

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 15 kwietnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

SSN Anna Owczarek

SSN Maria Szulc

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z wniosku Skarbu Państwa - Nadleśnictwa P.
przy uczestnictwie I. S.
o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 15 kwietnia 2015 r.
przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Wojciecha Kasztelana,
zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z dnia 21 marca 2014 r., sygn. akt IV CSK 473/13,
do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu,

"Czy obowiązywanie art. 9 ust. 3 i 4 (po zmianie numeracji - art. 16 ust. 3 i 4) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) stanowiło przeszkodę w skutecznym dochodzeniu wydania nieruchomości będącej w posiadaniu Skarbu Państwa, powodującą zawieszenie biegu zasiedzenia na podstawie art. 53 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.) w zw. z art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34 poz. 311) w zw. z art. XLI § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16 poz. 94 ze zm.) a następnie art. 175 z art. 121 pkt 4 k.c.?"

podjął uchwałę:

Obowiązywanie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy 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.; art. 16 ust. 3 i 4 w tekście jednolitym: Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.) nie stanowiło przyczyny zawieszenia biegu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości objętych art. 9 ust. 1 (art. 16 ust. 1) tej ustawy.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę kasacyjną wnioskodawcy Skarbu Państwa - Nadleśnictwa P. od postanowienia Sądu Okręgowego w S., przedstawił składowi powiększonemu następujące zagadnienie prawne: „Czy obowiązywanie art. 9 ust. 3 i 4 (po zmianie numeracji - art. 16 ust. 3 i 4) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) stanowiło przeszkodę w skutecznym dochodzeniu wydania nieruchomości będącej w posiadaniu Skarbu Państwa, powodującą zawieszenie biegu zasiedzenia na podstawie art. 53 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm.) w zw. z art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34 poz. 311) w zw. z art. XLI § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 94 ze zm.) a następnie art. 175 w zw. z art. 121 pkt. 4 k.c.?”.

Postanowieniem z dnia 21 marca 2014 r. Sąd Okręgowy w S., na skutek apelacji uczestnika postępowania, zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w C. z dnia 29 maja 2012 r., stwierdzające nabycie przez wnioskodawcę w drodze zasiedzenia z dniem 8 października 2007 r. własności bliżej opisanej nieruchomości leśnej, w ten sposób, że wniosek oddalił.

Istota zagadnienia prawnego, przedstawionego powiększonemu składowi Sądu Najwyższego, według składu orzekającego sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy dla biegu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości leśnej przejętej z odwołaniem do przepisów dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82 ze zm., dalej także „Dekret”) ma znaczenie art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.; art. 16 ust. 3 i 4 w tekście jednolitym: Dz. U. z 1989 r., Nr 58, poz. 348 ze zm.; dalej także „ustawa z 1958 r.”).

Skład orzekający przypomniał, że celem art. 9 (art. 16) ustawy z 1958 r. było zalegalizowanie przypadków przejęcia - z powołaniem się na przepisy dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm., dalej jako: „dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej”) lub na przepisy Dekretu - nieruchomości rolnych lub leśnych niepodlegających działaniu tych przepisów.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważał pogląd, że nieruchomości objęte działaniem art. 9 (16) ust. 1 ustawy z 1958 r. przechodziły na własność Skarbu Państwa na podstawie konstytucyjnej decyzji właściwego organu administracyjnego, nie zaś z mocy prawa. W rezultacie obecnie, po uchyleniu tego przepisu, Skarbowi Państwa, który zmierza do ustabilizowania władztwa nad objętą bezprawnie we władanie nieruchomością, w stosunku do której decyzja o przejęciu nie została wydana, pozostaje powołanie się na nabycie własności przez zasiedzenie.

Według utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego obowiązywanie art. 9 (16) ustawy z 1958 r. miało ten skutek, iż w razie wytoczenia przez właściciela nieruchomości rolnej lub leśnej bezprawnie objętej we władanie przez Państwo powództwa o przywrócenie jej posiadania lub o wydanie, sąd obowiązany był zawiesić postępowanie (na podstawie art. 191 pkt 3 d.k.p.c., a później na podstawie art. 177 § 1 pkt. 3 k.p.c.) do czasu rozstrzygnięcia przez organ administracyjny prejudycjalnej kwestii, dotyczącej przejęcia przez Skarb Państwa tej nieruchomości na podstawie art. 9 (16) ust. 1 ustawy z 1958 r.; decyzja o przejęciu uzasadniała umorzenie postępowania sądowego. Przyjęta wykładnia powodowała, że wystąpienie z powództwem o przywrócenie posiadania lub wydanie nieruchomości niechybnie prowadziło do jej przejęcia na własność Państwa.

Skład orzekający wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje rozbieżność co do tego, jakie znaczenie ma obowiązywanie art. 9 (16) ustawy z 1958 r. dla nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości podlegającej temu przepisowi i objętej bezprawnie we władanie przez Skarb Państwa.

W niektórych orzeczeniach Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że konsekwencją obowiązywania art. 9 (16) ustawy z 1958 r. było wyłączenie możliwości efektywnego dochodzenia przez właścicieli wydania podlegających temu przepisowi nieruchomości rolnych lub leśnych, co może być charakteryzowane jako niezależny od właściciela, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny stan o powszechnym zasięgu oddziaływania, porównywalny ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości), który powinien powodować wstrzymanie rozpoczęcia albo zawieszenie biegu zasiedzenia.

W myśl poglądu odmiennego negatywna ocena art. 9 (16) ustawy z 1958 r. nie może prowadzić do uznania go za przeszkodę w dochodzeniu prawa własności aktualizującą zastosowanie art. 121 pkt. 4 w zw. z art. 175 k.c. Nie można bronić koncepcji opartej na założeniu, że przepis ustawowy, niezakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, może zostać uznany za przyczynę stanu wyższej konieczności, równoznaczną z wyłączeniem działania wymiaru sprawiedliwości. Prowadziłoby to do zanegowanie obowiązywania art. 9 (16) ustawy z 1958 r. bez zachowania właściwej drogi prawnej.

Skład orzekający zauważył, że „budzi sprzeciw” konstrukcja leżąca u podstaw art. 9 (16) ustawy z 1958 r. niwecząca - w odniesieniu do nieruchomości objętych działaniem tego przepisu - ochronny skutek powództwa posesoryjnego lub windykacyjnego i nadająca tym powództwom „charakter środków autodestrukcyjnych” dla wnoszącego, który na skutek zwrócenia się o ochronę przysługującego mu prawa własności doprowadziłby do nieodwracalnej utraty tego prawa, podczas gdy nie występując z roszczeniem mógł je zachować. W tym zakresie, zdaniem składu orzekającego, sytuacja nie uległa zmianie po ustanowieniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych, ponieważ wydanie decyzji na podstawie art. 9 (16) ust. 1 i 3 ustawy z 1958 r. „...stanowiło realizację obowiązujących przepisów prawnych i zakwestionowanie jej na drodze sądowo - administracyjnej nie rokowało szans powodzenia, paradoksalnie ochronę prawa własności mogło zapewnić zaniechanie występowania z przewidzianymi w tym celu roszczeniami, co jednak paraliżowało możliwość przerwania biegu zasiedzenia”.

Ostatecznie skład orzekający przychylił się do koncepcji upatrującej przyczyn zawieszenia wymiaru sprawiedliwości „nie tyle w wyłączeniu z drogi sądowej i przekazaniu organom administracyjnym orzekania o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości wskazanych w art. 9 (16) ustawy z 1958 r., ile w braku sądowej kontroli decyzji podejmowanych w postępowaniu administracyjnym”; koncepcja ta, w ocenie składu orzekającego, odpowiada wykładni przyjmowanej konsekwentnie po podjęciu uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07 (OSNC 2008/5/43).

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga przypomnienia treści art. 9 ustawy z 1958 r. Przepis ten stanowił w ust. 1, że „Nieruchomości rolne i leśne, objęte we władanie Państwa do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przejmują się na własność Państwa bez względu na ich obszar, jeżeli znajdują się one nadal we władaniu Państwa lub zostały przekazane przez Państwo w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. Nieruchomości te przejmują się bez odszkodowania, a długi i ciężary zabezpieczone na tych nieruchomościach umarza się, z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznane zostanie za niezbędne”; w ustępie 3 przepis przewidywał, że „O przejęciu nieruchomości rolnych na własność Państwa orzeka organ administracji rolnej prezydium powiatowej rady narodowej, a o przejęciu nieruchomości leśnych - rejon lasów państwowych. O uznaniu służebności za niezbędne orzeka organ właściwy do wydania orzeczenia o przejęciu nieruchomości na własność Państwa”, natomiast w ustępie 4 postanawiał, że „Postępowanie sądowe o przywrócenie posiadania lub wydanie nieruchomości określonych w ust. 1 podlega umorzeniu, a nie wykonane tytuły egzekucyjne zasądzające te roszczenia są pozbawione skutków prawnych”.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. nr 10, poz. 56) art. 9 ust. 3 otrzymał brzmienie: „O przejęciu nieruchomości rolnych na własność Państwa orzeka organ administracji rolnej prezydium powiatowej rady narodowej terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki gruntami stopnia podstawowego, a o przejęciu

nieruchomości leśnych - dyrektor okręgowego zarządu lasów państwowych. O uznaniu służebności za niezbędną orzeka organ właściwy do wydania orzeczenia decyzji o przejęciu nieruchomości na własność Państwa". Zmiana ta nie zmieniła istoty konstrukcji przyjętej w przytoczonym przepisie.

Po zmianie numeracji wprowadzonej w tekście jednolitym z 1989 r. (Dz. U. Nr 58, poz. 348) art. 9 został oznaczony jako 16. Przepis ten utracił moc z dniem wejścia w życie art. 58 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464), tj. z dniem 1 stycznia 1992 r.

W okolicznościach niniejszej sprawy nieruchomość leśna została objęta we władanie przez Skarb Państwa w oparciu o art. 1 ust. 1 Dekretu, który stanowił, że „Lasy i grunty leśne o obszarze ponad 25 ha, stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych i prawnych przechodzą na własność Skarbu Państwa”.

W orzecznictwie i doktrynie nie budziło wątpliwości, że zgodnie z art. 1 ust. 1 Dekretu przejście własności następowało z mocy samego prawa (por. np. uchwałę SN z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 50/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 212; uchwałę SN z dnia 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 215; wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2005 r., II CK 653/04, OSNC 2006, nr 3, poz. 56; wyrok SN z dnia 26 maja 2006 roku, V CSK 97/06, nie publ.; wyrok SN z dnia 10 sierpnia 2006 r., V CSK 248/06, nie publ.; wyrok SN z dnia 6 lutego 2009 r., IV CSK 404/08, nie publ.; wyrok SN z dnia 4 lutego 2010 r., IV CSK 402/09, nie publ.; wyrok SN z dnia 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, nie publ.; wyrok SN z dnia 20 września 2013 r., II CSK 4/13, nie publ.). Mniej oczywisty był tryb rozstrzygnięcia kwestii spornych dotyczących zastosowania Dekretu na gruncie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 20 stycznia 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 4, poz. 16). Niemniej praktyka ciążyła ku ich rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej, podobnie jak w przypadku przejęć dokonywanych na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - zasada prawna - z dnia

13 października 1951 r., C 427/51, OSN 1953, z. I, poz. 1; uchwałę SN z dnia 29 października 1958 r., I CO 19/58, OSN 1960, nr 1, poz. 1. oraz uzasadnienie postanowienia SN z dnia 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13 (nie publ.).

Współcześnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego zauważa się, że w odróżnieniu od praktyki rozstrzygania sporów dotyczących przejmowania nieruchomości rolnych w trybie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, w odniesieniu do przejmowania nieruchomości leśnych na podstawie Dekretu tego rodzaju praktyka była pozbawiona podstaw prawnych. Dlatego też współcześnie, po uchyleniu Dekretu, w orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że spory co do tego, czy nieruchomość leśna podpadała pod przepisy Dekretu podlegają rozpoznaniu w postępowaniu sądowym (por. np. uchwałę SN z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 50/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 212; uchwałę SN z dnia 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 215; postanowienie SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03, OSP 2004, z. 4, poz. 53 z dnia 9 maja 2003 r., V CK 24/03, nie publ.).

W odniesieniu do art. 9 (16) ust. 1 ustawy z 1958 r. w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalili się poglądy, że przejęcie nieruchomości na mocy art. 9 (16) ust. 1 nie następowało *ex lege*, a do przejścia własności niezbędna była konstytutywna decyzja administracyjna (stanowisko takie zostało wyrażone już w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 1960 r., II CR 386/59, OSNC 1962, nr 3, poz. 88; postanowienie SN z dnia 11 grudnia 2013 r., IV CSK 184/13, nie publ.; wyrok SN z dnia 8 maja 2002 r., III CKN 762/00, OSNC 2003, nr 3, poz. 43).

Z powyższym poglądem koreluje przyjęte w orzecznictwie i w doktrynie stanowisko, iż umorzenie postępowania przewidziane w art. 9 (16) ust. 4 ustawy z 1958 r. może nastąpić dopiero po ustaleniu, że właściwy organ administracyjny wydał orzeczenie o przejęciu nieruchomości na własność państwa (por. orzeczenie SN z dnia 21 sierpnia 1959 r., I CR 964/58, OSN 1961, nr 2, poz. 42; orzeczenie SN z dnia 14 listopada 1960 r., II CR 386/59, OSN 1962, nr 3, poz. 88; orzeczenie SN z dnia 2 listopada 1961 r., II CR 860/60, OSN 1963, nr 3, poz. 56; por. też uchwałę SN z dnia 29 października 1958 r., I CO 19/58, OSN 1960, nr 1, poz. 1).

Przechodząc do oceny znaczenia art. 9 (16) ustawy z 1958 r. dla biegu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości leśnej przejętej z odwołaniem do przepisów Dekretu należy zastrzec, że nie budzi wątpliwości kwestia ogólnej dopuszczalności ujmowania przeszkód natury politycznej jako okoliczności, która - pod pewnymi warunkami - może być zrównana w skutkach z siłą wyższą (art. 121 pkt 4 w zw. z art. 175 k.c.). Kwestia ta została - przynajmniej co do samej zasady - przesądzona w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07 (OSNC 2008 Nr 5, poz. 43), według której „zasiedzenie jednak nie biegło, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.)”. Sąd Najwyższy wskazał, że 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. W szczególności nie ma znaczenia dla oznaczenia chwili ustania przeszkody czas, w którym osoba ta podjęła stosowne działania; istotne jest, kiedy powszechne oddziaływanie przeszkody ustało i osoba ta mogła podjąć te działania. Ocena w tym przedmiocie musi być pozostawiona sądowi orzekającemu w konkretnej sprawie. Dokonując tej oceny, sąd powinien mieć na względzie, że zastosowanie art. 121 pkt. 4 w związku z art. 175 k.c. jest uzasadnione tylko w razie ustalenia, iż osoba uprawniona do skutecznego dochodzenia roszczenia o wydanie nieruchomości rzeczywiście była tej możliwości pozbawiona. Takie ustalenie nie może być dokonane wyłącznie na podstawie twierdzeń osoby uprawnionej; konieczne jest wykazanie, że w ówczesnych warunkach ustrojowych i w stanie prawnym skuteczne dochodzenie roszczenia nie było możliwe bądź ze względu na niedostępność środków prawnych, które pozwoliłyby podważyć wadliwe akty władzy publicznej, bądź ze względu na to, że powszechna praktyka stosowania obowiązujących wówczas przepisów - obiektywnie biorąc - nie stwarzała realnych szans uzyskania korzystnego dla uprawnionego rozstrzygnięcia. Jest to istotne, gdyż wykazanie tych okoliczności powinno zapobiec niebezpieczeństwu nadmiernej subiektywizacji w ujmowaniu stanu siły wyższej.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 października 2008 r., II CSK 241/08 (nie publ.) zauważył, że istnienie siły wyższej jako przeszkody w dochodzeniu przez właściciela zwrotu nieruchomości bezprawnie zajętej przez Państwo w okresie działań nacjonalizacyjnych po drugiej wojnie światowej można przyjąć wtedy, gdy wykazane zostanie, że właściciel ze względu na swoją indywidualną sytuację lub przynależność do określonej grupy społecznej, nie mógł, obiektywnie rzecz oceniając, liczyć na skuteczność dochodzenia roszczeń przez czas istnienia PRL lub przez jakiś okres”.

Pogląd, że art. 9 (16) ustawy z 1958 r. stanowił przeszkodę w dochodzeniu roszczeń przez właścicieli nieruchomości leśnych znajdujących się w posiadaniu Skarbu Państwa, która uzasadnia zastosowanie art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c. został przyjęty przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2009 r. IV CSK 442/09 (nie publ.) odmawiającym przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska, że wystąpienie przez właścicieli nieruchomości pozostających we władaniu Państwa z powództwem o przywrócenie posiadania lub wydanie rzeczonyj nieruchomości doprowadziłoby do wydania decyzji na podstawie art. 9 (16) ust. 3 ustawy z 1958 r., co definitywnie pozbawiłoby ich prawa własności (podobnie w postanowieniu SN z dnia 29 kwietnia 2010 r. IV CSK 474/09, nie publ.).

W istocie tożsamy pogląd został wyrażony w postanowieniu z dnia 16 września 2011 r., IV CSK 63/11 (nie publ.), w którym Sąd Najwyższy stwierdził, nawiązując do art. 9 (16) ust. 3 i 4 ustawy z 1958 r., że w okresie jego obowiązywania wystąpienie przez właściciela z powództwem o przywrócenie posiadania lub wydanie nieruchomości leśnej „...niechybnie (...) prowadziłoby do przejęcia nieruchomości na własność Państwa. Wymienione przepisy stanowiły zatem przeszkodę w dochodzeniu roszczeń przez właścicieli nieruchomości znajdujących się w posiadaniu Skarbu Państwa, która uzasadnia zastosowanie art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.”. Stan ten istniał do dnia uchylecia art. 9 (16) ustawy z 1958 r.

Pogląd ten został podtrzymany - ponownie w odniesieniu do nieruchomości leśnej - w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2011 r. IV CSK 77/11 (nie publ.).

Nawiązując do orzecznictwa z przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, Sąd Najwyższy przypomniał, że przyjmowano wówczas, iż w razie wystąpienia przez uprawnionego na drogę sądową w celu dochodzenia swoich praw, sąd był zobowiązany do zasięgnięcia informacji we właściwym organie administracyjnym czy postępowanie zmierzające do wydania decyzji administracyjnej o przejęciu własności nieruchomości już się toczy lub będzie wszczęte oraz zawieszenia postępowania na podstawie art. 191 pkt. 3 k.p.c. do czasu wyjaśnienia tej kwestii. „W tej sytuacji wystąpienie właściciela nieruchomości z roszczeniem windykacyjnym doprowadziłoby do wydania na podstawie art. 9 (16) ust. 3 ustawy z 1958 r. decyzji o przejęciu nieruchomości stanowiącej przesłankę umorzenia postępowania w trybie art. 9 ust. 4 tej ustawy (...)”. W związku z tym Sąd Najwyższy przyznał rację skarżącym, że „...przepisy art. 9 ust. 3 i 4 (16 ust. 3 i 4) ustawy stanowiły przeszkodę w skutecznym dochodzeniu przez nich (ich poprzedników prawnych) wydania będącej w posiadaniu Skarbu Państwa nieruchomości objętej wnioskiem, która to przeszkoda uzasadnia zastosowanie art. 121 pkt. 4 w związku z art. 175 k.c. Pod pojęcie siły wyższej, w rozumieniu art. 121 pkt. 4 k.c., podpadają bowiem również takie stany, gdy, jak w sprawie, rozwiązania legislacyjne uniemożliwiały uprawnionemu właścicielowi nieruchomości skutecznie i efektywnie dochodzenie swoich roszczeń”. Podobne stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2012 r. (IV CSK 286/11, OSNC-ZD 2013, nr 3, poz. 52).

W przywołanych orzeczeniach zawieszenie biegu zasiedzenia zostało powiązane nie tyle z wadliwą praktyką rozstrzygania kwestii czy nieruchomość jest objęta działaniem Dekretu na drodze administracyjnej i brakiem sądowej kontroli decyzji administracyjnych, ile z samym obowiązywaniem art. 9 (16) ustawy z 1958 r. Ma to między innymi taki skutek, że pozbawia znaczenia - jeżeli chodzi o okres obowiązywania tego przepisu - indywidualnych okoliczności dotyczących możliwości dochodzenia wydania nieruchomości oraz wydłuża okres zawieszenia aż do dnia uchylecia art. 9 (16) ustawy z 1958 r.

Pogląd odmienny wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2012 r. II CSK 144/11 (nie publ.), stwierdzając, że przypisanie art. 9 (16) ust. 3 i 4 ustawy z 1958 r. roli aktu prawnego wprowadzającego stan wyłączający bieg terminów zasiedzenia jest „zbyt daleko idące”, gdyż samo wprowadzenie przepisów o charakterze nacjonalizacyjnym, nawet jeżeli później przepisy te zostały uchylone, nie uzasadnia traktowania możliwości przejęcia nieruchomości w zgodzie z tymi przepisami jako działania bezprawnego, którego wystąpienie zrównać należy ze stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Inaczej mówiąc, w ocenie Sądu Najwyższego obowiązywanie art. 9 (16) ustawy z 1958 r. nie stanowiło *per se* okoliczności uzasadniającej zawieszenie biegu terminu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości objętych regulacją tego przepisu.

Ten kierunek wykładni został podtrzymany w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13 (nie publ.) oraz z dnia 11 grudnia 2013 r. (IV CSK 184/13, nie publ.). W drugim z nich Sąd Najwyższy stwierdził, że brak podstaw do łączenia z samym obowiązywaniem art. 9 (16) ustawy z 1958 r. istnienia stanu siły wyższej ze skutkiem w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości objętych tą regulacją. Koncepcja odwołująca się do pojęcia siły wyższej nie może bowiem prowadzić do podważenia obowiązywania prawa, a uznanie, że art. 9 (16) ustawy z 1958 r. stwarzał w odniesieniu do dotyczących go nieruchomości stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości w zakresie możliwości dochodzenia ich zwrotu przez właścicieli oznaczałoby w istocie zanegowanie jego obowiązywania. Tymczasem do eliminacji z porządku prawnego przepisu ustawy negatywnie ocenianego z punktu widzenia norm Konstytucji może dojść tylko w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i tylko przy spełnieniu określonych wymagań.

Sąd Najwyższy zauważył, z powołaniem się na swoje orzeczenie z dnia 21 sierpnia 1959 r., I CR 964/58 (OSN 1961, nr 2, poz. 42), że art. 9 (16) ustawy z 1958 r. nie wyłączał całkowicie drogi sądowej w sporach o wydanie nieruchomości przez Skarb Państwa, droga ta została wyłączona tylko w kwestii zastrzeżonej do prejudycjalnej decyzji organu administracyjnego, tj. podlegania nieruchomości regulacji art. 9 (16) tej ustawy. Wydane na podstawie tego przepisu decyzje administracyjne w razie

zniszczenia się przewidzianych w nim przesłanek były decyzjami zgodnymi z prawem. W razie zaś podjęcia decyzji, o której była mowa w tym przepisie, w warunkach nieważności, mogła ona być zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym. Ponadto od 1 września 1980 r. istniała możliwość sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Sąd Najwyższy uznał jednak, że w sprawie miało miejsce zawieszenie biegu terminu zasiedzenia argumentując, że: „...okoliczności przejęcia przez Państwo nieruchomości leśnych od poprzedników prawnych uczestników w dniu 15 września 1955 r. i utrzymująca się do przełomu polityczno-ustrojowego, jaki nastąpił w 1989 r., niezgodna z prawem praktyka rozpoznawania sporów o podleganie nieruchomości dekretowi o przejęciu lasów w postępowaniu administracyjnym, w połączeniu z nieistnieniem do dnia 31 sierpnia 1980 r. możliwości sądowej kontroli decyzji administracyjnych (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r. V CK 13/03 i V CK 24/03), stworzyła, istniejąca aż do tej ostatniej daty, czyli do 31 sierpnia 1980 r., stan o cechach stanu siły wyższej, uniemożliwiający poprzednikom prawnym uczestników dochodzenie zwrotu przejętej przez Państwo nieruchomości. W związku z tym przed ustaniem tego stanu nie mógł się rozpocząć bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c. - w odniesieniu do okresu od dnia wejścia w życie Kodeksu cywilnego, a w odniesieniu do wcześniejszego okresu - art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. Nr 34, poz. 311, w związku z art. 53 dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe, Dz. U. Nr 57, poz. 319 ze zm., przepisy intertemporalne - art. XLI § 1 p.w.k.c.). W konsekwencji przewidziany w art. 172 § 2 k.c. trzydziestoletni termin wymagany do zasiedzenia nieruchomości objętej w posiadanie w złej wierze rozpoczął bieg w sprawie dopiero w dniu 1 września 1980 r. (...).” Do tego kierunku wykładni Sąd Najwyższy przychylił się również w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2014 r. IV CSK 519/13 (nie publ.).

W świetle ostatnio przytoczonych orzeczeń art. 9 (16) ustawy z 1958 r. nie powodował automatycznie zawieszenia biegu terminu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości podlegających tej ustawie. Zawieszenie to związane zostało z bezprawną uzurpacją kompetencji przez władze administracyjne i brakiem

sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Między orzeczeniami tym zachodzi jednak pewna różnica. O ile w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2012 r., II CSK 144/11 (nie publ.) Sąd Najwyższy rozważał brak sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 9 (16) ust. 3 ustawy z 1958 r., o tyle w postanowieniach z dnia 14 listopada 2013 r., IV CSK 166/13 (nie publ.) i z dnia 11 grudnia 2013 r. IV CSK 184/13 (nie publ.) znaczenie art. 9 (16) ustawy z 1958 r. było w istocie pomijane, a brak sądowej kontroli decyzji administracyjnych wiązany był z praktyką - skądinąd pozbawioną podstaw prawnych - rozstrzygania o podpadaniu nieruchomości leśnej pod przepisy Dekretu na drodze administracyjnej.

U podłoża poglądu, że obowiązywanie art. 9 (16) ust. 3 i 4 ustawy z 1958 r. stanowi samodzielną przyczyną wyłączającą bieg zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państw leży założenie, iż wszczęcie przez właściciela - bezprawnie wyzutego z władania nieruchomością leśną - przed organem administracyjnym albo przed sądem działania zmierzającego do odzyskania władztwa nad tą nieruchomością niechybnie prowadziłyby do przejęcia przez Skarb Państwa własności tej nieruchomości. Skutek ten rzeczywiście potwierdzają poglądy doktryny i orzecznictwa (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 1959 r., I CR 964/58, OSNCK 1961, nr 2, poz. 42; orzeczenie SN z dnia 14 listopada 1960 r., II CR 386/59, OSN 1962, nr 3, poz. 88; orzeczenie SN z dnia 2 listopada 1961 r., II CR 860/60, OSN 1963, nr 3, poz. 56). Wystarczy to, aby uznać, że właściciel bezprawnie przejętej nieruchomości był pozbawiony możliwości efektywnej ochrony swego prawa ze skutkiem określonym w art. 121 pkt 4 w zw. z art. 175 k.c.

Trzeba zauważyć, że konsekwentne respektowanie rozstrzygnięcia normatywnego wyrażonego w art. 9 (16) ustawy z 1958 r. „stawia na uboczu” koncepcję uznającą brak sądowej kontroli prawidłowości decyzji administracyjnych (wraz z dodatkowymi przesłankami) za przeszkodę wyłączającą możliwość dochodzenia przed właściwym organem wydania własności nieruchomości ze skutkiem określonym w art. 121 pkt 4 w zw. z art. 175 k.c. Można bowiem zasadnie wywodzić – kierując się racjami logicznymi leżącymi m.in. u podstaw testu *conditio sine qua non* właściwego dla odpowiedzialności odszkodowawczej –

że skoro nawet w razie istnienia efektywnej ochrony prawa własności zastosowanie art. 9 (16) ustawy z 1958 r. prowadziło do przejęcia własności nieruchomości przez Skarb Państwa, to nawet brak takiej ochrony nie miałby znaczenia dla biegu zasiedzenia, którego skutkiem jest nabycie własności przez Skarb Państwa.

Przeciwko pogładowi, że obowiązywanie art. 9 (16) ust. 3 i 4 ustawy z 1958 r. stanowiło samodzielną przyczyną wyłączającą bieg zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa jest jednak to, iż w jego świetle przyczyną wstrzymania rozpoczęcia lub zawieszenia biegu zasiedzenia jest niechybna utrata prawa własności na skutek decyzji administracyjnej, podczas gdy owa utrata własności wynikała z obowiązującego wówczas aktu normatywnego i - co równie istotne - całkowicie odpowiadała zamierzeniom ówczesnego ustawodawcy. U podstaw art. 9 (16) ustawy z 1958 r. leżało wszak dążenie do sanowania bezprawnych przejęć nieruchomości rolnych i leśnych. W świetle współczesnych standardów konstytucyjnych zamiar taki nie mógłby oczywiście zostać zaaprobowany - budził on zresztą pewne wątpliwości od początku swego obowiązywania, m.in. z tego powodu, że został ujęty bardzo szeroko i sięgał dalej niż leżące u jego podstaw uzasadnienie - co jednak nie umożliwia traktowania tego aktu normatywnego *per non est*. Twierdzenie, że przyczyną o charakterze zawieszenia wymiaru sprawiedliwości lub siły wyższej (art. 109 pkt 4 p.o.p.c. w zw. z art. 53 dekretu - Prawo rzeczowe, a obecnie art. 121 pkt 4 w zw. z art. 175 k.c.) wyłączającą bieg zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa - może być obowiązywanie aktu normatywnego, który stwarza wyraźną podstawę przejęcia - i zmierza do przejęcia - własności takiej nieruchomości przez tenże Skarb Państwa, nacechowane byłoby oczywistą sprzecznością prakseologiczną i prowadziło pośrednio do podważania mocy normatywnej tego aktu. W konsekwencji rozwiązania tego niepodobna uznać za prawidłowe.

Brak przeto podstaw do łączenia z samym obowiązywaniem art. 9 (16) ustawy z 1958 r. istnienia stanu siły wyższej ze skutkiem w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości objętych tą regulacją. Koncepcja odwołująca się do pojęcia siły wyższej nie może prowadzić do podważenia obowiązywania prawa, a uznanie, że art. 9 (16) ustawy z 1958 r. stwarzał w odniesieniu do dotyczących go nieruchomości stan

zawieszenia wymiaru sprawiedliwości w zakresie możliwości dochodzenia ich zwrotu przez właścicieli oznaczałoby w istocie zanegowanie jego obowiązywania. Tymczasem do eliminacji z porządku prawnego przepisu ustawy negatywnie ocenianego z punktu widzenia norm Konstytucji może dojść tylko w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i tylko przy spełnieniu określonych wymagań.

Uzasadniony jest zatem pogląd, że obowiązywanie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy 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.; art. 16 ust. 3 i 4 w tekście jednolitym: Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.) nie stanowiło przyczyny zawieszenia biegu zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości objętych art. 9 ust. 1 (art. 16 ust. 1) tej ustawy.

Z tych względów należało podjąć uchwałę, jak na wstępie.