z art. 352 § 2 k.c.), choćby służyło realizacji funkcji publicznej gminy, polegającej na udostępnieniu społeczności lokalnej urządzonego przez gminę przejścia przez cudzą nieruchomość.

Zarzut naruszenia art. 336 w związku z art. 172 k.c. jest zatem bezzasadny.

Naruszenie art. 172 § 1 i § 2 w związku z art. 175 i w związku z art. 121 pkt 4 k.c. w ocenie skarżącego polegało na tym, że Sąd Okręgowy błędnie uznał, iż w sprawie nie zaistniała przeszkoda uniemożliwiająca właścicielom nieruchomości obciążonej dochodzenie roszczenia o jej zwrot, mająca cechy siły wyższej

w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c., która uzasadniałaby zawieszenie biegu zasiedzenia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że przepis art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c. w odniesieniu do okresu przed 1989 r. może być stosowany, gdy zachodził niezależny od właściciela, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny, o powszechnym zasięgu oddziaływania stan niemożności skutecznego dochodzenia na drodze sądowej przez niego wydania nieruchomości (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43). Chociaż podkreśla się, że konieczne jest wykazanie przez daną osobę, że w ramach dopuszczalnych środków prawnych rzeczywiście podejmowała ona w tym czasie próby realizacji praw (np. odzyskania nieruchomości) i nie były one skuteczne, albo że ich niepodjęcie wynikało z uzasadnionego zagrożenia dla niej lub jej bliskich (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., II CSK 241/08, nie publ., z dnia 25 listopada 2009 r., II CSK 246/09, nie publ., z dnia 16 maja 2013 r., IV CSK 686/12, nie publ., z dnia 10 kwietnia 2014 r., IV CSK 519/13, nie publ., z dnia 27 kwietnia 2017 r., II CSK 490/16, nie publ.), to jednak zarazem uznaje się także, że przesłanki zastosowania art. 121 pkt 4 k.c. są spełnione, gdy niemożność dochodzenia praw wynikała z braku w systemie prawnym odpowiednich środków prawnych (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, OSNC 2008, nr 5, poz. 43, i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r., III CSK 160/11, nie publ.). O braku takich środków prawnych można mówić w sytuacji, w której źródłem władztwa Skarbu Państwa była decyzja administracyjna (nacionalizacyjna), a brak było możliwości jej sądowej kontroli ze względu na nieistnienie sądownictwa administracyjnego, który to stan istniał przed dniem 1 września 1980 r. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2012 r., III CSK 160/11, nie publ.).

Odnosząc to podejście do okoliczności sprawy, uznać należy, że nieistnienie przed dniem 1 września 1980 r. sądownictwa administracyjnego wyłączało podjęcie przez osoby pozbawione własności nieruchomości obciążonej dochodzenia ich praw, skoro podstawą władztwa Skarbu Państwa było orzeczenie z dnia 25 września 1959 r. (por. w tym kontekście wyrok Sądu Najwyższego z dnia

28 października 1965 r., I CR 283/65, nie publ.) Nie mogły sprzeciwić się nie tylko temu, że Skarb Państwa władał nieruchomością obciążoną jak właściciel, ale także temu, że wykonał na niej urządzenie i władał nią zarazem w zakresie odpowiadającym służebności gruntowej. Możliwość ochrony praw wskazane osoby uzyskały najwcześniej z dniem 1 września 1980 r., jeśli uzna się, że Naczelny Sąd Administracyjny mógł kontrolować decyzje administracyjne wydawane od dnia 1 września 1980 r. w trybach nadzwyczajnych (stwierdzenie nieważności, wznowienie postępowania), stosowanych do decyzji administracyjnych zapadłych przed dniem 1 września 1980 r. (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, nr 10, poz. 143, i z dnia 14 czerwca 1991 r., III AZP 2/91, OSNCP 1992, nr 1, poz. 3), jak również, że ustali się, iż decyzje wydawane na gruncie ustawy z 1958 r. - takie jak orzeczenie z dnia 25 września 1959 r. - objęte były (*in casu*) kognicją tego Sądu w świetle dawnego art. 196 k.p.a. już od dnia 1 września 1980 r. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 1983 r., I SA 283/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 44; zob. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1987 r., III CZP 47/87, OSNCP 1988, nr 7-8, poz. 91).

W świetle powyższego nie można odeprzeć zarzutu naruszenia art. 172 § 1 i § 2 w związku z art. 175 i w związku z art. 121 pkt 4 k.c. - stosowanych na podstawie art. 292 zdanie drugie k.c. - odpowiednio w niniejszej sprawie w odniesieniu do zasiedzenia służebności gruntowej. Przesądza to o zasadności skargi kasacyjnej.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy Sąd Okręgowy powinien uwzględnić to, że bieg terminu zasiedzenia służebności gruntowej nie rozpoczął się co najmniej przed dniem 1 września 1980 r., a rozpoczęty ewentualnie w tym dniu najwcześniej mógł upłynąć - przy założeniu, że chodziłoby o obowiązujący jeszcze wtedy termin dziesięcioletni - w dniu 1 września 1990 r., tj. w dniu przypadającym już po wejściu w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, co nastąpiło w dniu 27 maja 1990 r. Okoliczności te mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia, czy doszło do zasiedzenia służebności gruntowej, a jeśli tak, to czy właściwe jest żądanie stwierdzenia jej zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa, czy na rzecz

wnioskodawcy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2015 r., III CZP 112/14, OSNC 2015, nr 11, poz. 127).

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. 13 § 2 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ i art. 13 § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

kc

jw