

**Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 26 października 2007 r.,
III CZP 30/07**

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędziowie SN: Mirosław Bączyk, Teresa Bielska-Sobkowicz, Gerard Bieniek (sprawozdawca), Helena Ciepla, Stanisław Dąbrowski, Józef Frąckowiak, Jan Górowski, Antoni Górski, Irena Gromska-Szuster, Maria Grzelka, Jacek Gudowski, Marian Kocon, Iwona Koper, Zbigniew Kwaśniewski, Grzegorz Misiurek, Barbara Myszka, Henryk Pietrkowski, Krzysztof Pietrzykowski, Zbigniew Strus, Krzysztof Strzelczyk, Marek Sychowicz, Katarzyna Tyczka-Rote, Lech Walentynowicz, Tadeusz Wiśniewski, Hubert Wrzeszcz, Mirosława Wysocka, Kazimierz Zawada, Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 października 2007 r., przy udziale Zastępcy Prokuratora Generalnego Przemysława Piątka oraz Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisława Trociuka, po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 22 lutego 2007 r., RPO-552084-IV/07/ZA:

„Czy Państwo władając nieruchomością nabytą w ramach sprawowania władztwa publicznego (*imperium*), wykonuje jednocześnie władztwo właścicielskie, które ze względu na swój charakter może być posiadaniem samoistnym w rozumieniu art. 336 k.c., prowadzącym do zasiedzenia nieruchomości?”.

podjął uchwałę:

Władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Zasiedzenie jednak nie bieгло, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.).

Uzasadnienie

W uzasadnieniu wniosku wniesionego na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w związku z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst: z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) wskazano, że po drugiej wojnie światowej, w wyniku działalności nacjonalizacyjnej państwa, wielu właścicieli nieruchomości utraciło własność na skutek przejęcia ich majątku na rzecz Skarbu Państwa. Formalnoprawną podstawą przejęcia były liczne akty nacjonalizacyjne (np. dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm. oraz ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.), dochodziło jednak także do aktów nadużywania władztwa publicznego przez podejmowanie działań prawnych i faktycznych niezgodnych z obowiązującymi wówczas przepisami. Tytułem przykładu można wskazać na decyzje wydawane na podstawie art. 11 ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa jednorodzinne w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 31, poz. 138), który przewidywał przejęcie na własność Państwa bez odszkodowania 33% ogólnej powierzchni gruntów objętych podziałem.

Skuteczne próby podważania następstw tych działań zostały podjęte przez osoby pokrzywdzone w zasadzie dopiero po transformacji ustrojowej w 1989 r., gdy byli właściciele lub ich spadkobiercy wszczynali postępowania administracyjne i sądowe zmierzające do odzyskania własności utraconych nieruchomości. Uzyskanie w postępowaniu administracyjnym decyzji stwierdzającej nieważność wadliwych decyzji będących podstawą przejęcia majątku nie powodowało jednak przywrócenia własności nieruchomości byłym właścicielom, jeżeli Skarb Państwa powoływał się na zasiedzenie. Na tym tle powstał problem, czy w takich okolicznościach faktycznych władanie przez Skarb Państwa bezprawnie przejętym majątkiem, w którego skład wchodziły nieruchomości, może być uznane za samoistne posiadanie prowadzące do zasiedzenia.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92 (OSP 1993, nr 7-8, poz. 153) wyrażono pogląd, że Skarb Państwa nie może zaliczać do posiadania w rozumieniu art. 172 k.c. okresu władania nieruchomością jako właściciel na podstawie decyzji administracyjnej, której nieważność została następnie stwierdzona ze względu na sprzeczność z prawem. U podstaw tego

stanowiska legło założenie, że sposób uzyskania posiadania nieruchomości nie ma wprawdzie znaczenia dla biegu zasiedzenia, jednak zastosowanie tej reguły w sytuacji, w której Skarb Państwa nabył nieruchomość w następstwie wydania bezprawnej decyzji administracyjnej prowadziłyby do nadużycia prawa.

Na konieczność rozróżnienia władztwa publicznego (*imperium*) i właścicielskiego (*dominium*) Sąd Najwyższy położył nacisk w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93 (OSNCP 1994, nr 3, poz. 49), w której sformułował pogląd, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie zalicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień Państwa jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący. Do tego stanowiska – jako kształtującego linię orzecznictwa Sądu Najwyższego – odwoływano się w innych orzeczeniach (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96, OSNC 1997, nr 5, poz. 47 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1996 r., III CKN 8/96, OSNC 1997, nr 4, poz. 38, z dnia 8 lutego 2002 r. II CKN 1186/99, nie publ. i z dnia 16 października 2002 r., IV CKN 1331/00, nie publ.).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jednak, że w ostatnich latach ten kierunek orzecznictwa Sądu Najwyższego został zakwestionowany. W szczególności w postanowieniach z dnia 9 maja 2003 r., V CK 24/03 (nie publ.) i V CK 13/03 (OSP 2004, nr 4, poz. 53) Stwierdzono, że o posiadaniu i jego postaci decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą, a posiadanie samoistne opiera się na władaniu w sposób odpowiadający korzystaniu z rzeczy przez właściciela, co wynika z brzmienia art. 336 k.c. Okoliczność, że uzyskanie władztwa nad nieruchomością w charakterze właściciela było następstwem wykonywania uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego, nie zmienia charakteru tego władztwa i tym samym nie może wykluczać jego kwalifikowania jako posiadania samoistnego w rozumieniu art. 336 i 172 k.c. Ten pogląd przyjmowano coraz częściej w orzeczeniach Sądu Najwyższego wydawanych w ostatnich latach (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 131/03, nie publ., z dnia 14 czerwca 2005 r., V CK 305/04, nie publ., z dnia 13 października 2005 r., I CK 162/05, OSP 2006, poz. 107, z dnia 14 lutego 2006 r., II CSK 86/05, nie publ. oraz z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 137/05, nie publ.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją poważne argumenty wspierające każdą ze wskazanych linii orzecznictwa Sądu Najwyższego. Z jednej strony wykładnia gramatyczna art. 172 i 336 k.c. pozwala w miarę precyzyjnie odtworzyć normę prawną, zgodnie z którą do zasiedzenia nieruchomości prowadzi jej nieprzerwane posiadanie przez odpowiedni okres przez każdy podmiot mający faktyczną możliwość pełnego władztwa nieruchomością oraz wolę wykonywania takiego władztwa w swoim imieniu. Okoliczności uzyskania władania nieruchomością nie mają znaczenia dla oceny tego władania jako posiadania samoistnego; ustawodawca w ogóle nie odniósł się w treści powołanych przepisów do rodzaju zdarzenia prawnego i okoliczności nabycia posiadania, uznając, że nie wpływa na kwalifikację posiadania. Za takim stanowiskiem przemawia też wykładnia celowościowa.

Z drugiej strony – jak podkreślił Rzecznik – równie poważne argumenty przemawiają za poglądem prezentowanym we wcześniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, w szczególności w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93. Wyłączenie możliwości zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości, których władanie uzyskał w wyniku wykonywania władztwa publicznego, uzasadnia przede wszystkim wykładnia systemowa, przepisy kodeksu cywilnego regulują bowiem tylko stosunki cywilnoprawne oparte na zasadzie równorzędności podmiotów. Objęcie władania nieruchomością przez Skarb Państwa w wyniku wykonywania władztwa publicznego zakłada nadrzędność Państwa nad wszystkimi podmiotami podlegającymi jego *imperium*, co wyklucza możliwość zastosowania instytucji charakterystycznych dla stosunków cywilnoprawnych. Pogląd ten uzasadniają także względy słuszności.

Jako swoiste nadużycie prawa może być postrzegana sytuacja, w której stwierdza się nieważność decyzji, będącej podstawą nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości, a jednocześnie podmiot ten nadal uważa się za właściciela na podstawie przepisów o zasiedzeniu. Względędy słusznościowe dostrzegł także Sąd Najwyższy w orzeczeniach, w których uznał, że władanie przez Skarb Państwa cudzą nieruchomością uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia nieruchomości. Możliwości przeciwstawienia się wykorzystywaniu instytucji zasiedzenia dla zalegalizowania bezprawnego zawładnięcia nieruchomością przez

Skarb Państwa poszukiwano w konstrukcji zawieszenia biegu zasiedzenia (art. 175 w związku z art. 121 pkt 4 k.c.).

W konkluzji Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego uzasadniają podjęcie przez pełny skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego uchwały mającej na celu wyjaśnienie wątpliwości sformułowanych w przedstawionym zagadnieniu prawnym.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały przez pełny skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego wsparł Prokurator Generalny, który opowiedział się za stanowiskiem, że Państwo, władając cudzą nieruchomością uzyskaną w ramach sprawowania władztwa publicznego (*imperium*), wykonuje jednocześnie władztwo właścicielskie (*dominium*), które ze względu na swój charakter może być posiadaniem samoistnym w rozumieniu art. 336 k.c., prowadzącym do zasiedzenia nieruchomości na podstawie art. 172 k.c. Prokurator Generalny podniósł, że za podjęciem uchwały o takiej treści przemawia przede wszystkim wykładnia językowa art. 172 i 336 § 1 k.c., która ma pierwszorzędne znaczenie dla ustalenia znaczenia i zakresu tych przepisów, z których – przy zastosowaniu tej wykładni – można wyprowadzić jednoznaczny wniosek, iż warunkiem nabycia własności nieruchomości jest jej nieprzerwane posiadanie przez wskazany w przepisach okres i przez każdy podmiot, który ma faktyczną możliwość pełnego władania nieruchomością oraz wolę wykonywania takiego władztwa we własnym imieniu. Żaden z tych przepisów nie wprowadza ograniczeń podmiotowych co do nabycia w taki sposób własności nieruchomości, dlatego Państwo jako podmiot prawa publicznego, jeśli spełni wymienione warunki, nabywa prawo własności nieruchomości. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że wystąpił o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności w przedmiocie wykładni art. 172 k.c., zagadnienie prawne i jego uzasadnienie koncentrują się natomiast na pojęciu samoistnego posiadania w rozumieniu art. 336 k.c. Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się zatem do pytania, czy możliwe jest uznanie za posiadanie samoistne takiego władania przez Skarb Państwa cudzą nieruchomością, które ma cechy posiadania samoistnego, ale wobec uzyskania go w ramach sprawowania władztwa publicznego powstają wątpliwości, czy ze względu na sposób uzyskania władania

nieruchomością można to władanie uznać za posiadanie samoistne i czy okres jego trwania można zaliczyć do biegu ustawowych terminów zasiedzenia nieruchomości (art. 172 w związku z art. 336 k.c.).

Tak ujęte zagadnienie prawne wymaga dokonania kilku uwag porządkujących.

Po pierwsze, jest poza sporem, że rozważane zagadnienie prawne wynikało na tle wszczynanych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców postępowań sądowych zmierzających do odzyskania nieruchomości utraconych w następstwie podjętej po drugiej wojnie światowej akcji nacjonalizacji własności prywatnej. W pierwszej kolejności działania te były ukierunkowane na stwierdzenie nieważności wadliwych decyzji administracyjnych, na podstawie których właściciele nieruchomości zostali bezpodstawnie pozbawieni własności. Stwierdzenie nieważności nie powodowało jednak przywrócenia własności nieruchomości, jeżeli Skarb Państwa powołał się na zasiedzenie w wyniku upływu najdłuższego terminu potrzebnego do zasiedzenia. Należy jednak zauważyć, że rozważany problem pojawił się także w tych sprawach, w których Skarb Państwa objął we władanie cudzą nieruchomość bez jakiegokolwiek podstawy prawnej lub na podstawie prawnej, która następnie upadła.

Po drugie, wskazana przez Rzecznika rozbieżność orzecznictwa sądowego dotyczy oceny charakteru prawnego władania przez Skarb Państwa nieruchomością „nabytą w ramach sprawowania władztwa publicznego”. Władztwo to jest w niektórych wypadkach uznawane, a w innych nie, za posiadanie samoistne w rozumieniu art. 336 k.c. prowadzące do zasiedzenia nieruchomości. Kluczowe znaczenie ma zatem sprecyzowanie zakresu stanów faktycznych, które mogą być zakwalifikowane jako nabycie przez Skarb Państwa władania nieruchomością w ramach sprawowania władztwa publicznego. Sformułowanie zagadnienia prawnego i jego uzasadnienie nie określa zakresu pojęcia „nieruchomości nabytej w ramach sprawowania władztwa publicznego”, a jest bezsporne, że może ono obejmować różne stany faktyczne, których ocena prawna nie może być jednolita. Nabycie nieruchomości w ramach sprawowania władztwa publicznego następuje wtedy, gdy zostało wydane władcze rozstrzygnięcie (decyzja administracyjna, orzeczenie sądowe), ale także wtedy, gdy nie został wydany akt władczy, a objęcie nieruchomości we władanie przez Skarb Państwa nastąpiło bez jakiegokolwiek podstawy prawnej bądź na podstawie prawnej, która następnie upadła.

Należy też zauważyć, że samo pojęcie „władztwa publicznego” nie zostało normatywnie określone w przepisach regulujących posiadanie i zasiedzenie, a orzecznictwo Sądu Najwyższego nie daje podstaw do sformułowania jednoznacznych wniosków odnośnie do rozumienia tego pojęcia na tle stosowania art. 172 i 336 k.c. Sformułowanie zagadnienia prawnego we wniosku Rzecznika odzwierciedla terminologię przyjętą w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a niedookreślenie treści pojęcia „władztwa publicznego” w uzasadnieniu wniosku jest pochodną braku jednoznacznego pojmowania go w orzecznictwie tego Sądu.

Z tego względu, jeśli zagadnienie prawne przedstawione we wniosku Rzecznika sprowadza się do kwestii, czy Skarb Państwa władając nieruchomością nabytą w ramach *imperium* wykonuje władztwo właścicielskie, to nie można udzielić jednej, uniwersalnej odpowiedzi. Stany faktyczne, które mogą być zakwalifikowane jako nabycie władania nieruchomością w ramach sprawowania władztwa publicznego, są zróżnicowane i nie można ich jednoznacznie ocenić pod kątem „wykonywania władztwa właścicielskiego”, szczególnie wobec użycia w pytaniu stanowczego zwrotu „wykonuje władztwo właścicielskie” (zamiast „może wykonywać”), a ponadto o wykonywaniu władztwa właścicielskiego decyduje sposób władania nieruchomością, a nie sposób uzyskania władania.

Po trzecie, z rozważań dotyczących przedstawionego zagadnienia prawnego należy wyłączyć kwestię władania przez Skarb Państwa nieruchomością w związku z wykonywaniem zarządu państwowego na podstawie określonych przepisów, w szczególności dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Pr. RP Nr 21, poz. 87 ze zm.), dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.), rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 9 czerwca 1959 r. w sprawie przejmowania budynków w zarząd państwowy (Dz.U. Nr 38, poz. 237 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 5 października 1974 r. w sprawie przejmowania budynków nie stanowiących własności jednostek gospodarki uspołecznionej w zarząd terenowych organów administracji państwowej lub jednostek gospodarczych (Dz.U. Nr 37, poz. 222). W tych przypadkach w orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości, że władanie nieruchomością przez Skarb Państwa nie stanowiło posiadania samoistnego w rozumieniu prawa cywilnego, a tym samym nie mogło prowadzić do zasiedzenia, było to bowiem władanie nieruchomością za właściciela lub posiadacza, a nie

władanie „w charakterze właściciela” (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2004 r., II CK 93/04, z dnia 9 maja 2003 r. V CK 24/03, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 17/05, nie publ., z dnia 7 lutego 2003 r., III CKN 1344/00, nie publ. oraz m.in. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1987 r., III CZP 47/87, OSNCP 1988, nr 7-8, poz. 91 i z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92). Wątpliwości budziła jedynie kwestia, czy Skarb Państwa w czasie wykonywania zarządu mógł go przekształcić w posiadanie samoistne prowadzące do zasiedzenia; takiej możliwości nie należy wykluczyć wówczas, gdy władanie Skarbu Państwa nie musiało już być ograniczone ramami zarządu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 141/02, nie publ.), rozstrzygnięcie tej kwestii wykracza jednak poza zakres zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika.

Po czwarte, rozważane zagadnienie prawne nie dotyczy ruchomości, które jako składnik mienia mogły być objęte skutkami orzeczonego przepadku na rzecz Skarbu Państwa. Poza rozważaniami pozostawiono też wykonywanie przez Skarb Państwa posiadania nieruchomości uzyskanego poza ramami sprawowania władztwa publicznego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego istotnie ukształtowały się dwa zasadnicze poglądy w odniesieniu do oceny władania nieruchomościami przez Skarb Państwa, uzyskanego w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Pierwszy, wyrażony w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92 i uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, sprowadzał się do zajęcia stanowiska, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie zalicza się czasu władania wykonywanego w ramach uprawnień Państwa jako podmiotu prawa publicznego, mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący.

Na uzasadnienie tego stanowiska przywołano kilka argumentów. Po pierwsze, państwo jest szczególnym podmiotem prawa, który spełnia przede wszystkim funkcje publiczne. Realizacja tych funkcji wymaga wchodzenia w publiczne stosunki międzynarodowe i ustanawiania oraz egzekwowania publicznych norm prawa wewnętrznego. To jest sfera działania określona mianem *imperium*, którą charakteryzuje przede wszystkim dominujący element władczości, a ponadto odrębny system ochrony praw podległych podmiotów i ograniczona rola sądów. Po drugie, w ramach tej sfery działania państwo czerpie z prawa konstytucyjnego,

ustaw ustrojowych, ustaw zwykłych i aktów wykonawczych upoważnienie do ingerencji w sferę praw obywateli, nie wyłączając sfery praw majątkowych, nie są to jednak normy prawa cywilnego. Po trzecie, zasadnicza odmienność źródeł prawa regulujących funkcje państwa w zakresie *imperium* i *dominium*, inny sposób ochrony podmiotów pozostających z państwem w stosunkach prawnych w obu sferach działalności państwa, zróżnicowane cele obu wskazanych sfer, jak i konieczność przestrzegania granic kompetencji wynikających z podziału władz, nie pozwalają na to, aby swobodnie posługiwać się instytucjami prawa cywilnego w sferze działalności państwa określonej mianem *imperium*.

Dokonując pewnego uproszczenia tej argumentacji można stwierdzić, że Sąd Najwyższy nie tylko wskazał na konieczność rozróżnienia w działalności państwa sfery *imperium* i *dominium* oraz na cechy charakteryzujące działania państwa w obu tych sferach, lecz podkreślił, że nie można swobodnie stosować instytucji prawa cywilnego w sferze działalności określanej jako *imperium*.

To stanowisko Sądu Najwyższego spotkało się z krytycznymi ocenami piśmiennictwa, natomiast było w zasadzie uwzględniane – mimo że uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93 nie nadano mocy zasady prawnej – w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego, wśród których można jednak wyróżnić dwie grupy. Pierwsza obejmuje te orzeczenia, w których Sąd Najwyższy usystematyzował argumentację leżącą u podłoża tego stanowiska i przyjmował ją za podstawę rozstrzygnięcia (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1996 r., III CKU 8/96, OSNC 1997, nr 4, poz. 38, z dnia 19 stycznia 2000 r., II CKN 677/98, nie publ., z dnia 2 lutego 2001 r., IV CKN 249/00, nie publ., z dnia 16 października 2002 r., IV CKN 1331/00, nie publ. i z dnia 26 września 2003 r., IV CKN 323/01, nie publ.). Druga grupa dotyczy orzeczeń, w których Sąd Najwyższy dokonywał wąskiej interpretacji pojęcia „władztwa publicznego” i tą drogą ograniczał stosowanie przedstawionego poglądu (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2002 r., II CKN 1186/99, nie publ., z dnia 26 lutego 2002 r., I CKN 1093/99 nie publ., z dnia 16 lipca 2004 r., I CK 116/04 nie publ.).

Analiza orzeczeń, które można zaliczyć do pierwszej grupy, pozwala stwierdzić, że punktu widzenia dopuszczalności zasiedzenia nie ma znaczenia, w jakich okolicznościach doszło do objęcia nieruchomości w samoistne posiadanie i czy posiadacz miał świadomość bezprawności działania. W razie ustalenia, że

czynnikiem decydującym o utracie prawa własności nieruchomości była prawnie nieuzasadniona władcza ingerencja państwa, na tyle silna, iż można mówić o faktycznym wyłączeniu danej nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego i niemożności przełamania woli państwa przez dotychczasowego właściciela w ramach cywilnoprawnych środków ochrony, uzasadnione jest wyłączenie skutków prawnych związanych z nieprzerwanym wykonywaniem samoistnego posiadania przez okres prowadzący do nabycia własności przez zasiedzenie. W konsekwencji nieruchomość objęta przez Państwo we władanie w ramach sprawowania zadań publicznych nie znajduje się w samoistnym posiadaniu w rozumieniu art. 336 k.c. prowadzącym do zasiedzenia; nieruchomość taka może być przedmiotem takiego posiadania w razie wprowadzenia jej do obrotu cywilnoprawnego lub na szczególnej podstawie prawnej.

W drugiej grupie orzeczeń Sąd Najwyższy podejmował próby ograniczenia zakresu oddziaływania poglądu przyjętego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, przez wskazywanie, które przypadki objęcia nieruchomości we władanie nie mogą być uznane za przejaw działalności Państwa w sferze *imperium* i nie wyłączają zasiedzenia. W uchwale z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96 (OSNC 1997, nr 5, poz. 47) przyjęto, że Skarb Państwa może zaliczyć do czasu posiadania w rozumieniu art. 172 k.c. okres władania jako właściciel na podstawie orzeczenia sądu, które na skutek rewizji nadzwyczajnej zostało uchylone po upływie terminu zasiedzenia. W postanowieniu z dnia 28 lutego 2002 r., III CKN 891/00 (nie publ.) Sąd Najwyższy przyjął możliwość samoistnego posiadania nieruchomości przez Skarb Państwa w sytuacji, w której objęcie jej we władanie wiązało się z realizacją celów gospodarczych. W postanowieniu z dnia 7 lutego 2003 r., III CKN 1344/00 ("Izba Cywilna" 2003, nr 10, s. 35) stwierdził, że nie stanowiło działania w ramach *imperium* bezprawne przekazanie spółdzielni przez gromadzką radę narodową nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej, a w postanowieniu z dnia 22 października 2004 r., II CK 93/04 (nie publ.) uznał władanie nieruchomością przez Skarb Państwa za posiadanie samoistne w sytuacji, w której nie został wydany żaden akt prawny o przejęciu nieruchomości. Z kolei w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2005 r., I CK 806/04 (nie publ.) stwierdził, że realizacja przez Skarb Państwa publicznoprawnych zadań z zakresu ochrony lasów nie wyłączała wykonywania przez Skarb Państwa czynności faktycznych jako posiadacza.

Dokonując oceny tych orzeczeń należy stwierdzić, że nie podważano w nich stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, formułując jednak pewne kryteria i wskazówki oceny skutków objęcia nieruchomości we władanie przez Skarb Państwa, w istocie zakwestionowano stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w tej uchwale, wskazując, że zachowuje ona aktualność w szczególnych, wyjątkowych okolicznościach.

Zgodnie z drugim poglądem, władanie przez Państwo nieruchomościami uzyskanymi w związku z wykonywaniem władzy publicznej stanowi posiadanie samoistne w rozumieniu art. 336 k.c., jeśli zakres władania odpowiada pojęciu posiadania właścicielskiego. Pogląd ten zapoczątkowały postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r. wydane w sprawach V CK 13/03 i V CK 24/03, w których stwierdzono, że według art. 336 k.c. o posiadaniu i jego postaci (posiadanie samoistne, posiadanie zależne) decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą. Władanie w sposób odpowiadający korzystaniu z rzeczy przez właściciela, tj. we własnym imieniu i dla siebie, jest posiadaniem samoistnym. Kwalifikowanie władania nieruchomością jako posiadania samoistnego nie doznaje żadnych ograniczeń, w szczególności ograniczeń takich nie uzasadnia uzyskanie władania nieruchomością w drodze aktu o charakterze władcym. Również uzyskanie władztwa nad nieruchomością w wyniku wykonywania uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego nie zmienia charakteru tego władztwa i nie wyklucza jego kwalifikowania jako posiadania samoistnego. W konsekwencji uznano, że stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, jest aktualne jedynie w przypadku władania, które nie odpowiadało zakresowi władania właścicielskiego (np. wykonywanie zarządu).

Także ten pogląd spotkał się z krytycznymi ocenami w piśmiennictwie, natomiast został zaaprobowany w większości orzeczeń wydanych w latach 2004-2006 r. (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 131/03, nie publ., z dnia 14 czerwca 2005 r., V CK 305/04, nie publ. i z dnia 14 lutego 2006 r., II CSK 86/03, nie publ.). Podkreślić jednak należy, że również w tych orzeczeniach Sąd Najwyższy poszukiwał sposobu przeciwstawienia się przypadkom wykorzystywania instytucji zasiedzenia do legalizowania bezprawnego zawładnięcia nieruchomością przez Skarb Państwa. W postanowieniu z dnia 13

października 2003 r., I CK 162/05 (OSP 2006, nr 9, poz. 107) wskazał, że wywołany uwarunkowaniami politycznymi stan niemożności efektywnego dochodzenia na drodze prawnej zwrotu nieruchomości jest porównywalny ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości) uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń i powodującym w konsekwencji wstrzymanie rozpoczęcia biegu zasiedzenia.

2. Zasiedzenie nieruchomości jest sposobem nabycia własności rzeczy przez posiadacza samoistnego w wyniku upływu czasu; spełnia ona doniosłe cele społeczne, ponieważ legalizuje długotrwały stan faktyczny odpowiadający wykonywaniu prawa własności, porządkuje stosunki własnościowe, gdyż umożliwia usunięcie niezgodności między stanem faktycznym i stanem prawnym, oraz mobilizuje właścicieli do wykonywania uprawnień wynikających z prawa własności. Dzięki swej porządkującej roli instytucja zasiedzenia niewątpliwie sprzyja bezpieczeństwu obrotu prawnego, gdyż chroni interesy osób, które w dobrej wierze objęły rzecz we władanie na podstawie mylnego przeświadczenia, że przysługuje im prawo własności, a wieloletnie posiadanie umacniało je w tym przekonaniu. Nabycie własności przez zasiedzenie następuje *ex lege* na skutek spełnienia dwóch przesłanek: posiadania samoistnego rzeczy przez podmiot, który nie jest jej właścicielem i upływu wskazanego w ustawie czasu.

Definicja ustawowa posiadania samoistnego zawarta jest w art. 336 k.c., według którego posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Zgodnie przyjmuje się, że posiadanie jest stanem faktycznym przejawiającym się we władztwie nad rzeczą (*corpus possessionis*) oraz woli władania rzeczą dla siebie (*animus rem sibi habendi*). Pierwszy z tych elementów występuje, wtedy gdy dana osoba znajduje się w sytuacji pozwalającej jej na korzystanie z rzeczy w taki sposób, w jaki mogą to czynić osoby, którym przysługuje do rzeczy określone prawo, przy czym nie jest wymagane efektywne korzystanie z rzeczy, wystarczy bowiem sama możliwość korzystania z niej. O możliwości korzystania z rzeczy można mówić wówczas, jeżeli władający może używać rzeczy, pobierać z niej pożytki, przekształcać, a nawet ją zniszczyć. Zakres potencjalnego korzystania z rzeczy jest najszerszy przy posiadaniu samoistnym i odpowiada ono wówczas treści prawa własności. Władztwo nad rzeczą może być uznane za posiadanie, jeżeli jest stanem trwałym, podkreśla się jednak, że posiadacz może w stosunku do rzeczy przejściowo nie wykonywać władztwa, lecz na skutek tego nie

traci posiadania. O posiadaniu można mówić jedynie w przypadku, gdy władanie nie napotyka skutecznego oporu osób trzecich, prowadzącego do trwałej utraty władania rzeczą.

Drugi czynnik w postaci woli władania dla siebie (*animus rem sibi habendi*) przejawia się w podejmowaniu wielu czynności wskazujących na to, że posiadacz traktuje faktyczny stosunek do rzeczy jako własną, z reguły nieograniczoną sferę dyspozycji. Przeważa przy tym obiektywne ujmowanie elementu *animi*, w którym o władaniu rzeczą jak właściciel albo inny uprawniony decyduje ocena otoczenia posiadającego. Nie można jednak pominąć w tej ocenie rzeczywistej woli władającego.

Zgodnie z art. 336 k.c., o posiadaniu i jego postaci decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą; jeśli odpowiada on treści prawa własności, to spełnia cechy posiadania samoistnego. Oznacza to, że okoliczności uzyskania władania rzeczą nie mają znaczenia dla oceny tego władania jako posiadania samoistnego. Okolicznościom uzyskania władania rzeczą ustawodawca nie przypisał znaczenia normatywnego dla oceny posiadania i jego samoistności, jeśli więc jedną z przesłanek nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie jest jej samoistne posiadanie, to przy ocenie spełnienia tej przesłanki nie mają znaczenia okoliczności uzyskania władania nieruchomością, a ściśle rzecz ujmując, nie ma znaczenia rodzaj zdarzenia prawnego, w wyniku którego doszło do objęcia nieruchomości w posiadanie. (...)

Ustawowe wyłączenia dopuszczalności zasiedzenia nieruchomości mają różny charakter, z reguły następują przez wyłączenie ich z obrotu cywilnoprawnego. Wyłączenie nieruchomości z obrotu (*extra commercium*) ma charakter bezwzględny; może być dokonane tylko ustawą i oznacza niedopuszczalność jakiegokolwiek zmiany osoby właściciela. Przykładowo takim wyłączeniem objęte są grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, jedn. tekst: Dz.U. 2005 r. Nr 239, poz. 2019) oraz nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczone pod drogi publiczne od chwili obwieszczenia o decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (art. 5 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.). Wyłączenie z obrotu może wynikać także ze szczególnego charakteru nieruchomości. Przykładem takiego wyłączenia są nieruchomości

niezbędne dla celów obronności i bezpieczeństwa, określone w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 207, poz. 2107). W art. 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (jedn. tekst: Dz.U. z 1969 r. Nr 32, poz. 159 ze zm.) wprowadzono generalne wyłączenie zasiedzenia w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 1 października 1990 r. obowiązywał art. 177 k.c., w którym wprowadzono generalny zakaz zasiedzenia nieruchomości będących przedmiotem własności państwowej.

Powszechne wyłączenie zasiedzenia nieruchomości przekazanych na cele reformy rolnej przyjmowano w orzecznictwie przed 1989 r., uznając, że osoby, które przed dniem 13 września 1944 r. otrzymały we władanie grunty, wchodzące w skład nieruchomości ziemskich przeznaczonych na cele reformy rolnej, nie mogą nabyć własności tych gruntów przez zasiedzenie po dniu wejścia w życie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1962 r., 1 CO 11/62, OSNCP 1963, nr 6, poz. 112). Oznaczało to, że jeżeli do czasu wejścia w życie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. nie doszło do nabycia własności nieruchomości ziemskiej przez zasiedzenie i nieruchomość ta, stosownie do postanowień art. 2 dekretu przeszła na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele reformy rolnej, to dalszy bieg zasiedzenia co do takich nieruchomości nie był już możliwy po wejściu w życie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej (13 września 1944 r.).

Wspomnieć należy także o ograniczeniu nabywania przez zasiedzenie nieruchomości rolnych nieprzeznaczonych na cele reformy rolnej, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, wprowadzonym z dniem 5 lipca 1963 r. na podstawie art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczaniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 28, poz. 168). Przepisy tej ustawy zostały zastąpione przepisem art. 178 k.c., który wprowadził ogólny zakaz nabycia przez zasiedzenie części nieruchomości rolnej, jeżeli według przepisów kodeksu cywilnego o ograniczaniu podziału gospodarstw rolnych zbycie tej części nie byłoby dopuszczalne. Przepis art. 178 k.c. został uchylony z dniem 4 listopada 1971 r. ustawą z dnia 26 października 1971 r. zmieniającą ustawę – kodeks cywilny (Dz.U. Nr 27, poz. 252).

Od wyłączenia nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego należy odróżnić sytuacje, w których rodzaj nieruchomości będącej przedmiotem własności publicznej decyduje o tym, że jest ona przeznaczona do publicznego korzystania. Do tej kategorii należą drogi publiczne, place publiczne, parki miejskie lub nieruchomości cementarne, które nie mogą być jednocześnie przedmiotem publicznego korzystania przez nieograniczoną liczbę osób oraz jednocześnie indywidualnego posiadania samoistnego, a tym samym zasiedzenia.

Uogólniając można stwierdzić, że przez zasiedzenie nie można nabyć własności nieruchomości bądź dlatego, że zostały wyłączone z obrotu cywilnoprawnego ze względu na ich szczególny charakter, bądź dlatego, że nabycie własności zostało wyraźnie wyłączone przez ustawę, chyba że przepis ustawowy wyraźnie na to zezwala, bądź wreszcie dlatego, że spełnienie wszystkich przesłanek wymaganych do zasiedzenia nie wystarcza do nabycia własności bez przewidzianego w ustawie zezwolenia (np. nabycie własności nieruchomości położonej w Polsce przez cudzoziemca).

Nasuwa się pytanie, jak w świetle tych przypadków wyłączenia lub ograniczenia nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie przedstawia się argumentacja Sądu Najwyższego zawarta w tych orzeczeniach, w których wyłączono możliwość zaliczenia do okresu zasiedzenia okresu władania przez Skarb Państwa wykonywanego w ramach władztwa publicznego. W uchwale z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96 (OSNC 1997, nr 5, poz. 47) Sąd Najwyższy, wyjaśniając istotę władczej ingerencji państwa w sferę stosunków cywilnoprawnych, wskazał, że powinna ona być na tyle silna, że można mówić o faktycznym wyłączeniu danej rzeczy z obrotu cywilnoprawnego i niemożności przełamania woli państwa przez zainteresowany podmiot w drodze skorzystania z cywilnoprawnych środków ochrony. Podobnie w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, jednym z elementów wniosku było stwierdzenie, że rzecz objęta przez Państwo we władanie w ramach sprawowanych zadań publicznych może stać się przedmiotem posiadania tylko w razie wprowadzenia jej do obrotu cywilnoprawnego lub na szczególnej podstawie prawnej. To stwierdzenie pozwala wnosić, że od chwili uzyskania władania nieruchomością przez Państwo w ramach *imperium* rzecz znajdowała się poza obrotem cywilnoprawnym.

Poglądu tego nie można podzielić.

Po pierwsze, jeżeli własność nieruchomości została przejęta na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono, to do chwili stwierdzenia nieważności właścicielem nieruchomości formalnie był Skarb Państwa i brak jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, aby w tym czasie nieruchomość była rzeczą wyłączoną z obrotu cywilnoprawnego. W wyniku stwierdzenia nieważności własność odzyskiwał poprzedni właściciel ze skutkiem *ex tunc*. Także wówczas nieruchomość nie była wyłączona z obrotu, gdyż miała właściciela, a trudności byłego właściciela z odzyskaniem władania nieruchomością nie mogą uzasadniać wniosku o wyłączenie jej z obrotu cywilnoprawnego. Jeżeli zaś Skarb Państwa rozporządził tą nieruchomością na rzecz osoby trzeciej, to zachodziły nieodwracalne skutki prawne, a tym samym nie było możliwe wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności; w rachubę wchodziło stwierdzenie, że decyzję wydano z naruszeniem prawa.

Po drugie, jeżeli przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa nastąpiło bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w szczególności nie wydano decyzji administracyjnej, to prawo własności przez cały czas władania nieruchomością przez Skarb Państwa przysługiwało dotychczasowemu właścicielowi. Także w tej sytuacji nie można przyjąć, aby nieruchomość taką traktować jako rzecz wyłączoną z obrotu.

Po trzecie, wyłączenie nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego następuje ze względu na przepis prawa lub na przeznaczenie nieruchomości; żaden z tych przypadków w omawianej sytuacji nie zachodzi.

3. Jeżeli okres władania nieruchomością przez Skarb Państwa nabytą w ramach sprawowania władztwa publicznego nie prowadził do wyłączenia tej nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego, to rozważenia wymagają dalsze argumenty, że władanie nieruchomością w takich okolicznościach nie może być oceniane na podstawie art. 336 k.c. W uchwale z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92, Sąd Najwyższy stwierdził, że na podstawie art. 336 k.c. należy oceniać takie stany faktyczne, w których zawładnięcie nieruchomością było normalne, typowe, a nie wyjątkowe i szczególne. Pomijając ogólność i ocenność tych określeń stwierdzić należy, że właśnie dla organów państwowych jest charakterystyczne, a więc typowe, normalne, że realizują swoje funkcje przez podejmowanie aktów władczych i że akty te mogą prowadzić do objęcia nieruchomości we władanie w

granicach wykonywania prawa własności. Nie można więc objęcia nieruchomości we władanie w takich okolicznościach uznać za szczególne lub wyjątkowe.

Inną argumentację przedstawił Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, stwierdzając, że do istoty posiadania należy nie tylko stan faktyczny władania, który byłby zaledwie pierwszą postacią *possesio naturalis*, ale również kwalifikacja nadana przez normę prawną mieszczącą się w kodeksie cywilnym i odnoszącą się do stosunków nim uregulowanych. (...)

Tego poglądu także nie można podzielić.

Po pierwsze, wyeliminowanie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości objętej we władanie na podstawie decyzji administracyjnej, której nieważność została następnie stwierdzona, prowadzi do wniosków, które budzą poważne wątpliwości. Jeżeli Skarb Państwa działał samowolnie, bez podejmowania jakichkolwiek kroków mających choćby pozory legalnego działania (np. przez wydanie decyzji administracyjnej), to nie ma żadnych przeszkód do nabycia własności w drodze zasiedzenia, choćby przeciwstawienie się samowoli podmiotu działającego w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa było niemożliwe lub bezskuteczne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1996 r., I CKN 40/96, nie publ.). Zastosowanie takiego sposobu objęcia nieruchomości we władanie (bezprawne i w złej wierze) nie byłoby przeszkodą w nabyciu własności na podstawie zasiedzenia, podczas gdy władanie nieruchomością na podstawie decyzji administracyjnej, w przeświadczeniu władającego zgodnej z prawem, eliminowałoby po kilkudziesięciu latach władania nieruchomością możliwość zasiedzenia.

Po drugie, zanegowanie możliwości uznania za posiadanie władztwa nad nieruchomością ze względu na uzyskanie go w wyniku działania w ramach *imperium*, uzasadnia odmowę zastosowania wobec Skarbu Państwa, jako podmiotu sprawującego takie władztwo, innych przepisów kodeksu cywilnego, w których wprost nawiązano do sytuacji prawnej posiadacza. Przykładowo można wskazać art. 434 k.c., przypisujący samoistnemu posiadaczowi budowli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części. Z tego względu należałoby też odmówić zastosowania art. 224 § 2 i art. 225 k.c. odnośnie do roszczeń uzupełniających właściciela w stosunku do posiadacza, jak też wyłączona byłaby możliwość ustalenia granic nieruchomości na podstawie

ostatniego spokojnego stanu posiadania (art. 153 k.c.). Takie konsekwencje trudno zaakceptować.

Po trzecie, definiując posiadanie, w art. 336 k.c. wyeksponowano przesłankę faktycznego władztwa nad rzeczą, pominięto natomiast sposób oraz okoliczności, w których doszło do objęcia nieruchomości we władanie, mające znaczenie jedynie dla oceny dobrej lub złej wiary wpływającej na długość okresu zasiedzenia. Przyjęcie, że władczy sposób działania Państwa w stosunku do właścicieli nieruchomości świadczy o pozostawianiu tej relacji prawnej poza sferą stosunków cywilnoprawnych (art. 1 k.c.), oznacza, iż ta relacja o charakterze publicznoprawnym między Państwem a właścicielem nie może być właściwa także dla oceny innych stosunków prawnych, jakie powstają w związku z władaniem przez Skarb Państwa cudzą nieruchomością. Skarb Państwa jest podmiotem prawa cywilnego; władza nieruchomością, która nie jest wyłączona z obrotu cywilnoprawnego oraz wyraża wolę posiadania nieruchomości dla siebie. Taki stan należy ocenić w kategoriach prawa cywilnego, w szczególności jako odpowiadający pojęciu samoistnego posiadania przewidzianego w art. 336 k.c. Nie można przekonująco uzasadnić, że tylko w tym przypadku do definicji posiadania należy wprowadzić pozanormatywny element w postaci sposobu uzyskania władania. Niewątpliwie między Państwem a właścicielem nieruchomości zachodzi relacja prawna o charakterze publicznoprawnym, unormowana przepisami prawa publicznego, nie oznacza to jednak, aby w wyniku tych działań Państwa nie mogły powstać stany faktyczne, które należy oceniać według przepisów prawa cywilnego. Akty z zakresu *imperium* bardzo często wywołują skutki cywilnoprawne i skutki te – oceniane według właściwych przepisów prawa cywilnego – nie mogą być kwestionowane nawet wówczas, gdy pojawiają się zastrzeżenia natury społecznej bądź moralnej. Nie można też pominąć art. 339 k.c., zgodnie z którym domniemywa się, że ten kto faktycznie rzeczą włada jest posiadaczem samoistnym.

Podstawowym założeniem orzeczeń, w których odmówiono władaniu nieruchomościami uzyskanymi przez Skarb Państwa w związku z wykonywaniem władzy publicznej cech samoistnego posiadania, było stwierdzenie, że Państwo jako szczególny podmiot prawa podejmuje działania w sferze władczej (*imperium*) i w sferze stosunków cywilnoprawnych (*dominium*). Źródła prawa regulujące te sfery działania są odmienne; inny jest sposób ochrony podmiotów, które pozostają z Państwem w stosunkach prawnych w jednej i drugiej sferze, i inne są cele działania

Państwa w obu tych sferach. Prowadzi to do wniosku – jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93 – że Skarb Państwa nie może dowolnie posługiwać się instytucjami prawa cywilnego w sferze działalności określonej jako *imperium*, uregulowanej przepisami prawa publicznego. Ta konstatacja oznaczała, że Skarb Państwa nie może zaliczyć do zasiedzenia okresu władania nieruchomością wykonywanego w ramach sprawowania władztwa publicznego. Władanie takie spełnia wprawdzie wymagania samoistnego posiadania w rozumieniu art. 336 k.c., lecz na przeszkodzie takiej oceny prawnej leży władczy sposób jego uzyskania.

Gdyby przyjąć za uzasadnione stanowisko ukształtowane uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/73, to kluczowe znaczenie ma sprecyzowanie kryteriów, według których określone stany faktyczne będą kwalifikowane jako uzyskanie władania nieruchomością przez Skarb Państwa w ramach *imperium*; jedynie w odniesieniu do tych stanów faktycznych aktualne byłoby stanowisko, że wykonywanie tak uzyskanego władania nie może być uznane za samoistne posiadanie i to wówczas, gdy jego wykonywanie odpowiada cechom określonym w art. 336 k.c.

Analiza orzeczeń Sądu Najwyższego pozwala stwierdzić, że mimo wielokrotnego podejmowania kwestii uzyskania władania rzeczą w związku ze sprawowaniem władztwa publicznego, brak jednolitego poglądu o podstawowym znaczeniu, a mianowicie, czy uzyskanie władania nieruchomością w ramach *imperium* zachodzi jedynie w razie wydania władczego rozstrzygnięcia w odniesieniu do nieruchomości, czy także w razie objęcia nieruchomości we władanie bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Tytułem przykładu można wskazać, że objęcie nieruchomości we władanie w ramach *imperium* było związane z wszystkimi przypadkami uzyskania władania nieruchomością w wyniku niezgodnej z prawem władczej ingerencji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 162/05), z przypadkami wydania decyzji administracyjnej sprzecznej z prawem, następnie wzruszonej ze skutkiem *ex tunc* (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1996 r., III CKN 8/96, OSNC 1997 nr 4, poz. 38) oraz z wyrokiem karnym, następnie uchylonym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2000 r. III CKN 1331/00). Jednocześnie za przykład uzyskania władania nieruchomością przez Skarb Państwa poza zakresem *imperium* uznano władanie uzyskane przez ten podmiot na

podstawie orzeczenia sądu, następnie uchylonego w wyniku uwzględnienia rewizji nadzwyczajnej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96), władanie uzyskane na podstawie postanowienia sądowego o stwierdzeniu nabycia spadku, następnie zmienionego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2000 r., V CKN 767/00, OSNC 2001, nr 7-8, poz. 110), a także w następstwie bezpodstawnego uznania się za właściciela na podstawie przepisów dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1999 r., II CKN 614/98, OSNC 2000, nr 6, poz. 115).

Odnosząc się do tych przykładów należy stwierdzić, że aprobata dla stanowiska przyjętego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, opartego na rozróżnieniu dwóch sfer działalności Państwa (dominalnej i imperialnej), wymaga wyraźnego rozróżnienia obu tych sfer. Orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, że w tym przedmiocie nie wypracowano jednolitego poglądu, w konsekwencji czego badanie w poszczególnych sprawach czy Państwo działało w sferze władczej czy w sferze *dominium*, następowało przez pryzmat różnych i niedostatecznie sprecyzowanych przesłanek. To prowadziło do rozbieżnych ocen i stanowisk, które budzą wątpliwości. Przykładowo można wskazać na rozbieżności w ocenie sytuacji bezspornego zawładnięcia nieruchomością bez wydania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej bądź uznania, że orzeczenie sądowe nie jest przejawem władczego działania Państwa jako podmiotu publicznego.

W tej sytuacji, przy akceptacji stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, rysuje się następująca alternatywa: albo przy rezygnacji z dookreślenia pojęcia władania nieruchomością przez Skarb Państwa w ramach władztwa publicznego pozostawić tę ocenę składom orzekającym w poszczególnych sprawach, albo podjąć próbę sprecyzowania tego pojęcia przez wskazanie kryteriów takiej oceny. Oba rozwiązania prowadzą jednak do konsekwencji, które trudno akceptować; przyjęcie pierwszego stwarza realne ryzyko pogłębienia się rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, drugie natomiast zakłada szerokie pojmowanie władczych uprawnień Państwa, gdyż we wszystkich przypadkach „nadużycia” siły państwa powinno być wykluczone stosowanie przepisów o

zasiedzeniu, niezależnie od tego, w jaki sposób nastąpiło objęcie nieruchomości we władanie przez Skarb Państwa. (...)

Takie pojmowanie władztwa publicznego uzasadnia pogląd, że Państwo dysponujące aparatem przymusu może podejmować i podejmuje różne działania godzące w prawa innych podmiotów. Pozbawienie podmiotu prawa cywilnego własności nieruchomości lub faktycznego nią władania może być następstwem działania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, może bowiem polegać np. na ustanowieniu prawa niezgodnego z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, na działaniach podejmowanych nie tylko bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, ale i bez tworzenia pozorów działania prawnego albo na działaniach polegających na wydawaniu decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Nie można więc przyjąć, że wykonywanie władztwa publicznego, w wyniku którego nastąpiło przejęcie nieruchomości, zachodziło tylko wówczas, gdy wydano decyzję administracyjną, oraz że orzeczenie sądowe nie było przejawem władczej ingerencji państwa. Jednocześnie sprzeciw budzi także stanowisko, że we wszystkich przypadkach objęcia przez Skarb Państwa nieruchomości w ramach tak szeroko rozumianego władztwa publicznego, wyłączone jest stosowanie przepisów o zasiedzeniu. (...)

4. Przywracając pojęciu „samoistne posiadanie” jego klasyczne rozumienie, nie można pominąć ochrony interesu właściciela pozbawionego przez Państwo władania nieruchomością. Nie można zaprzeczyć, że intencją Sądu Najwyższego wyrażoną w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, było wskazanie – w ramach konstrukcji prawa cywilnego – możliwości ochrony interesów byłych właścicieli nieruchomości. Przyjęcie koncepcji wyłączającej zaliczenie przez Skarb Państwa do zasiedzenia okresu władania nieruchomością uzyskanego w ramach władztwa publicznego niewątpliwie wiązało się z przeświadczeniem, że odmienne stanowisko mogłoby „usprawiedliwiać” pozbawienie podmiotów prawa cywilnego prawa własności bez podstawy prawnej wskutek czynności o charakterze *imperium* i samowolnej zmiany tak uzyskanego władztwa w posiadanie samoistne. (...)

Rozważając te kwestie należy mieć na względzie, że zmiany polityczne, które zaszły po drugiej wojnie światowej, a następnie pod koniec XX wieku, spowodowały daleko idące przekształcenia własnościowe. Trzeba mieć świadomość, że nie jest

możliwe przywrócenie stanu prawnego nieruchomości sprzed kilkudziesięciu lat. Przywrócenie ograniczonej nawet równowagi między sprzecznymi interesami byłych i obecnych właścicieli nieruchomości, niegdyś zawładniętych przez Państwo, nie może być dokonane przy zastosowaniu instytucji prawa cywilnego w sposób niebudzący wątpliwości. Te uwarunkowania należy uwzględniać przy podejmowaniu przez Sąd Najwyższy wykładni obowiązujących przepisów, mającej prowadzić do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć.

Kierując się tymi względami Sąd Najwyższy poszukiwał rozwiązania problemu ochrony przed zasiedzeniem osób, które w poprzednim okresie ustrojowym utraciły posiadanie na podstawie „imperialnych” aktów władzy publicznej w konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego. Takie stanowisko zostało przedstawione w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92, w którym wskazano, że stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie przez stronę, która nabyła nieruchomość bezprawnie, co zostało ustalone prawomocną decyzją, stanowiłoby nadużycie prawa i strona taka nie może korzystać z ochrony. Zdaniem Sądu Najwyższego, odmienne stanowisko prowadziło do nieoczekiwanych wyników, sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem; państwo uchyla jako nieważną decyzję, w wyniku której bezprawnie stało się właścicielem nieruchomości, i równocześnie uważa, że jest nadal jej właścicielem na podstawie o przepisów o zasiedzeniu. Podstawą nabycia przez zasiedzenie byłaby w rezultacie ta sama decyzja nieważna z mocy prawa, bo w jej wyniku nastąpiło objęcie w posiadanie.

Poglądu tego nie można podzielić.

Po pierwsze, zarzut nadużycia prawa nie może być skutecznie podnoszony, gdy przepis prawa rozstrzyga w sposób jednoznaczny określoną sytuację, nie pozostawiając sądowi marginesu ocennego, nawet jeżeli można uznać, że dochodzi do pokrzywdzenia jednej ze stron. O takim stanowisku ustawodawcy świadczy choćby to, że były właściciel w wypadku zasiedzenia nie może skorzystać z reżimu bezpodstawnego wzbogacenia; art. 5 k.c. nie może stanowić podstawy do zaniechania lub ograniczenia (nabycia lub utraty) istniejących praw podmiotowych.

Po drugie, należy przychylić się do poglądu, że art. 5 k.c. nie może być podstawą odmowy stwierdzenia nabycia własności przez zasiedzenie, ponieważ nabycie to następuje *ex lege*. Stwierdzenie przez sąd nabycia prawa własności w

drodze zasiedzenia ma charakter deklaracyjny, co wyklucza dopuszczalność zastosowania tego przepisu do ustalenia istnienia lub nieistnienia prawa.

Po trzecie, trudno aprobować pogląd, który w istocie zakłada *a priori* stosowanie art. 5 k.c. dla określonej kategorii przypadków, a nie do konkretnych stanów faktycznych, które wymagają odstępiania od rozwiązań typowych.

Po czwarte, ustawodawca normując zasiedzenie przyznał prymat ochronie trwającego przez wiele lat *status quo* kosztem prawa własności dotychczasowego właściciela. Nie uzależnił możliwości zasiedzenia od tytułu lub sposobu objęcia rzeczy w posiadanie, a dobra lub zła wiara posiadacza ma wpływ jedynie na długość okresu zasiedzenia. Takie założenia przemawiają przeciwko próbom odwoływania się do konstrukcji nadużycia prawa względnie poszukiwania innej aksjologii dla uzasadnienia „blokowania” stosowania przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Po piąte, przy ocenie możliwości odwoływania się w tych sprawach do konstrukcji nadużycia prawa nie można pominąć, ujawnionej – w ramach dyskusji nad projektami ustaw reprivatyzacyjnych – rozbieżności poglądów we współczesnym społeczeństwie na temat moralnego prawa byłych właścicieli odzyskania w naturze znacjonalizowanych nieruchomości lub ich rynkowej równowartości.

Podsumowując należy stwierdzić, że koncepcja wskazująca na możliwość zastosowania konstrukcji nadużycia prawa dla ochrony przed zasiedzeniem Skarbu Państwa osób, które utraciły w poprzednim okresie posiadanie nieruchomości na skutek władczego działania Państwa, nie jest uzasadniona.

Ochrony tej Sąd Najwyższy zaczął poszukiwać w instytucji zawieszenia biegu zasiedzenia (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.). Odwołano się do niej w postanowieniach z dnia 9 maja 2003 r., V CK 24/03 (nie publ.) i z dnia 9 maja 2003 r., V CK 13/03 (OSP 2004, nr 4, poz. 53), stwierdzając, że nie można przyjąć, iż właściciele nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa z naruszeniem prawa mogli efektywnie na drodze prawnej dochodzić jej zwrotu w okresie sięgającym jeżeli nie końca lat osiemdziesiątych, to w każdym razie do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). Na przeszkodzie stał niezależny od nich, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny stan o powszechnym zasięgu oddziaływania. Stan taki jest

porównywalny ze stanem siły wyższej (zawieszenia wymiaru sprawiedliwości); uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie biegu przedawnienia oraz zasiedzenia.

Koncepcja głosząca, że w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w stosunku do dochodzenia pewnych roszczeń można było mówić o „zawieszeniu wymiaru sprawiedliwości” nie jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego nowa. Przyjęto ją m.in. w uchwale z dnia 11 października 1996 r., III CZP 76/96 (OSNC 1997, nr 2, poz. 16), w wyroku z 11 lutego 1997 r., II CKN 78/96 (nie publ.) oraz w wyroku z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 878/00 (nie publ.). Zwieńczeniem tej wykładni było postanowienie z dnia 13 października 2005 r., I CK 162/05, w którym przyjęto, że niemożność skutecznego dochodzenia zwrotu rzeczy spowodowana uwarunkowaniami politycznymi jest równoznaczna z siłą wyższą (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości). Argumentacja Sądu Najwyższego zmierzała do wykazania, że przypadki bezprawnego zawładnięcia cudzą rzeczą przez Państwo różniły się od przypadków takiego zawładnięcia przez inne podmioty tym, że w pierwszym wypadku istniały ograniczenia w możliwości odwrócenia skutków naruszenia prawa w postaci tamowania przez aparat władzy państwowej możliwości dochodzenia przez właścicieli swych naruszonych praw. Jak podkreślano w doktrynie, jedyna różnica pomiędzy Skarbem Państwa a innymi posiadaczami bezprawnie władającymi cudzą rzeczą polega na możliwości faktycznego "blokowania" przez aparat władzy państwa dochodzenia przez właściciela roszczeń na drodze sądowej.

Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w powołanym postanowieniu, bezprawne działania aparatu władzy państwowej nie powinny być sankcjonowane przez uwzględnienie czasu, w którym one trwały, jako okresu prowadzącego do zasiedzenia. W związku z tym należy przyjąć, że bieg zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa nie rozpoczynał się dopóty, dopóki właściciel nie mógł efektywnie dochodzić zwrotu przedmiotu swego prawa. Dopuszczalność stosowania do biegu zasiedzenia przepisów o przerwaniu bądź zawieszeniu biegu przedawnienia odpowiada podstawowemu założeniu instytucji zasiedzenia – utracie własności rzeczy na korzyść jej samoistnego posiadacza w wyniku niewykonywania przez właściciela swych uprawnień w terminie zasiedzenia. Założenie to zatem implikuje

realną możliwość podejmowania przez właściciela w terminie zasiedzenia działań prawnych zmierzających do odzyskania przedmiotu własności.

Podobnie w uchwale z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96, Sąd Najwyższy przyjął, że nieuwzględnienie zasiedzenia może uzasadniać niemożność przełamania woli państwa przez zainteresowany podmiot w drodze skorzystania z cywilnoprawnych środków ochrony.

Podsumowując należy stwierdzić, że Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował konstrukcję zawieszenia biegu przedawnienia ze względu na istnienie stanu zrównanego ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości) w sytuacji niezależnego od właściciela, wywołanego uwarunkowaniami politycznymi, obiektywnego, o powszechnym zasięgu oddziaływania stanu niemożności efektywnego dochodzenia na drodze prawnej zwrotu rzeczy, skutkiem którego było uniemożliwienie uprawnionemu dochodzenie roszczeń przed sądem lub innym organem. Sąd Najwyższy dopuścił więc możliwość powoływania się na okoliczności o charakterze politycznym, które uniemożliwiały dochodzenie roszczeń, a bieg terminu zasiedzenia nie mógł się rozpocząć w czasie, w którym właściciele nieruchomości nie mogli efektywnie dochodzić na drodze prawnej jej zwrotu.

5. Artykuł 121 pkt 4 k.c. stanowi, że 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 czas trwania przeszkody. Przepis ten oraz przepisy o zawieszeniu i przerwie przedawnienia odpowiednio stosuje się do biegu terminu zasiedzenia (art. 175 k.c.).

W poprzednim stanie prawnym art. 277 pkt 4 k.z. oraz art. 109 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 311 ze zm.) stanowiły, 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. Ustawodawca zatem odróżniał wyraźnie oba stany, tj. stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości i zaistnienie siły wyższej. Pierwsza sytuacja istniała w wypadku zaprzestania działalności przez wszystkie sądy w państwie (np. na skutek wojny), natomiast druga w wypadku niemożności dochodzenia roszczeń z przyczyn od uprawnionego niezależnych, mimo że działanie sądownictwa nie było zawieszane

(np. powódź na określonym terenie, strajk pracowników administracji sądowej). Można więc stwierdzić, że stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości traktowano w założeniu legislacyjnym jako potencjalne zjawisko „niefunkcjonowania sądów”. Jeśli więc w kodeksie cywilnym zrezygnowano z tej konstrukcji prawnej, poprzestając jedynie na wskazaniu siły wyższej jako stanu uzasadniającego zawieszenie biegu przedawnienia, to powstaje pytanie, czy znajduje uzasadnienie operowanie pojęciem „zawieszenie wymiaru sprawiedliwości” jako porównywalnego ze stanem wyższej konieczności. Trafnie wskazano w piśmiennictwie, że formalnie nie ma do tego podstawy prawnej, gdyż pojęcie „stan wyższej konieczności” pochłonęło pojęcie „stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości.”

Siła wyższa tworzy jedyny przypadek zawieszenia biegu przedawnienia roszczeń wszelkiego rodzaju. Pojęcie to nie zostało w prawie polskim unormowane, a ustawodawca pozostawił jego określenie doktrynie i orzecznictwu. Należy zauważyć, że podstawowe koncepcje teoretyczne siły wyższej zostały rozwinięte na tle prawa zobowiązań przy jej rozważaniu jako przyczyny usprawiedliwiającej niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, a przede wszystkim jako granicy odpowiedzialności powstającej bez względu na winę sprawcy szkody. W tej płaszczyźnie spośród dwóch głównych teorii, obiektywnej i subiektywnej, w doktrynie i judykaturze polskiej przewagę zdobyli zwolennicy teorii obiektywnej, wykazując jednak dążenie do ujęć kompromisowych.

Te koncepcje, rozwinięte na tle prawa zobowiązań, zachowują w swoim zasadniczym zrębie walor przy interpretacji art. 121 k.c., należy jednak zauważyć, że pojęcie siły wyższej jako przyczyny uzasadniającej zawieszenie biegu przedawnienia z art. 121 k.c. jest nieco inne. Bezpośrednie odniesienie się ustawodawcy w treści tego przepisu do sytuacji uprawnionego („uprawniony nie może dochodzić”) powoduje z natury rzeczy pewną subiektywizację oceny. Jeśli więc siłę wyższą ujmuje się jako zjawisko zewnętrzne, nieuchronne, którego nie można przewidzieć ani mu się przeciwstawić, to pewna subiektywizacja oceny wynikająca z art. 121 k.c. odnosi się do wskazanych cech siły wyższej, a w szczególności do cechy w postaci zewnętrznego charakteru zjawiska. W orzeczeniu z dnia 23 września 1958 r., 3 CR 1230/58 ("Państwo i Prawo" 1960, nr 12, s. 1067) Sąd Najwyższy odmówił uznania za siłę wyższą przymusowego pobytu powódki w ZSRR w związku z drugą wojną światową i wypadkami powojennymi uznając, że przyczyna ta „nie miała charakteru zewnętrznego”. Diametralnie

odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 marca 1992 r., III CZP 10/92 (OSP 1993, nr 2, poz. 30), stwierdzając, że należy uznać za siłę wyższą w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c. restrykcje stanu wojennego i spowodowaną nimi niemożliwość bezpiecznego powrotu uprawnionego do kraju. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że siłę wyższą tworzą zdarzenia, na które osoba zainteresowana nie ma wpływu i którym przy najbardziej posuniętej staranności nie może zapobiec.

Przy ocenie zewnętrznego charakteru zdarzenia jako jednej z cech siły wyższej należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, zewnętrzne pochodzenie działania siły wyższej definiuje się w sposób negatywny, określając jakie zdarzenia są wewnętrzne i przeciwstawia się im wszystkie pozostałe, uznając je jako zewnętrzne. Wewnętrzne są te zdarzenia, których źródłem jest działanie lub właściwości urządzeń, środków lub osób, jakimi np. posługuje się prowadzący przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 435 k.c. Po drugie, nie budzi wątpliwości uznanie za zjawiska tworzące siłę wyższą zdarzeń o charakterze katastrofalnych działań przyrody, rozumianych jako klęski żywiołowe (*vis naturalis*), jak też aktów siły zbrojnej o charakterze wojny czy zamieszek krajowych (*vis armata*). Za przypadek siły wyższej mogą być jednak uznane także akty władzy publicznej (*vis imperia*), jak też określone działania ludzkie wykazujące cechy przemożności, np. zamachy terrorystyczne.

W przypadku aktów władzy publicznej jako zdarzeń, które noszą cechy siły wyższej, obok immanentnie tkwiącej w nich przemożności natury prawnej (rozumianej jako niedopuszczalność przeciwstawienia się aktowi władzy), występuje cecha zewnętrznosci w postaci działania Państwa jako szczególnego podmiotu prawa; będąc polityczną, a więc opartą na władzy formą organizacji narodu, spełnia ono przede wszystkim funkcje publiczne. Utrzymywanie bezpieczeństwa zewnętrznego i ładu wewnętrznego wymaga z jednej strony wchodzenia w publiczne stosunki międzynarodowe, a z drugiej ustanawiania i egzekwowania publicznych norm prawa wewnętrznego. Jest to sfera działania określona mianem *imperium*, charakteryzująca się przede wszystkim elementem władczosci. Działając w ramach *imperium*, państwo czerpie upoważnienie do ingerencji w sferę praw jednostek, także praw majątkowych, w systemie prawa konstytucyjnego, ustaw o charakterze ustrojowym, ustaw zwykłych i norm wydanych na podstawie ich upoważnienia. Takie działania Państwa mają charakter zewnętrzny w stosunku do obywatela. Rzecz w tym, czy i kiedy takie akty władzy

publicznej, określające władczo pozycję prawną danego podmiotu powodują, że uprawniony podmiot nie może dochodzić swych praw przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznania spraw danego rodzaju (art. 121 pkt 4 k.c.).

Podejmując rozważania w tym przedmiocie należy przede wszystkim zauważyć, że skoro w kodeksie cywilnym zrezygnowano z konstrukcji „zawieszenia wymiaru sprawiedliwości” jako samodzielnie określonego stanu powodującego zawieszenie biegu przedawnienia, to należy przyjąć, iż takie zawieszenie jest uzasadnione wówczas, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może dochodzić roszczeń przed sądem lub innym organem. Zaistnienie stanu siły wyższej w omawianej sytuacji nie może więc być utożsamiane wyłącznie z obiektywnym stanem niefunkcjonowania – z przyczyn obiektywnych – wymiaru sprawiedliwości.

Obecnie niemożliwość dochodzenia roszczeń przed sądem lub innym właściwym organem powoduje zawieszenie biegu przedawnienia i zasiedzenia wówczas, gdy nastąpiła ona z powodu siły wyższej, nie musi więc nastąpić zawieszenie wymiaru sprawiedliwości. Nie jest zatem uzasadniony pogląd, utożsamiający niemożliwość dochodzenia roszczeń ze stanem, w którym nie działają wszystkie sądy. Przeciwnie, nie należy wykluczać, że w pewnych sytuacjach faktyczne, a nie prawne pozbawienie danego podmiotu prawa do sądu z określonych przyczyn może być traktowane jako przypadek siły wyższej, mimo że w państwie działały sądy lub inne organy właściwe do rozpoznania sprawy. Określenie charakteru przyczyn, których istnienie spowodowało faktyczne pozbawienie danego podmiotu prawa do sądu determinuje okoliczność, że chodzi o akty władzy publicznej, które mogą być uznane za zdarzenia oceniane w kategoriach siły wyższej. Są to więc przyczyny o silnym zabarwieniu politycznym, nie można bowiem zaprzeczyć, że faktyczne pozbawienie obywatela prawa do sądu w sprawach majątkowych narusza minimalne wymagania, którym powinno odpowiadać państwo prawne. Rzecz jedynie w tym, aby sprecyzować, jakie muszą być spełnione przesłanki do przyjęcia stanowiska, że z przyczyn natury politycznej nastąpiło faktyczne pozbawienie obywatela prawa do sądu. Konkretyzując, chodzi o określenie wymagań, jakie muszą być spełnione, aby przyjąć, że istniały przeszkody o charakterze politycznym dochodzenia zwrotu nieruchomości zawładniętej przez Państwo wskutek jego władczych działań.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego zasadnie wskazano, że chodzi o niezależny od właściciela, wywołany uwarunkowaniami politycznymi,

obiektywny, o powszechnym zasięgu oddziaływania stan niemożności skutecznego dochodzenia na drodze prawnej wydania nieruchomości. Jeśli bowiem podstawowym założeniem instytucji zasiedzenia jest utrata własności nieruchomości, o czym decyduje posiadanie samoistne innego podmiotu przez odpowiedni czas, to takie założenia implikują realną możliwość podejmowania przez właściciela, w okresie biegu zasiedzenia, działań zmierzających do odzyskania przedmiotu własności, przeciwdziałając tym samym utracie tej własności. Takiej realnej możliwości skutecznego dochodzenia wydania nieruchomości właściciel mógł być pozbawiony na skutek uwarunkowań o silnym zabarwieniu politycznym. Nie można inaczej ocenić sytuacji, w której władza publiczna podejmowała szeroko zakrojone działania nacjonalizacyjne, w ramach których wydano decyzje administracyjne, które nie mogły być poddane kontroli sądowej, a jednocześnie dotknięte były tak istotnymi uchybieniami, że stwierdzono ich nieważność po upływie ponad 40 lat. W tych okolicznościach uzasadnione jest przyjęcie, że bieg zasiedzenia nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu przez okres obowiązywania niezaskarżalnych do sądu decyzji władzy publicznej, wadliwie rozstrzygających o skutkach prawnych zdarzenia będącego podstawą roszczenia. To stanowisko należy odnieść także do tych sytuacji, w których objęcie nieruchomości we władanie przez Skarb Państwa nastąpiło bez jakiegokolwiek podstawy prawnej bądź na podstawie prawnej, która następnie upadła.

Należy jednak zastrzec, 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 to, 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. w omawianych sytuacjach 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 wówczas obowiązującym 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.

Mając to na względzie Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale (art. 1 pkt 1 lit. b, art. 60 § 1 i art. 61 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.).