

Sygn. akt V CSKP 177/21

POSTANOWIENIE

Dnia 9 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z wniosku Miasta na prawach powiatu B.

przy uczestnictwie A. B., Gminy B.,

Skarbu Państwa-Prezydenta Miasta B.

o zasiedzenie nieruchomości,

oraz w sprawie z wniosku Skarbu Państwa-Prezydenta Miasta B.

przy uczestnictwie A. B.

o zasiedzenie nieruchomości,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 9 listopada 2021 r.,

skargi kasacyjnej uczestnika postępowania i wnioskodawcy

Skarbu Państwa-Prezydenta Miasta B.

od postanowienia Sądu Okręgowego w B.

z dnia 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II Ca (...),

1. oddała skargę kasacyjną;

**2. zasądza od Skarbu Państwa-Prezydenta Miasta B. na rzecz
A. B. kwotę 1350 (jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt) zł, tytułem
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Miasto na prawach powiatu B. domagało się stwierdzenia nabycia przez zasiedzenie nieruchomości położonej w B., składającej się z działek nr (...)8 o pow. 324 m², nr (...)1 o pow. 84 m² i nr (...) o pow. 81 m², objętej księgą wieczystą nr (...)2. Z kolei Skarb Państwa - Prezydent Miasta B. żądał stwierdzenia nabycia przez zasiedzenie nieruchomości położonej w B., składającej się z działki nr (...)5 o pow. 208 m², objętej księgą wieczystą nr (...).

Postanowieniem z dnia 15 czerwca 2018 r. Sąd Rejonowy w B. oddalił oba wnioski. W uzasadnieniu ustalił m.in., że dla nieruchomości objętych wnioskami o zasiedzenie były pierwotnie prowadzone wykazy hipoteczne lwh 7(...) i (...)a, w których jako właściciele zostali ujawnieni J. i M. P., po połowie. Skarb Państwa - na podstawie zaświadczenia Urzędu Wojewódzkiego K. z dnia 27 czerwca 1947 r., wydanego z powołaniem się na art. 2 ust. 1 lit e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. RP Nr 3, poz. 13; dalej: „dekret o reformie rolnej”) - został wpisany w tych wykazach jako właściciel. Wpisem z dnia 20 czerwca 1978 r. w lwh (...)a został ujawniony Wojewódzki Szpital Zespolony w B. jako użytkownik na czas nieokreślony. Dla nieruchomości objętych w/wym wykazami hipotecznymi zostały założone księgi wieczyste nr (...)2 i (...). Decyzją z dnia 10 kwietnia 2000 r. Wojewoda (...) stwierdził nabycie przez Miasto na prawach powiatu B. z dniem 1 stycznia 1999 r., z mocy prawa, mienia Skarbu Państwa i w księdze wieczystej (...)2 w dniu 20 września 2000 r. jako właściciela wpisano Miasto na prawach powiatu B., zaś jako użytkownika Wojewódzki Szpital Zespolony w B..

W uwzględnieniu wniosku następców prawnych pierwotnych właścicieli, w tym wniosku uczestnika A. B. z 2004 r. Wojewoda (...) wydał w dniu 3 kwietnia 2014 r. decyzję stwierdzającą, że nieruchomości objęte pierwotnie wykazami hipotecznymi lwh 7(...) i (...)a nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej. Decyzją z dnia 21 października 2015 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 29 lutego 2016 r., Minister Skarbu Państwa stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) z dnia 10 kwietnia 2000 r. Skarga Miasta B. została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W..

Aktualnie właścicielem wpisanym w księgach wieczystych (...)2 i (...) jest uczestnik A. B., jako następca prawny J. i M. P..

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że dopiero od dnia 1 września 1980 r., tj. po wprowadzeniu sądownictwa administracyjnego uczestnik miał zapewnioną realną możliwość skutecznego dochodzenia swych praw do tych nieruchomości. Wprawdzie Skarb Państwa w odniesieniu do nieruchomości objętej księgą wieczystą (...), wykazał się 30-letnim okresem samoistnego posiadania, począwszy od wyżej określonej daty, ale w tym czasie uczestnik podejmował takie działania, jakie mogły być efektywne w celu odzyskania tych nieruchomości. Niezależnie od tego, nawet gdyby uznać, że uczestnik zainicjował tego rodzaju działania po upływie okresu zasiedzenia, to względ na zasady współżycia społecznego i zasady słuszności sprzeciwia się uwzględnieniu wniosku o zasiedzenie. Uczestnik nie może bowiem ponosić skutków wadliwości zachowania Skarbu Państwa, który wszedł w posiadanie przedmiotowych nieruchomości bez prawidłowej podstawy prawnej, co potwierdziła decyzja Wojewody (...) z dnia 3 kwietnia 2014 r. Zbieżną argumentację z powyższymi wywodami Sąd Rejonowy przedstawił w odniesieniu do nieruchomości objętej księgą wieczystą (...)2, którą Skarb Państwa przekazał w użytkowanie Miastu na prawach powiatu B.. Wprawdzie sposób przekazania nieruchomości i wydanie w tym przedmiocie decyzji administracyjnej w 2000 r. mogłoby rzutować na ustalenie dobrej albo złej wiary wnioskodawcy w chwili wejścia w posiadanie nieruchomości, ale również i w tym przypadku zasady współżycia społecznego i zasady słuszności sprzeciwiają się wydaniu rozstrzygnięcia przysparzającego następcy prawnemu Skarbu Państwa korzyści w postaci prawa własności nieruchomości z pokrzywdzeniem uczestnika.

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Okręgowy w B. oddalił wywiedzione odrębnie apelacje wnioskodawców oraz uczestnika Gminy B.. Sąd drugiej instancji przyjął, że wniosek uczestnika z 2004 r. inicjujący postępowanie administracyjne, który organ administracyjny potraktował jako żądanie stwierdzenia, że nieruchomości będące przedmiotem niniejszego postępowania o zasiedzenie nie podlegały pod działanie dekretu o reformie rolnej, należało uznać za czynność skierowaną na dochodzenie roszczenia o wydanie tych nieruchomości, prowadzącą do przerwy biegu zasiedzenia ze skutkami wynikającymi z art. 124 § 1 i 2 k.c.,

zważywszy ponadto na okoliczność, że uczestnik nie może ponosić negatywnych konsekwencji z powodu prowadzenia postępowania administracyjnego przez okres 10 lat. Sąd Okręgowy powołał się w tej materii na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt V CSK 530/17.

W skardze kasacyjnej Skarb Państwa zaskarżając postanowienie Sądu drugiej instancji w całości wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucił naruszenie prawa procesowego, tj. art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 13 § 2 k.p.c. przez niewyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia z przytoczeniem przepisów prawa, w szczególności poprzez niewskazanie, od kiedy zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa rozpoczęło bieg, czy wystąpił stan siły wyższej, który doprowadził do zawieszenia biegu zasiedzenia, a jeśli tak to kiedy ustał, przy czym nieustalenie powyższych okoliczności uniemożliwia stwierdzenie, czy wszczęcie w 2004 r. przez uczestnika A. B. postępowania administracyjnego mogło przerwać bieg zasiedzenia, a ponadto nie dokonawszy własnej oceny prawnej Sąd Okręgowy nie wskazał również, czy i w jakim zakresie podziela ocenę prawną Sądu Rejonowego, a tym samym nie można wskazać podstawy prawnej zaskarżonego orzeczenia, co w istocie uniemożliwia kontrolę kasacyjną; naruszenie prawa materialnego, tj. art. 121 pkt 4 k.c. w zw. z art. 175 k.c. przez uznanie, iż w okresie do 1 września 1980 r. istniał stan siły wyższej w rozumieniu tego przepisu, mimo że podstawą przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości objętej wnioskiem nie była decyzja administracyjna, a nie zostało wykazane, aby właściciele podejmowali jakiegokolwiek działania w celu odzyskania nieruchomości; art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 175 k.c. przez uznanie, iż złożenie w 2004 r. wniosku domagającego się stwierdzenia, że nieruchomości będące przedmiotem niniejszego postępowania nie podlegały pod działanie dekretu o reformie rolnej, przerwało bieg zasiedzenia, mimo że nie była to czynność przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia w rozumieniu tego przepisu; art. 172 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 121 pkt 4 k.c. i art. 123 § 1 pkt 1 (w zw. z art. 175 k.c.) oraz w zw. z art. 176 § 1 k.c. przez uznanie, iż Skarb Państwa i Miasto B. nie nabyli własności nieruchomości przez zasiedzenie, podczas gdy podmioty te jako samoistni posiadacze posiadali przedmiotowe nieruchomości przez

odpowiednio długi okres czasu, co powinno skutkować stwierdzeniem, że doszło do ich zasiedzenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W wydanej, po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., C - 585/18, C - 624/18 i C - 625/18, uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/2020, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), przy czym stwierdził, że przyjęta wykładnia nie ma zastosowania do orzeczeń, wydanych przez Sąd Najwyższy, przed dniem podjęcia tej uchwały. Potwierdzeniem tej wykładni jest również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2021 r., C - 487/19 oraz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie nr 4344/18, Reczkiewicz p. Polsce i z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie 49868/19, 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce.

W kontekście powołanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie mają znaczenia wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20 (OTK-A 2020/61) i z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, chociażby w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r., 4907/18, Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce, jak również przez wzgląd na zakres kompetencyjny wyznaczony przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz powołanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. i z dnia 6 października 2021 r.

Wprawdzie postanowienie o przyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania zostało wydane w dniu 9 września 2020 r., ale z uwagi na charakter procesowy tego rodzaju orzeczenia, które nie jest orzeczeniem kończącym sprawę w postępowaniu kasacyjnym, Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną, badając ponownie przesłanki tzw. przedsądu uznał, że skarga

kasacyjna spełniała ustawowe przesłanki przyjęcia jej do rozpoznania. Przede wszystkim bowiem konieczność merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej, a tym samym zapewnienia skarżącemu prawa do sądu (gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie), jest wynikiem lakoniczności uzasadnienia zaskarżonego postanowienia oraz konieczności wyjaśnienia, czy zainicjowanie postępowania administracyjnego w celu ustalenia, że dana nieruchomość nie podlega pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej, może prowadzić do przerwy biegu zasiedzenia takiej nieruchomości przez podmioty prawa publicznego, a to w kontekście niejednolite ocenianego w orzecznictwie charakteru czynności w postępowaniu administracyjnym jako mającej wpływ na przerwanie biegu zasiedzenia.

2. Wnioskodawca Skarb Państwa wniósł skargę kasacyjną, którą zaskarżył postanowienie Sądu Okręgowego w całości, w sytuacji gdy apelacją zaskarżył rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego wyłącznie w odniesieniu do oddalenia jego wniosku, który dotyczył nieruchomości objętej księgą wieczystą (...). W orzecznictwie przyjmuje się, że skarga kasacyjna uczestnika w postępowaniu nieprocesowym nie podlega odrzuceniu w tej części, w jakiej wnoszący skargę kasacyjną nie zaskarżył apelacją orzeczenia Sądu pierwszej instancji (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2000 r., III CZ 91/00, OSNC 2001, nr 5, poz. 74, z dnia 26 października 2011 r., I CZ 134/11, niepubl.), tym bardziej, że w odniesieniu do nieruchomości objętej księgą wieczystą (...)/2, Skarb Państwa był poprzednikiem prawnym wnioskodawcy Miasta na prawach powiatu B. i ma interes prawny w prawidłowym ustaleniu jej stanu prawnego.

3. Naruszenie przez sąd drugiej instancji art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może wyjątkowo stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną wtedy, gdy wskutek uchybienia wymaganiom stawianym uzasadnieniu, zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej. Zatem nie każde uchybienie w zakresie konstrukcji uzasadnienia sądu drugiej instancji może stanowić podstawę dla skutecznego podniesienia zarzutu kasacyjnego, lecz tylko takie, które uniemożliwia Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli prawidłowości orzeczenia (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2005 r., IV CK 122/05 niepubl., z dnia 28 listopada 2007 r., V CSK 288/07, niepubl, z dnia 21

lutego 2008 r., III CSK 264/07, OSNC-ZD 2008 Nr D, poz. 118, postanowienie z dnia 23 lipca 2015 r., I CSK 654/14, niepubl.).

W sytuacji, gdy Sąd drugiej instancji nie uzupełnia postępowania dowodowego ani, po rozważeniu zarzutów apelacyjnych, nie znajduje podstaw do zakwestionowania oceny dowodów i ustaleń faktycznych orzeczenia Sądu pierwszej instancji, może te ustalenia przyjąć za podstawę faktyczną swojego rozstrzygnięcia. Wystarczające jest wówczas, by stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia drugoinstancyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2000 r., I CKN 356/98, niepubl. i z dnia 17 lipca 2009 r., IV CSK 110/09, niepubl.). W braku wyrażenia takiego stanowiska wprost w uzasadnieniu wyroku Sądu drugiej instancji przyjmuje się, że nie doszło do naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., gdy na podstawie treści uzasadnienia da się stwierdzić, że ustalenia te zostały zaakceptowane (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 197/09, niepubl. i z dnia 29 kwietnia 2016 r., I CSK 306/15, niepubl., postanowienie z dnia 14 stycznia 2014 r., III SK 27/13, niepubl.). To samo dotyczy uzasadnienia w zakresie podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Na podstawie treści - niewątpliwie lakonicznego - uzasadnienia Sądu drugiej instancji można ustalić, że Sąd odwoławczy zaakceptował stanowisko Sądu pierwszej instancji w kwestii zawieszenia biegu terminów zasiedzenia, z powodu siły wyższej, do dnia 1 września 1980 r., aczkolwiek Sąd pierwszej instancji nie rozwinął tego zagadnienia. Niemniej jednak, jest to kwestia z zakresu prawa materialnego i była już przedmiotem wielu wypowiedzi Sądu Najwyższego. W związku czym, powyższe uchybienie przepisom prawa procesowego stanowiłoby skuteczną podstawę kasacyjną, gdyby zostało wykazane, że mogło mieć istotny wpływ na wynik rozstrzygnięcia, jak tego wymaga art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. Takiego wpływu w niniejszej sprawie nie można się dopatrzeć, o czym będzie mowa w ramach omówienia zarzutów kasacyjnych skierowanych przeciwko podstawie prawnej rozstrzygnięcia.

4. W uzasadnieniu do uchwały pełnego składu z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07 (OSNC 2008, nr 5, poz. 43), Sąd Najwyższy odwołując się

do przepisów art. 121 pkt. 4 k.c. w zw. z art. 175 k.c. wskazał, iż w przypadku uzyskania przez Skarb Państwa władania cudzą nieruchomością w ramach władztwa publicznego zasiedzenie nie bieгло, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości, zwłaszcza 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. Ustalenie, że osoba uprawniona do skutecznego dochodzenia roszczenia o wydanie nieruchomości rzeczywiście była tej możliwości pozbawiona, nie może być dokonane wyłącznie na podstawie jej twierdzeń. Konieczne jest udowodnienie, że w ówczesnych warunkach ustrojowych i w stanie prawnym wówczas obowiązującym, skuteczne dochodzenie roszczenia nie było możliwe bądź ze względu na niedostępność środków prawnych, które pozwoliłyby podważyć wadliwe akty władzy publicznej, albo ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących wtedy przepisów - obiektywnie rzecz biorąc - nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia. Ma to na celu zapobieżenie niebezpieczeństwu nadmiernej subiektywizacji w ujmowaniu siły wyższej, o której mowa w art. 121 pkt.4 k.p.c. w zw. z art. 175 k.c. Aby ocenić, czy miał miejsce stan, w którym nie można było oczekiwać uzyskania skutecznej ochrony przed sądami, konieczna jest ocena indywidualna i odniesienie się do sytuacji konkretnego podmiotu, który wówczas miałby wystąpić na drogę sądową (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2011 r., III CSK 26/11, niepubl.). W postanowieniu z dnia 13 maja 2010 r. IV CSK 510/09 (OSNC 2010, nr 12, poz. 167) Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że w sprawie o zasiedzenie nieruchomości przez Skarb Państwa do biegu zasiedzenia nie stosuje się art. 175 k.c. w zw. z art. 121 pkt. 4 k.p.c., gdy posiadanie samoistne nie pozostaje w związku z aktem nacjonalizacyjnym albo innym zdarzeniem władczym stanowiącym przeszkodę w wytoczeniu powództwa windykacyjnego.

W przedmiotowej sprawie pozbawienie formalnych właścicieli władztwa spornej nieruchomości nastąpiło w związku z aktem nacjonalizacyjnym i zostało potwierdzone zdarzeniem władczym w postaci wydania w trybie administracyjnym zaświadczenia, na podstawie którego Skarb Państwa uzyskał wpis prawa własności w księdze wieczystej.

Dekret o reformie rolnej wymieniał w art. 2 ust. 1 pkt b-e kategorie nieruchomości ziemskich, które przechodziły, z mocy prawa, na własność Państwa na cele reformy rolnej. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51; dalej: „rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r.”) przewidywało jedynie w odniesieniu do nieruchomości wymienionych w art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej orzekanie, czy dana nieruchomość podpadała pod działanie tego przepisu. W § 5 ust. 1 tego rozporządzenia przewidziano kompetencje w tym zakresie wojewódzkich urzędów ziemskich, od decyzji których zgodnie z § 5 ust. 2 przysługiwało stronie odwołanie do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Przepis § 5 rozporządzenia był przedmiotem wielu niejednorodnych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, odnoszących się do zagadnienia jego obowiązywania, a w związku tym, czy spór o to, że dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej należy do drogi administracyjnej, a ponadto czy w każdej sytuacji - chociażby na potrzeby wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w księdze wieczystej - należało wydać deklaratoryjną decyzję administracyjną w trybie przewidzianym w § 5 w/wym rozporządzenia, potwierdzając, że dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu reformie rolnej.

Postanowieniem z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01 (OTK 2001, nr 8, poz. 266), Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, wskazując, że nie jest zasadne stosowanie przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej z mocą wsteczną, bo prowadziłoby to do chaosu i godziłoby w bezpieczeństwo prawne. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I OPS 2/06,

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. można orzekać nie tylko w zakresie norm obszarowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, ale także, czy dana nieruchomość jest nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym (w części bądź w całości), a jeśli taką nie jest, czy w takim razie pozostawała w związku funkcjonalnym (łączności) z nieruchomością ziemską (ONSAWSA z 2006 nr 5, poz. 123). Należy nadmienić, że uchwała ta została podjęta w następstwie wątpliwości i rozbieżności orzeczniczych, czy wniosek o wyłączenie zespołu pałacowo-parkowego spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej jest roszczeniem cywilnoprawnym, do którego rozpoznania jest właściwy sąd powszechny, czy też właściwy jest organ administracji publicznej.

W kolejnych orzeczeniach wyjaśniono, że § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. mimo braku jego uchylenia, przestał obowiązywać z chwilą zakończenia reformy rolnej, tj. kiedy weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.; zob. uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK - A 2010, Nr 3, poz. 27, o umorzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP § 5 powołanego rozporządzenia ze względu na utratę mocy obowiązującej tego aktu normatywnego) i przepis ten mógł stanowić podstawę orzekania w drodze administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej (por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2010 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23, uchwała Sadu Najwyższego z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, OSNC 2011, nr 12, poz. 133). Nadto przyjęto, że nie zawsze zachodziła potrzeba wydania decyzji, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia, gdy nieruchomość podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej (zob. uchwała Sadu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 109). Taka potrzeba aktualizowała się, wówczas, gdy zainteresowany właściciel nieruchomości przejętej na cele reformy

rolnej lub jego następcy prawni kwestionowali, że dana nieruchomość podpada pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej.

Decyzja administracyjna, wydana w tym trybie, przesądzała jedynie o tym czy dana nieruchomość lub jej część nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej, nie rozstrzygała natomiast, czy nieruchomość podpada pod działanie innych podstaw przejęcia nieruchomości rolnej, określonych w art. 2 ust. 1 lit b-d dekretu o reformie rolnej. Nabycie takich nieruchomości następowało z mocy prawa bez potrzeby wydawania decyzji deklaratoryjnych stwierdzających ten skutek.

Stosownie do art. 1 ust. 1 dekretu Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. Nr 39, poz. 233 ze zm.), tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit b, c, d, e dekretu o reformie rolnej było zaświadczenie starosty stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych przepisów. Był to dokument konieczny do uwzględnienia wniosku Skarbu Państwa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1999 r., III RN 165/98, OSNP 2000, nr 3, poz. 90). Zgodność takiego zaświadczenia z prawdziwym stanem rzeczy, tj., czy wymieniona w zaświadczeniu nieruchomość rzeczywiście podlegała przepisom dekretu o reformie rolnej nie była przedmiotem kontroli sądu wieczysto-księgowego.

Jakkolwiek powołane zaświadczenie nie jest decyzją administracyjną (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91 OSNC 1992, nr 5, poz. 72, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2004 r., IV CK 336/04, niepubl., z dnia 20 grudnia 2005 r., III CK 350/05, niepubl.), ale jego charakter prawny rodził istotne wątpliwości, odnośnie do możliwości prawnej wzruszenia tego rodzaju zdarzenia prawnego, które nie jest decyzją administracyjną (zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2019 r., III CSK 232/17, niepubl.). Z tego względu w swych skutkach dla zawieszenia biegu zasiedzenia należy go traktować podobnie jak decyzję

administracyjną, skoro wydane zostało w ramach kompetencji władczych organów państwowych, tym bardziej, że - jak była już o tym mowa - nawet po zmianach ustrojowych w 1989 r. przez długi czas w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego występowały spory, co do charakteru prawnego tego rodzaju dokumentu i trybu wzruszenia jego skutków prawnych. Wydanie tego rodzaju zaświadczenia nie było więc czynnością faktyczną, lecz przejawem wykonywania władzy publicznej i przy braku regulacji prawnej jego wzruszenia stanowiło obiektywną przeszkodę w skutecznym wytoczeniu powództwa windykacyjnego. W tych okolicznościach przyjęcie zawieszenia biegu terminu zasiedzenia do czasu przywrócenia sądowno-administracyjnej kontroli decyzji administracyjnych, czyli do 1 września 1980 r. było prawidłowe, co czyni niezasadnym zarzut oparty na naruszeniu art. 121 pkt 4 k.c. w zw. zw. z art. 175 k.c.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ma jednolitości stanowiska w kwestii wykładni pojęcia bezpośredniości w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Według wąskiego ujęcia bezpośredniość czynności jest ujmowana w powiązaniu z jej skutkiem, a zatem nie noszą tej cechy czynności, które wszczynają postępowania zmierzające do innego skutku, choćby był on koniecznym warunkiem wszczęcia następnego zespołu działań prowadzących do dochodzenia, ustalenia, zabezpieczenia lub zaspokojenia roszczenia (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2018 r., IV CSK 55/18, niepubl.).

W innym nurcie plasuje się postanowienie z dnia 11 stycznia 2019 r., V CSK 530/17 (zapadłe w sprawie z wniosku Gminy B. przy uczestnictwie Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta B., Spółdzielni Mieszkaniowej „Z.” w B. i A. B., dotyczącej innej nieruchomości, co do której Skarb Państwa również został ujawniony na podstawie zaświadczenia Urzędu Wojewódzkiego K. z dnia 27 czerwca 1947 r. wydanego w oparciu o art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej, zaś w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem m.in. uczestnika A. B. z dnia 30 listopada 2004 r. zakończonego decyzją administracyjną z dnia 3 kwietnia 2014 r. stwierdzono, że przedmiotowa nieruchomość nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit e dekretu o reformie rolnej), w którym Sąd Najwyższy, odwołując się też do wcześniejszych

judykatów (tj. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r., III CZP 72/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 107, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2004 r., III CZP 101/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 58, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP 2004, nr 4, poz. 53) wyjaśnił, że hipotezą art. 123 § 1 pkt 1 k.c. są objęte wszelkie czynności konieczne, czyli takie, których nie można ominąć w toku realizacji roszczenia; po podjęciu czynności koniecznej, do czasu zakończenia postępowania, uprawniony nie może więc podjąć innej czynności koniecznej mogącej też przerwać bieg przedawnienia. Czynności te powodują nie tylko przerwę biegu przedawnienia, ale też to, że przedawnienie nie biegnie na nowo, dopóki nie zostanie zakończone postępowanie nim wywołane (art. 124 § 2 k.c.). Uregulowanie to odpowiada fundamentalnemu założeniu przedawnienia, że jego termin nie może biec, jeżeli uprawniony nie ma możliwości realizowania roszczenia. Dalej wskazał, że nie ulega wątpliwości, że uczestnik w 2004 r. zgłosił do Skarbu Państwa roszczenie o zwrot nieruchomości, które zostało potraktowane jako wniosek o stwierdzenie, że nieruchomość nie podlegała pod działanie dekretu o reformie rolnej. Była to czynność bezpośrednio skierowana na dochodzone roszczenie, zwłaszcza że udział w tym postępowaniu administracyjnym brała jako strona Gmina, która była uprawniona do wszelkich działań kwestionujących wnioski uczestnika.

Jakkolwiek Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną w niniejszej sprawie, z formalnego punktu widzenia, nie jest związany powyższym stanowiskiem, ale je akceptuje i w pełni podziela, tym bardziej, że został wypowiedziany na kanwie identycznego stanu faktycznego z tą tylko różnicą, że w tamtej sprawie przedmiotem postępowania była inna nieruchomość, o zasiedzenie której ubiegał się inny podmiot prawa publicznego. Otwarcie drogi do wystąpienia przez uczestnika przeciwko Skarbowi Państwa z roszczeniem windykacyjnym było uruchomienie postępowania administracyjnego w celu wzruszenia tytułu prawnego Skarbu Państwa oraz Miasta na prawach powiatu B. do nieruchomości objętych ich wnioskami o stwierdzenie zasiedzenia. Oczywistym jest, że uczestnik nie może ponosić ujemnych konsekwencji za czas prowadzenia postępowań administracyjnych w tym przedmiocie. W postępowaniu administracyjnym brał udział Prezydent Miasta B. jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa oraz

Miasto na prawach powiatu B. (k. 163), a zatem podjęta przez uczestnika czynność uruchamiająca postępowanie administracyjne została skierowana przeciwko podmiotom prawa publicznego ubiegającym się o zasiedzenie i w konsekwencji nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 175 k.c.

Zawężenie pojęcia bezpośredniości czynności prawnej nie byłoby, w stanie faktycznym tej sprawy, uzasadnione, zważywszy na okoliczność, iż uczestnik wystąpił z wnioskiem w postępowaniu administracyjnym w czasie, który umożliwiał organowi administracyjnemu wydanie rozstrzygnięcia przed upływem 30 - letniego terminu zasiedzenia liczonego od dnia 1 września 1980 r. (z uzasadnienia decyzji z 3 kwietnia 2014 r. wynika, że wniosek innego następcy prawnego pierwotnych właścicieli przedmiotowej nieruchomości, inicjujący postępowanie administracyjne wpłynął w czerwcu 2002 r. k. 161). W takiej sytuacji długotrwałość postępowania administracyjnego preferowałaby podmioty prawa publicznego ubiegające się o zasiedzenie, co jest nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. Trudno wymagać od uczestnika, by w celu zapobieżenie skutkom zasiedzenia wytaczał powództwo windykacyjne, skoro było prowadzone postępowanie administracyjne i przez długi czas nie było ukształtowanych jednolitych zasad możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń w przypadku, gdy Skarb Państwa w sposób bezprawny wszedł w posiadanie nieruchomości z powołaniem się na akty prawne nacjonalizacyjne. W demokratycznym państwie prawnym obowiązujące prawo powinno cechować się pewnością i stabilnością, by skutki jego zastosowanie były przewidywalne, zwłaszcza w sytuacji, gdy chodzi o odpowiedzialność Skarbu Państwa w stosunku do obywatela.

Skarb Państwa obejmując bezprawnie w posiadanie nieruchomości stanowiące przedmiot wniosków o zasiedzenie nie mógł być traktowany jako samoistny posiadacz w dobrej wierze, co oznacza, że wymagany okres zasiedzenia, zważywszy na zawieszenie jego biegu do 1 września 1980 r., nie minął w momencie złożenia przez uczestnika wniosku inicjującego postępowanie administracyjne. Z treści decyzji wzruszeniowej wynika, że oczywistym było, iż nieruchomości te nie podpadały pod działanie przepisów o reformie rolnej nie tylko

z uwagi na powierzchnię (0,1583 ha, podczas gdy dekret o reformie rolnej dotyczył nieruchomości, w zależności od położenia, o powierzchni co najmniej 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, względnie 100 ha powierzchni ogólnej niezależnie od powierzchni użytków rolnych), ale i przeznaczenie (k. 163).

Dobra wiara posiadacza występuje wówczas, gdy posiadanie rozpoczęło się w takich okolicznościach, które usprawiedliwiały przekonanie posiadacza, że nie narusza on cudzego prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2014 r., II CSK 472/13, niepubl.), względnie, gdy posiadacz powołując się na przysługujące mu prawo błędnie przypuszcza, że prawo to mu przysługuje, jeśli tylko owo błędne przypuszczenie w danych okolicznościach sprawy uznać należy za usprawiedliwione. Z kolei w złej wierze jest ten, kto powołując się na przysługujące mu prawo wie, że prawo to mu nie przysługuje albo też ten, kto wprawdzie ma świadomość co do nieprzysługiwania mu określonego prawa, jednakże jego niewiedza nie jest usprawiedliwiona w świetle okoliczności danej sprawy. Dobrą wiarę wyłącza zarówno pozytywna wiedza o braku przysługującego prawa, jak i brak takiej wiedzy wynikający z braku należytej staranności, a więc niedbalstwa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2017 r., I CSK 360/14, niepubl., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 9/18 i przywołane w jego uzasadnieniu orzecznictwo Sądu Najwyższego). O złej wierze osób prawnych, które zgodnie z art. 38 k.c., działają przez swoje organy, rozstrzyga stan świadomości osób fizycznych, pełniących funkcję organu, a zatem decydujące znaczenie z tej perspektywy ma to, czy osoby fizyczne pełniące funkcje organu wiedziały lub wprawdzie nie wiedziały, ale wiedziałyby, gdyby się zachowały z odpowiednią, wymaganą od nich starannością, o nieprzysługiwaniu osobie prawnej prawa własności nieruchomości w chwili obejmowania nieruchomości w posiadanie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1972 r., I CR 177/72, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2015 r., III CSK 355/15).

Jeżeli chodzi o nieruchomość, której zasiedzenia domagało się Miasto na prawach powiatu B., to jako następca prawny Skarbu Państwa mogło doliczyć sobie okres samoistnego posiadania Skarbu Państwa. W orzecznictwie dopuszcza się możliwość zastosowania art. 176 § 1 k.c. także w razie następstwa prawnego między osobami prawa publicznego (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu

Najwyższego z dnia 26 maja 2021 r., III CSKP 99/21, niepubl.). W stanie faktycznym sprawy Miasto na prawach powiatu B. nie mogło skutecznie skorzystać z tego uprawnienia. Zgodnie z art. 176 § 1 zd. 2 k.c., jeżeli poprzedni posiadacz uzyskał posiadanie nieruchomości w złej wierze, czas jego posiadania może być doliczony tylko wtedy, gdy łącznie z czasem posiadania obecnego posiadacza wynosi przynajmniej lat trzydzieści. Tymczasem Skarb Państwa uzyskał posiadanie tej nieruchomości w złej wierze i mając na względzie zawieszenie biegu zasiedzenia do 1 września 1980 r., w czasie biegu 30-letniego terminu zasiedzenia (począwszy od 1 września 1980 r.) nastąpiła jego przerwa (2004 r.) na skutek wniosku inicjującego postępowanie administracyjne.

Niezależnie od tego, gdyby z kolei przyjąć dobrą wiarę Miasta na prawach powiatu B., w związku z wydaniem w 2000 r. decyzji administracyjnej, to wówczas bieg 20-letniego terminu zasiedzenia rozpocząłby się dopiero od daty wskazanej w tej decyzji, tj. od 1 stycznia 1999 r. i również uległby przerwaniu na skutek wniosku uczestnika z 2004 r.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego zgodnie z art. 520 § 3 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c., art. 391 § 1 k.p.c. i art. 13 § 2 k.p.c. Na zasądzone koszty składa się wynagrodzenie za zastępstwo procesowe ustalone według minimalnej stawki taryfowej (§ 2 pkt 6 w zw. z § 5 pkt 1, §10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz.U. poz. 1800 ze zm. w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1668).