

POSTANOWIENIE

Dnia 17 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi T. K.

o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem
Sądu Rejonowego w B.

z dnia 20 października 1993 r., sygn. akt II Ns (...),

z wniosku Skarbu Państwa - Wojewody P. i Starosty B.

przy uczestnictwie W. Z., Gminy T., M. D., B. G., O. K., J. Z. i N. M.

o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości o nr. geod. 240 przez zasiedzenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 17 stycznia 2019 r.,

skargi kasacyjnej T. K.

od postanowienia Sądu Okręgowego w B.

z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt II Ca (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie w części zmieniającej
postanowienie Sądu Rejonowego w B. z dnia 20 października
1993 r., sygn. akt II Ns (...) (pkt II) i orzekającej o kosztach
postępowania odwoławczego (pkt IV) i w tym zakresie przekazuje
sprawę Sądowi Okręgowemu w B. do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

T. K. w dniu 22 maja 2014 r. wniosła skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w B. z dnia 20 października 1993 r., którym stwierdzono, że Skarb Państwa – Urząd Rejonowy w B. nabył przez zasiedzenie z dniem 1 stycznia 1985 r. prawo własności nieruchomości o powierzchni 1,71 ha położonej w N., oznaczonej numerem geodezyjnym 240. Skarżąca domagała się zmiany tego orzeczenia i oddalenia wniosku Skarbu Państwa. Wskazała, że ani ona, ani pozostali następcy prawni byłego właściciela nieruchomości nie uczestniczyli bez swojej winy w postępowaniu zakończonym tym orzeczeniem. W piśmie precyzującym skargę T. K. ograniczyła zakres zaskarżenia do działek o numerach 240/1 i 240/6.

Postanowieniem z dnia 7 grudnia 2016 r. Sąd Rejonowy zmienił postanowienie z 20 października 1993 r. i oddalił wniosek o stwierdzenie zasiedzenia.

Sąd Rejonowy ustalił, że poprzednik prawny skarżącej, J. K., nabył 27 września 1923 r. ośrodek rozparcelowanego folwarku N. W dniu 24 stycznia 1945 r. majątek ten, o łącznej powierzchni 52,5464 ha, został przejęty do parcelacji w ramach reformy rolnej, jednak wkrótce, 13 czerwca 1945 r., uznano ten majątek za niepodlegający przejęciu na cele reformy rolnej. Mimo to czynności zmierzające do parcelacji były nadal prowadzone.

W dniu 31 lipca 1948 r. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych wydał na podstawie art. 1 pkt 4, art. 3 i 5 dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U.1945.57.321 – dalej: „dekret o przejęciu niektórych nieruchomości”) oraz przepisów postępowania administracyjnego zarządzenie (mające w świetle tych przepisów status decyzji) o przejęciu nieruchomości ziemskiej - majątku N. J. K., na własność Skarbu Państwa na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi. W uzasadnieniu wskazał, że nieruchomość ta została faktycznie rozparcelowana przed 1 lipca 1945 r.

W latach czterdziestych i pięćdziesiątych minionego wieku J. K. podejmował działania o odzyskanie należącego do niego majątku. Z pisma z dnia 21 maja 1957 r. wynika, że pomiędzy Lasami Państwowymi a J. K. doszło do porozumień, których przedmiotem było korzystanie przez Lasy Państwowe z określonych budynków i gruntów.

Decyzją z dnia 28 sierpnia 1958 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w B. przekazało około 2 ha z majątku N. do dyspozycji Kuratorium na potrzeby miejscowej szkoły podstawowej.

Działka nr 240, której dotyczyło postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 20 października 1993 r., wchodziła w skład tego majątku. Począwszy od 1961/1962 na tej działce znajduje się szkoła; od 2006 r. szkoła ta jest prowadzona przez osoby prywatne, podobnie jak i zlokalizowane tam przedszkole. Decyzją z dnia 1 października 1999 r. działka nr 240 została podzielona na działki o numerach: 240/1 o pow. 0.0048 ha, 240/2 o pow. 0,0051 ha, 240/3 o pow. 0,0039 ha, 240/4 o pow. 0,0045 ha, 240/5 o pow. 0,0304 ha, 240/6 o pow. 1,6830 ha. W księdze wieczystej nieruchomości obejmującej działki nr 240/1 i nr 240/6 wpisana jest jako właściciel Gmina T. na podstawie decyzji Wojewody P. z dnia 20 kwietnia 1999 r. dotyczącej komunalizacji tej nieruchomości.

Pismem z dnia 16 maja 1991 r. Z. K., syn J. K., wystąpił do Wojewody B. w imieniu własnym oraz pozostałych spadkobierców ojca o zwrot bezprawnie zagarniętego gospodarstwa rolnego o pow. 51 ha położonego w N. Wskazał, że w 1947 r. ojca aresztowano bez przedstawienia zarzutów i przetrzymywano w areszcie Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego przez 9 miesięcy. Wojewoda pismem z dnia 4 lipca 1991 r. odmówił zwrotu nieruchomości.

Następcy prawni J. K. – B. K., J. Z. oraz W. Z. - wszczęli postępowanie o stwierdzenie nieważności zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. Decyzją z dnia 1 czerwca 2010 r., Nr (...), Minister Rolnictwa i Wsi stwierdził nieważność tego zarządzenia w części dotyczącej działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 25,6165 ha, w tym działek nr 240/1 i 240/6, a w części dotyczącej działek o łącznej powierzchni 26,8516 ha, w tym działek 240/2, 240/3, 240/4 i 240/5 - że zarządzenie to zostało wydane z naruszeniem prawa, ale

stwierdzeniu nieważności zarządzenia stoi na przeszkodzie wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych. Decyzją z dnia 22 października 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy własne rozstrzygnięcie z dnia 1 czerwca 2010 r. Wyrokiem z dnia 11 lutego 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił tę decyzję. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ponownie utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 1 czerwca 2010 roku. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 lutego 2012 r. po rozpatrzeniu skargi na decyzję z dnia 31 sierpnia 2011 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 1 czerwca 2010 r. uchylił zaskarżoną decyzję. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 18 grudnia 2013 r., I OSK [...]12, uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. i oddalił skargę.

Zdaniem Sądu Rejonowego, Skarb Państwa stał się samoistnym posiadaczem spornego gruntu nie wcześniej niż 1 stycznia 1961 r.; w dniu 1 stycznia 1961 r. założono ewidencję gruntów, w której wpisano Prezydium Powiatowej Rady Narodowej – Inspektorat Oświaty jako władającego działką nr 240 (wówczas noszącą nr 141)). W ocenie Sądu Rejonowego, Skarb Państwa uzyskał samoistne posiadanie spornego gruntu w złej wierze, gdyż objął go we władanie na podstawie decyzji, której nieważność stwierdzono ze skutkiem *ex tunc*. Przed dniem 1 września 1980 r., tj. dniem, w którym weszła w życie ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.1980.4.8 – dalej: „ustawa o NSA”), zasiedzenie na rzecz Skarbu Państwa przeciwko J.K. ani jego następcom prawnym nie mogło jednak biec, gdyż w tym czasie ani J. K., ani jego następcy prawni nie mogli dochodzić skutecznie na drodze prawnej wydania nieruchomości objętej wnioskiem. W okresie tym istniał stan siły wyższej, o którym mowa w art. 121 pkt 4 k.c. Bieg terminu zasiedzenia, wynoszącego, uwzględniając złą wiarę Skarbu Państwa w chwili objęcia posiadania, najpierw dwadzieścia lat, a od 1 października 1990 r. trzydzieści lat, rozpoczął się dopiero 1 września 1980 r. Trzydziestoletni termin zasiedzenia upłynąłby więc 1 września 2010 r. Tak się jednak nie stało. Bieg tego terminu został przed tą datą przerwany wskutek złożenia przez następców prawnych J. K. wniosku, w wyniku którego doszło do wydania 1 czerwca 2010 r.

decyzji stwierdzającej nieważność zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r.

Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 19 maja 2017 r., wydanym na skutek apelacji wnioskodawcy oraz apelacji Gminy T., zawarte w postanowieniu zaskarżonym tymi apelacjami orzeczenie o zmianie postanowienia Sądu Rejonowego z 20 października 1993 r. i oddaleniu wniosku o zasiedzenie:

1) uchylił w części odnoszącej się do nieruchomości o numerach geodezyjnych 240/2, 240/3, 240/4, 240/5 i umorzył postępowanie w tym zakresie, ze względu na niezaskarżenie skargą o wznowienie postępowania postanowienia Sądu Rejonowego z dnia 20 października 1993 r. w części odnoszącej się do nieruchomości o wymienionych numerach geodezyjnych,

2) w pozostałej części zmienił w ten sposób, że postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 20 października 1993 r. zmienił i stwierdził, że Skarb Państwa - Urząd Rejonowy w B. nabył z dniem 1 września 1990 r. przez zasiedzenie prawo własności nieruchomości o numerach geodezyjnych 240/1 o powierzchni 0,0048 ha i 240/6 o powierzchni 1,6830 ha.

Sąd Okręgowy w całości podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji oraz pogląd tego sądu, że bieg terminu zasiedzenia nieruchomości objętej wnioskiem był zawieszony ze względu na stan uniemożliwiający uprawnionym dochodzenie swoich roszczeń do dnia powstania sądownictwa administracyjnego. Natomiast zakwestionował stanowisko Sądu Rejonowego w odniesieniu do oceny złej wiary Skarbu Państwa w chwili objęcia nieruchomości w posiadanie samoistne. Miarodajne w odniesieniu do oceny dobrej lub złej wiary Skarbu Państwa powinny być nie okoliczności towarzyszące wydaniu zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r., uznanego w postępowaniu nadzorczym za decyzję nieważną, lecz stan świadomości osób reprezentujących Kuratorium, w zarządzie którego znalazła się pod koniec lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku ta nieruchomość. Zdaniem Sądu Okręgowego, w sprawie brak danych świadczących o tym, że osoby reprezentujące Kuratorium w chwili przekazania mu tej nieruchomości do dyspozycji miały możliwość zorientowania się, iż zarządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. jest wadliwe

w stopniu uzasadniającym utratę przez to zarządzenie mocy ze skutkiem wstecznym. W konsekwencji należało uznać, że termin wymagany do zasiedzenia nieruchomości wynosił w sprawie, zgodnie z art. 172 k.c. w pierwotnym brzmieniu, dziesięć lat. Ponieważ termin ten nie mógł biec przed powstaniem sądownictwa administracyjnego, jego bieg rozpoczął się dopiero w dniu 1 września 1980 r., z chwilą wejścia w życie ustawy o NSA, i zakończył, nieprzerwany przez żadne zdarzenie mogące mieć wpływ na jego bieg, w dniu 1 września 1990 r., tj. jeszcze przed wejściem w życie w dniu 1 października 1990 r. noweli do Kodeksu cywilnego wydłużającej termin zasiedzenia nieruchomości przez posiadacza samoistnego, który uzyskał to posiadanie w dobrej wierze, do lat dwudziestu.

Zaskarżając postanowienie Sądu Okręgowego w części stwierdzającej zasiedzenie przez Skarb Państwa nieruchomości o numerach geodezyjnych 240/1 i 240/6 T. K. przytoczyła jako podstawy kasacyjne naruszenie art. 121 pkt 4 k.c. w związku z art. 175 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie – również przez niewłaściwe zastosowanie – art. 172 § 1 i 2 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 1990 r. w związku z art. 128 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 stycznia 1989 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarb Państwa jest osobą prawną szczególnego rodzaju. Zgodnie z art. 34 k.c., Skarb Państwa pozostaje w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych, czyli innymi słowy, mienia państwowego zarządzanego przez państwowe jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, i działa przez te właśnie jednostki. Jednostki te choć wchodzą w skład ogólnej struktury państwa zachowują względem siebie odrębność w zakresie dotyczącym reprezentacji Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych: działania, świadomość i wiedza jednych są bez znaczenia dla innych (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2007 r., III CZ 39/07, 3 grudnia 2015 r., III CSK 355/15, i 27 kwietnia 2017 r., II CSK 490/16). W okresie powojennym, w czasie obowiązywania, do dnia 31 stycznia 1989 r., zasady jednolitej własności państwowej (wyrażonej w art. 128 k.c. w pierwotnym brzmieniu

– a wcześniej wywodzonej z art. 8 Konstytucji z 1952 r. - zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1961 r., I CO 20/61) analogicznie kształtowały się także relacje między Skarbem Państwa (Państwem) a innymi państwowymi osobami prawnym oraz między poszczególnymi państwowymi osobami prawnymi innymi niż Skarb Państwa. W myśl tej zasady, Państwo było wyłącznym podmiotem uprawnień wchodzących w zakres mienia państwowego znajdującego się w zarządzie państwowych osób prawnych, zaś państwowe osoby prawne jedynie wykonywały te uprawnienia w imieniu własnym tak jakby one im samym przysługiwały. Zasadę tę odnoszono również do posiadania. Przyjmowano, że Skarb Państwa był nie tylko właścicielem, ale i posiadaczem rzeczy znajdujących się w zarządzie państwowych osób prawnych (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2008 r., II CSK 314/08, i 23 stycznia 2013 r., I CSK 256/12, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2015 r., IV CSK 514/14, jak też cytowane w nich orzecznictwo).

To, że państwowe jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi zachowują względem siebie odrębność w zakresie dotyczącym reprezentacji Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w związku z czym działania, świadomość oraz wiedza jednych nie mają znaczenia dla innych, nie daje jednak podstaw do przyjęcia, iż z przekazaniem zarządu, sprawowanego w granicach własności nad nieruchomością, której Skarb Państwa nie jest właścicielem, przez określoną państwową jednostkę organizacyjną niebędącą państwową osobą prawną, innej takiej jednostce, dochodzi do przeniesienia posiadania nieruchomości mogącego mieć wpływ na jej zasiedzenie przez Skarb Państwa. Przez cały okres władania nieruchomością w granicach treści prawa własności przez wszystkie zarządzające nią państwowe jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi posiadaczem samoistnym nieruchomości jest jeden podmiot - Skarb Państwa. W związku z tym, że o terminie – krótszym lub dłuższym - którego upływ w danym przypadku jest wymagany do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, decyduje, zarówno według art. 172 § 1 i 2 k.c. w obecnym brzmieniu, jak i w brzmieniu pierwotnym, a także według art. 50 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U.1946.11.15), stan świadomości posiadacza w chwili objęcia nieruchomości w posiadanie – czy obejmując nieruchomość

w posiadanie był on w dobrej, czy też w złej wierze – wpływ na długość terminu wymaganego do zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa, gdy państwowe jednostki zarządzające nieruchomością zmieniały się, mogła mieć tylko świadomość osób kierujących wykonywaniem zadań tej z nich, która jako pierwsza objęła nieruchomość we władanie, z chwili tego objęcia. Jakkolwiek więc działania, świadomość i wiedza jednej państwowej jednostki organizacyjnej niebędącej państwową osobą prawną jest bez znaczenia dla innej, to stwierdzenie, że kolejnej państwowej jednostce organizacyjnej zarządzającej nieruchomością nie da się, inaczej niż pierwszej, przypisać stanu świadomości decydującego o złej wierze, nie uzasadnia nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w drodze zasiedzenia na zasadach dotyczących posiadacza w dobrej wierze. Posiadaczem nieruchomości jest tu przez cały czas jeden i ten sam podmiot – Skarb Państwa, a na długość terminu wymaganego do zasiedzenia mają wpływ jedynie okoliczności z chwili objęcia przez dany podmiot nieruchomości w posiadanie. Zmiana w toku posiadania nieruchomości stanu świadomości osób kierujących wykonywaniem zadań państwowej jednostki organizacyjnej zarządzającej nieruchomością może mieć znaczenie w świetle innych regulacji różnicujących skutki prawne w zależności od dobrej lub złej wiary – np. w świetle regulacji dotyczącej roszczeń uzupełniających roszczenie windykacyjnego (art. 224 i 225 k.c.) – ale nie w świetle przepisów o zasiedzeniu, które pozbawiają tej okoliczności doniosłości prawnej.

To o czym była wyżej mowa, odnosi się także do przypadków, w których, w czasie obowiązywania zasady jednolitej własności państwowej, zarząd w zakresie obejmującym posiadanie samoistne nieruchomości przez Skarb Państwa wykonywały różne państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2009 r., III CSK 38/09, i 23 stycznia 2013 r., I CSK 256/12). Również w tych przypadkach posiadaczem był tylko jeden podmiot - Skarb Państwa, i o jego dobrej lub złej wierze wpływającej na wymagany do zasiedzenia termin posiadania mógł decydować wyłącznie stan świadomości osób pełniących funkcję organu państwowej osoby prawnej, która jako pierwsza objęła nieruchomość we władanie (a jeśli pierwszym zarządzającym nieruchomością, którą następnie oddano w zarząd państwowej osobie prawnej innej niż Skarb Państwa, była państwowa

jednostka organizacyjna niebędąca państwową osobą prawną – stan świadomości osób kierujących wykonywaniem zadań tej jednostki z chwili objęcia nieruchomości w posiadanie).

Jakkolwiek więc spostrzeżenie Sądu Okręgowego o odrębności względem siebie państwowych jednostek organizacyjnych reprezentujących w stosunkach cywilnoprawnych Skarb Państwa przejawiającej się tym, że działania, świadomość oraz wiedza jednych nie mają znaczenia dla innych, jest trafne, to Sąd Okręgowy wywiódł jednak z tego spostrzeżenia błędny wniosek o dopuszczalności uwzględnienia przy ocenie dobrej lub złej wiary, rzutującej na termin posiadania wymaganego do zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa, okoliczności leżących po stronie osób wykonujących zadania państwowej jednostki organizacyjnej (kuratorium), będącej kolejnym zarządcą spornej nieruchomości, objętej wcześniej we władanie przez inną państwową jednostkę organizacyjną, a nie osób wykonujących zadania jednostki, która wcześniej, jako pierwsza, objęła sporną nieruchomość we władanie w następstwie zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. Stanowisko to jest nie do pogodzenia z art. 172 § 1 i 2 k.c. zarówno w obecnym, jak i pierwotnym brzmieniu, jak i z art. 50 § 1 i 2 Prawa rzeczowego, we wszystkich bowiem tych przepisach termin posiadania wymaganego do nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie zależy tylko i wyłącznie od dobrej lub złej wiary posiadacza w chwili objęcia nieruchomości w posiadanie.

Z dokonanych w sprawie ustaleń wynika, że sporna nieruchomość została w wyniku zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. przejęta na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi. Przejęcie jej przez aparat Państwowego Funduszu Ziemi podległy Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych było jednoznaczne z objęciem jej we władanie kwalifikujące się jako posiadanie samoistne przez Skarb Państwa. Ta więc chwila, wbrew stanowisku Sądów orzekających w toku instancji, wyznaczała początek posiadania samoistnego spornej nieruchomości przez Skarb Państwa i tylko ona powinna być uwzględniana w sprawie przy ocenie dobrej lub złej wiary Skarbu Państwa na potrzeby stosowania przepisów o zasiedzeniu.

Zarówno w świetle art. 172 § 1 k.c., w obecnym i dawnym brzmieniu, jak i w świetle art. 50 § 1 Prawa rzeczowego, domniemywa się uzyskanie posiadania w dobrej wierze (to samo obecnie wynika też z art. 7 k.c., a uprzednio wynikało z art. 301 Prawa rzeczowego). W sprawach o zasiedzenie przedmiotem dowodu obciążającego właściciela nieruchomości, przeciwko któremu biegnie zasiedzenie, jest więc zła wiara posiadacza powołującego się na zasiedzenie, posiadacz ten zaś swojej dobrej wiary, z której wywodzi skutki prawne, nie musi dowodzić, ponieważ prawo ją domniemywa.

Posiadanie samoistne uznaje się za uzyskane w złej wierze, gdy zostanie wykazane, że posiadacz, obejmując rzecz w posiadanie, wiedział, iż nie jest właścicielem lub powinien był o tym wiedzieć w danych okolicznościach. W przypadkach działania państwowej jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną decyduje wiedza (stan świadomości) osób wykonujących zadania danej jednostki organizacyjnej, a w przypadkach działania państwowej osoby prawnej innej niż Skarb Państwa – wiedza (stan świadomości) osób pełniących funkcję organu osoby prawnej (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1972 r., I CR 177/72, 17 grudnia 2010 r., III CSK 57/10, 3 grudnia 2015 r., III CSK 355/15, 8 grudnia 2016 r., III CZP 86/16, 1 marca 2017 r., IV CSK 261/16).

W sprawach o stwierdzenie zasiedzenia przez Skarb Państwa, będących następstwem wzruszenia w postępowaniu nadzorczym decyzji leżącej u podstaw uzyskania posiadania nieruchomości przez Skarb Państwa, ocena dobrej lub złej wiary bywa, z wielu powodów - w szczególności: braków w materiale dowodowym spowodowanych upływem czasu, nakładania się współczesnych ocen prawnych na, co do zasady właściwe w tych sprawach, oceny prawne z czasu wydania wzruszonej decyzji – trudna; podobnie jak w ogóle – wobec braku specjalnej regulacji - trudne jest przywracanie w sposób niebudzący wątpliwości stanu prawnego nieruchomości sprzed kilkadziesiątu lat przy zastosowaniu instytucji prawa cywilnego (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07; a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10,

postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2013 r., II CSK 14/13, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 783/15).

Nie można się zgodzić z poglądem, wyrażonym w toku postępowania w niniejszej sprawie, że samo stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), w której następstwie Skarb Państwa wszedł w posiadanie nieruchomości, przesądza o złej wierze Skarbu Państwa w chwili uzyskania posiadania nieruchomości. W przypadkach stwierdzenia nieważności takiej decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa może chodzić o różne sytuacje.

W niektórych sytuacjach, w szczególności w razie stwierdzenia nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, akt wywłaszczenia (pozbawienie dotychczasowego właściciela prawa własności i przejścia tego prawa na Skarb Państwa) jest oddzielony od aktu objęcia wywłaszczonej nieruchomości we władanie przez określoną państwową jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub przez państwową osobę prawną inną niż Skarb Państwa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2015 r., III CZP 32/15). Objęcie w posiadanie nieruchomości na podstawie decyzji o wywłaszczeniu na ogół przemawia za uznaniem, że do uzyskania posiadania doszło w dobrej wierze. Prawo własności Skarbu Państwa do nieruchomości ma tu potwierdzenie w treści właściwego aktu prawnego, pozostającego w tym czasie w mocy. Jednocześnie nie można wiedzy lub nieusprawiedliwionej niewiedzy osoby pełniącej funkcję organu o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa przypisać osobom kierującym wykonywaniem zadań jednostki organizacyjnej, która objęła wywłaszczoną nieruchomość we władanie, samo zaś wydanie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości nie może być uznane za objęcie jej we władanie kwalifikujące się jako posiadanie samoistne Skarbu Państwa. W rozpatrywanych przypadkach raczej tylko wyjątkowo może dojść do obalenia domniemania uzyskania posiadania nieruchomości w dobrej wierze, a mianowicie: w razie dowiedzenia, że osoba, której stan świadomości decyduje o przypisaniu złej wiary Skarbowi Państwa wiedziała chwili objęcia nieruchomości we władanie o faktach uzasadniających stwierdzoną później nieważność decyzji lub wprawdzie nie wiedziała, ale tylko dlatego, iż nie zachowała wymaganej w tych okolicznościach staranności

(por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2001 r., II CKN 277/00, 16 maja 2013 r., IV CSK 686/12, 28 listopada 2014 r., I CSK 658/13, 2 lipca 2015 r., V CSK 625/14, 3 grudnia 2015 r., III CSK 355/15, 8 grudnia 2016 r., III CZP 86/16, 27 kwietnia 2017 r., II CSK 490/16.

Szerzej rysuje się możliwość stwierdzenia złej wiary Skarbu Państwa w chwili objęcia nieruchomości w posiadanie w przypadkach, w których – tak jak w niniejszej sprawie – z wydaniem wzruszonej z powodu rażącego naruszenia prawa decyzji o przejściu nieruchomości na własność Skarbu Państwa łączyło się bezpośrednio przejęcie znacjonalizowanej tą decyzją nieruchomości w posiadanie Skarbu Państwa przez aparat podległy organowi, który wydał tę decyzję. Ustalenie, że organ, który wydał decyzję, wiedział lub powinien był wiedzieć o przyczynie stwierdzonej w postępowaniu nadzorczym nieważności decyzji, jest w tych przypadkach jednoznaczne z obaleniem domniemania uzyskania w dobrej wierze przez Skarb Państwa posiadania nieruchomości stanowiącej przedmiot decyzji. Samo jednak stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa nie daje podstaw do uznania wskazanego domniemania za obalone. W tym kontekście w nawiązaniu do stanu faktycznego sprawy można w szczególności zauważyć, że nawet w postępowaniu o stwierdzenie nieważności zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. istnienie wymaganej przez art. 1 ust. 4 dekretu o przejęciu niektórych nieruchomości przesłanki zastosowania tego dekretu, w postaci faktycznego rozparcelowania nieruchomości ziemskiej w toku przeprowadzenia reformy rolnej w terminie do dnia 1 sierpnia 1945 r., było przedmiotem kilku zasadniczo odmiennych rozstrzygnięć i dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., I OSK [...] /12, przesądził o braku tej przesłanki i stwierdzeniu z tego powodu nieważności zaskarżonego zarządzenia jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcie o wpływie stwierdzonej wadliwości zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. w odniesieniu do spornej nieruchomości na ocenę dobrej lub złej wiary Skarbu Państwa w chwili objęcia tej nieruchomości w posiadanie samoistne na podstawie tego zarządzenia należy – z uwzględnieniem wszystkich towarzyszących okoliczności - do sądu *meriti*.

Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 31 lipca 1948 r. o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskiej J. K., której składnikiem była nieruchomość stanowiąca przedmiot obecnego postępowania, miało charakter konstytutywnej decyzji i dopóki zarządzenie to pozostawało w mocy, J. K., ani jego następcy prawni nie mogli skutecznie dochodzić wobec Skarbu Państwa w stosunku do tej nieruchomości roszczenia windykacyjnego. Nie mogli wykazać się tytułem prawnym do tej nieruchomości. W świetle treści tego zarządzenia tytuł ten w postaci prawa własności przysługiwał Skarbowi Państwa. Nieodzownym warunkiem skutecznego dochodzenia przez nich od Skarbu Państwa wydania spornej nieruchomości było zatem uprzednie wyeliminowanie tego zarządzenia z obrotu prawnego w postępowaniu nadzorczym.

Do biegu zasiedzenia stosuje się zgodnie z art. 175 k.c. oprócz art. 173 i 176 k.c. odpowiednio przepisy o biegu przedawnienia roszczeń. Podobne uregulowanie zawierał art. 53 Prawa rzeczowego. Konsekwencją wskazanego odesłania jest możliwość odpowiedniego stosowania do biegu zasiedzenia w okresie przed 1 stycznia 1965 r. m.in. art. 277 pkt 4 Kodeksu zobowiązań (Dz.U.1933.82.589) oraz art. 109 pkt 4 Przepisów ogólnych prawa cywilnego (Dz.U.1950.34.311) stanowiących, że bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu względem wszelkich roszczeń, gdy z powodu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości albo siły wyższej nie można ich dochodzić przed sądami polskimi - a do biegu zasiedzenia w okresie od 1 stycznia 1965 r.: art. 121 pkt 4 k.c. przewidującego, iż bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju – przez cały czas trwania przeszkody. Dopuszczalność stosowania do biegu zasiedzenia wymienionych przepisów odpowiada podstawowym założeniom instytucji zasiedzenia. Skutkiem upływu terminu zasiedzenia jest utrata własności rzeczy na korzyść samoistnego posiadacza rzeczy w wyniku niewykonywania przez właściciela swych uprawnień w terminie zasiedzenia, a bieg terminu prawa materialnego z ujemnymi konsekwencjami dla określonej osoby można zaakceptować o tyle tylko, o ile osoba ta ma możliwość przeciwdziałania skutkom upływu terminu; wyraża to paremia:

agere non valenti non currit praescriptio (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2004 r., III CK 461/03, 13 października 2005 r., I CK 162/05, 5 lutego 2009 r., I CSK 331/08, 16 lutego 2012 r., III CSK 208/11, 4 kwietnia 2014 r., II CSK 410/13).

Na równi ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości), uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie biegu przedawnienia oraz zasiedzenia, traktuje się w orzecznictwie niezależny od właściciela, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny, o powszechnym zasięgu oddziaływania stan niemożności efektywnego dochodzenia w niektórych sytuacjach w okresie powojennym zwrotu rzeczy na drodze prawnej. Według utrwalonego w orzecznictwie stanowiska, stwierdzenie takiego stanu musi się opierać na ocenie indywidualnej sytuacji właściciela. W PRL taki stan mógł być w szczególności wynikiem niemającej podstaw prawnych praktyki wyłączania niektórych spraw z drogi sądowej i rozpoznawania ich w postępowaniu administracyjnym, niedostępności środków prawnych pozwalających skutecznie podważyć wadliwe decyzje administracyjne (brak sądowej kontroli decyzji administracyjnych), przynależności właściciela do grupy osób dyskryminowanych lub represjonowanych z przyczyn polityczno-ustrojowych i ówczesnej powszechnej praktyki stosowania prawa niezapewniającej tym osobom realnych możliwości uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia. Powołanie się ogólnie na ówczesną sytuację polityczną uznaje się za niewystarczające do wykazania stanu uzasadniającego zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. lub jego wcześniejszych odpowiedników (zob. w szczególności uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07, oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., II CSK 241/08, 22 listopada 2011 r., III CSK 26/11, 11 grudnia 2013 r., IV CSK 184/13, 10 kwietnia 2014 r., IV CSK 519/13).

W świetle powyższych uwag, możliwość efektywnego dochodzenia przez właściciela zwrotu rzeczy na drodze prawnej – wystąpienie lub niewystąpienie stanu uzasadniającego zastosowanie w sprawie art. 121 pkt 4 k.c. lub jego wcześniejszych odpowiedników – zależy od okoliczności konkretnego przypadku:

czy i jakie czynniki wykluczające możliwość dochodzenia praw przez właściciela zostaną stwierdzone.

W odniesieniu do przypadków, w których, tak jak w niniejszej sprawie, konieczne do odzyskania nieruchomości od Skarbu Państwa przez byłego właściciela lub jego następców prawnych było wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznej decyzji orzekającej o przejściu własności nieruchomości na Skarb Państwa, szeroko w orzecznictwie jest przyjmowany pogląd, że stan powodujący zawieszenie biegu terminu zasiedzenia na podstawie art. 121 pkt 4 k.c. lub jego wcześniejszych odpowiedników istniał w zasadzie do 31 sierpnia 1980 r., tj. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy o NSA i powstania sądownictwa administracyjnego, kiedy otworzyła się możliwość sądowej kontroli decyzji administracyjnych (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03 i V CK 24/03, 11 grudnia 2013 r., IV CSK 184/13, 23 maja 2013 r., I CSK 619/12, 10 kwietnia 2014 r., IV CSK 519/13).

Także Sąd Okręgowy przyjął jak wiadomo w ślad za Sądem Rejonowym w zaskarżonym postanowieniu, że w okolicznościach sprawy termin zasiedzenia nie mógł ze względu na istnienie stanu kwalifikującego się jako stan siły wyższej w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c. biec przeciwko J.K. i jego następcom prawnym w okresie poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy o NSA. W ocenie skarżącej, końcową datę istnienia tego stanu należało jednak w sprawie przesunąć z 31 sierpnia 1980 r. na dzień 4 czerwca 1989 r. lub co najmniej - na grudzień 1984 r. Wskazanie tej ostatniej daty skarżąca wiąże z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, w której zakwestionowana została wykładnia art. 14 ustawy o NSA wykluczająca zaskarżenie do sądu administracyjnego decyzji wydanych w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji, zawsze gdy postępowanie w trybie instancyjnym zostało wszczęte przed datą wejścia w życie ustawy o NSA, także więc wtedy, gdy postępowanie w trybie nadzoru zostało wszczęte po tej dacie. Skarżąca, z jednej strony, powołała się na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 1981 r., II SA 157/81, wyrażające wspomnianą wykładnię, a z drugiej, na wymienioną uchwałę, w której ta wykładnia została zakwestionowana oraz na pozostającą w zgodzie z tą uchwałą uchwałę składu

siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 1991 r., AZP 2/91. Zdaniem skarżącej, przyjęta w powołanym wyżej postanowieniu wykładnia art. 14 ustawy o NSA stanowiła wyraz utrzymującego się także po wejściu w życie ustawy o NSA stanu wykluczającego efektywne dochodzenie przez następców prawnych J. K. swych praw do spornej nieruchomości w zakresie dotyczącym koniecznego do odzyskania nieruchomości wzruszenia zarządzenia z dnia 31 lipca 1948 r. O zmianie w tym względzie można by więc mówić najwcześniej dopiero po podjęciu przez Sąd Najwyższy w dniu 15 grudnia 1984 r. uchwały w sprawie III AZP 8/83. Jednak sytuacja w tym względzie zmieniła się w pełni dopiero po wyborach do parlamentu w dniu 4 czerwca 1989 r.

Broniony przez skarżącą pogląd nie przekonuje. Choć jak wyjaśniono, rozstrzygnięcie, czy istniał stan uzasadniający zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. lub jego wcześniejszych odpowiedników, zależy od okoliczności konkretnego przypadku (zob. w związku z tym w szczególności postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2008 r., II CSK 241/08), wobec czego także w sprawach, w których, jak w niniejszej, udzielenie ochrony prawnej uwarunkowane jest wzruszeniem ostatecznej decyzji w odpowiednim trybie postępowania administracyjnego, nie można wykluczyć stwierdzenia późniejszej od dnia ustanowienia sądownictwa administracyjnego końcowej daty istnienia takiego stanu, a nawet uznania za tę datę dopiero 4 czerwca 1989 r. - to argumenty zawarte w skardze tego w sprawie nie uzasadniają. Podniesiona w skardze kwestia wykładni art. 14 ustawy o NSA nie różniła się od normalnie występujących kwestii interpretacyjnych. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, stanowiła potwierdzenie ujawniającej się praktycznie od początku obowiązywania ustawy o NSA tendencji do rozszerzającej wykładni jej przepisów intertemporalnych (zob. także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 1991 r., AZP 2/91, oraz uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10), a wcześniejsze - tak samo jak późniejsze orzeczenia (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 1985 r., II SA 1901/85) - w których znalazła wyraz wykładnia odmienna od przyjętej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, nie mogą być - podobnie jak wszelkie inne

rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądowym - odbierane jako przejaw utrzymywania się także po powstaniu sądownictwa administracyjnego stanu niepozwalającego następcom prawnym J. K. dochodzić stwierdzenia nieważności zarządzenia z dnia 31 lipca 1948 r., tj. istnienia podstaw do zastosowanie w sprawie art. 121 pkt 4 k.c. w związku z art. 175 k.c. również w odniesieniu do okresu, kiedy sądownictwo administracyjne już istniało.

W sprawie nie ma też innych danych, które mogłyby przemawiać za przesunięciem końcowej daty zawieszenia biegu zasiedzenia poza ustalony przez Sąd Okręgowy dzień 31 sierpnia 1980 r. W szczególności brak danych mogących wskazywać na utrudnienia w dochodzeniu praw do spornej nieruchomości z powodu dyskryminowania uprawnionych na tle politycznoustrojowym również w okresie po wejściu w życie ustawy o NSA.

Z przedstawionych przyczyn wobec częściowej zasadności skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

aj