



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-552084-IV/07/ZA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 22 lutego 2007 r.

Sąd Najwyższy
Izba Cywilna
Pl. Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. nr 240, poz. 2052 z późn. zm.) w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 z późn. zm.),

wnoszę o

podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni art. 172 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t. jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 z późn. zm.), a zawierającej odpowiedź na pytanie:

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 ?

Uzasadnienie

I. Po zakończeniu drugiej wojny światowej Rzeczpospolita Polska znalazła się w kręgu państw tzw. bloku socjalistycznego, w których dokonano się m. in. odejście od systemu gospodarki wolnorynkowej na rzecz systemu socjalistycznego, zakładającego upaństwowienie środków produkcji. W związku z powyższym w latach 40-tych i 50-tych XX wieku wydano szereg aktów prawnych, które nacjonalizowały własność prywatną (przykładowo: dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej - Dz. U. Nr 10, poz. 51 z późn. zm lub ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej - Dz. U. Nr 3, poz. 17 z późn. zm). Dochodziło także do wielu aktów nadużywania władztwa publicznego (imperium), poprzez akty prawne i faktyczne prowadzące do wywłaszczenia niezgodnie z ówczesnymi normami lub poprzez bezprawie normatywne, czego przykładem mogą być chociażby decyzje wydawane na podstawie art. 11 ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1958 r. Nr 31, poz. 138), który zakładał przejście na własność Państwa bez odszkodowania 33% ogólnej powierzchni gruntów objętych podziałem.

Na szerszą skalę próby wzruszenia skutków takich działań zostały podjęte dopiero po zmianach ustrojowych w latach 90-tych, gdy osoby pokrzywdzone zaczęły wszczynać postępowania zmierzające do odzyskania utraconych nieruchomości.

Wyrazem takich tendencji w orzecznictwie Sądu Najwyższego było pojawienie się poglądu odmawiającego możliwości zasiedzenia przez Państwo nieruchomości, które zostały przez nie objęte we władanie w wyniku wykonywania „imperium”, a więc władczych uprawnień Państwa jako organizacji politycznej społeczeństwa.

Pogląd ten doprowadził do zakwestionowania jednolitego do tej pory stanowiska doktryny prawa cywilnego (zarówno polskiego, jak i w ujęciu porównawczym), że do nabycia prawa własności nieruchomości w drodze zasiedzenia prowadzi nieprzerwane faktyczne wykonywanie tego prawa przez samoistnego posiadacza przez określony w ustawie okres, a kwalifikacja posiadania jako samoistnego jest uzależniona od sposobu władania rzeczą, nie zaś od tytułu tego władania (zob.: E. Skowrońska-Bocian [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I pod red. prof. Krzysztofa Pietrzykowskiego, Beck, Warszawa 2002, str. 490; J. Nadler [w:] Kodeks cywilny. Komentarz pod red. prof. E. Gniewka, Beck, Warszawa 2004, str. 479-480; J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, Warszawa 1994, s. 107; E. Janeczko, Zasiedzenie, Zielona Góra 2002, s. 11).

Stanowisko to opierało się na brzmieniu art. 172 §1 k.c. wprowadzającego zasadę, zgodnie z którą posiadacz nieruchomości nie będący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada

nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie) oraz treści art. 336 k.c., który definiuje posiadanie samoistne jako wykonywanie faktycznego władztwa nad rzeczą tak jak właściciel.

II. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd ten został wyrażony po raz pierwszy w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r. sygn. akt III CZP 133/92 Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego 1992/11 str. 8, Przegląd Sądowy 1993/5 str. 108, OSP 1993/7-8 poz. 153, z tezą następującej treści: *Skarb Państwa nie może zaliczać do czasu 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 tej decyzji z prawem.*

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd Najwyższy zastrzegł, że co do zasady podziela on stanowisko, zgodnie z którym zasiedzenie zaczyna biec od dnia objęcia nieruchomości w samoistne posiadanie przez osobę nie będącą właścicielem, bez względu na sposób, w jaki nastąpiło uzyskanie posiadania. Jednakże zakwestionował możliwość jego zastosowania w sytuacji, gdy Państwo nabyło nieruchomość w wyniku bezprawnej decyzji administracyjnej, gdyż zasiedzenie takiej nieruchomości przez Państwo byłoby nadużyciem prawa.

Powyższy pogląd odmawiający możliwości zasiedzenia nieruchomości, w której władanie Państwo weszło na podstawie nieważnej decyzji administracyjnej, został zaaprobowany przez część doktryny prawa cywilnego jak i podtrzymany w późniejszym orzecznictwie. Za tym poglądem opowiedział się Jerzy Ignatowicz w glosie do powyższej uchwały opublikowanej w Przeglądzie Sądowym 1993/5 str. 110, w której wskazał, że w sytuacji gdy władztwo nad nieruchomością obejmuje Państwo w wyniku dokonania czynności władczych (imperium), to taka władcza ingerencja w te stosunki pozwala, zdaniem glosatora, na wyłączenie cywilnoprawnych skutków takich działań. Zdaniem Jerzego Ignatowicza nie można jednak stworzyć ogólnej zasady określającej przesłanki takiego wyłączenia, a w każdym przypadku należy je oceniać ad casum.

Na powyższe rozróżnienie władztwa właścicielskiego mieszczącego się w sferze dominium charakterystycznej dla stosunków cywilnoprawnych oraz władztwa publicznego określanego jako imperium będącego podstawą stosunków publicznoprawnych położył nacisk Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1993 r. III CZP 72/93, OSNCP 1994/3/49, Wokanda 1993/11 str. 5.- z tezą o następującej treści: *Do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie wlicza 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 nie istniejący.*

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały wskazał, że spełnianie przez Państwo funkcji publicznych wymaga działania określanego mianem *imperium* charakteryzującego się przede wszystkim dominującym elementem władczości i odrębnym systemem ochrony praw podległych podmiotów, z ograniczoną rolą sądów powszechnych. Działania te nie są oparte na normach prawa cywilnego, mają odmienne funkcje i procedury, dlatego podobnie jak do władania rzeczami wyjętymi spod obrotu cywilnego (*extra commercium*) nie należy do nich stosować instytucji prawa cywilnego.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy implikował logicznie, że władanie przez Państwo nieruchomością uzyskaną w ramach „*imperium*”, nie jest posiadaniem w rozumieniu art. 336 k.c. i jako takie nie może być przesłanką zasiedzenia.

Do powyższego stanowiska jako kształtującej linię orzecniczą odwoływały się kolejne orzeczenia Sądu Najwyższego takie jak uchwała z dnia 25 października 1996 r. III CZP 83/96 OSNC 1997/5 poz. 47, Gazeta Prawna 1996/69-70 str. 20 i postanowienia: z dnia 29 października 1996 r. III CKU 8/96 OSNC 1997/4/38, z dnia 19 grudnia 2000 r. V CKN 767/2000 OSNC 2001/7-8 poz. 110, z dnia 8 lutego 2002 r. II CKN 1186/99 LEX nr 53291, z dnia 16 października 2002 r. IV CKN 1331/2000 LEX nr 80276.

W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy co do zasady aprobował wyrażone w uchwale III CZP 72/93 stanowisko, ograniczając jednak jego stosowanie do tych stanów prawnych, w których Państwo wywodziło swój tytuł władania z aktu administracyjnego. W uzasadnieniu uchwały z dnia 25 października 1996 r. III CZP 83/96, Sąd podniósł, że dla istoty posiadania nie ma znaczenia, w jaki sposób doszło do objęcia rzeczy w samoistne posiadanie i czy posiadacz miał świadomość bezprawności działania, a zakwestionowanie powyższego poglądu może doprowadzić do podważenia podstawowej funkcji zasiedzenia, jaką jest doprowadzenie do zgodności stanu prawnego nieruchomości ze stanem jej faktycznego władania. Zdaniem Sądu z tego powodu odmowa uznawania skutków prawnych, jakie prawo cywilne wiąże z posiadaniem samoistnym nieruchomości przez określony podmiot w instytucji zasiedzenia, może nastąpić tylko w wyniku zaistnienia szczególnych, dodatkowych okoliczności mających związek z utratą przez osobę zainteresowaną prawa z przyczyn leżących po stronie organów państwowych, wykorzystujących posiadane *imperium* dla osiągnięcia skutków cywilnoprawnych w drodze pozaprawnej lub przy nadużyciu prawa. Taką okolicznością, zdaniem Sądu, może być prawnie nieuzasadniona władcza ingerencja Państwa jako podmiotu publicznego w sferę stosunków cywilnoprawnych 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. Natomiast, zdaniem Sądu, nie ma charakteru

nieuzasadnionej władczej ingerencji państwa w sferę obrotu cywilnoprawnego orzecznicza działalność sądów w sprawach cywilnych, gdyż sądy zostały powołane do stosowania prawa w zakresie spraw cywilnych.

W postanowieniu z dnia 29 października 1996 r. III CKU 8/96 Sąd Najwyższy wywodził, że nabycie władania nieruchomością przez Państwo w drodze decyzji administracyjnej prowadzi do zespolenia funkcji władczych Państwa z jego działaniami o charakterze właścicielskim, cywilnoprawnym. W państwie praworządnym powinno się ściśle przestrzegać granic między tymi dwoma dziedzinami działalności i w związku z tym ograniczać - na ile to możliwe - wykorzystywanie instytucji prawa cywilnego w sferze swego władztwa należnego mu jako podmiotowi prawa publicznego, każda bowiem ingerencja w stosunki prywatnoprawne grozi poważnymi zakłóceniami w funkcjonowaniu mechanizmów cywilnoprawnych. Niepożądane skutki wynikające z zespolenia funkcji imperium i dominium mogą być, zdaniem Sądu, wyeliminowane lub w znacznym stopniu ograniczone przez poddanie decyzji administracyjnych kontroli sądów, które jako organy niezawisłe i niezależne kontrolują i ograniczają swobodę władzy wykonawczej.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2000 r. V CKN 767/2000 wyraźnie podkreśla się, że orzeczenie sądowe będące podstawą wejścia w posiadanie samoistne przez Skarb Państwa, wyłącza „władczą ingerencją organów Skarbu Państwa”, gdyż samoistne posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa miało źródło nie w akcie wydanym przez państwo w ramach imperium, lecz w prawomocnym orzeczeniu sądu, organu niezawisłego i niezależnego, rozstrzygającego sprawy z zakresu prawa prywatnego między równorzędnymi podmiotami.

Konsekwentnie pogląd odmawiający możliwości zasiedzenia przez Państwo nieruchomości, które zostały przez nie objęte we władanie w wyniku wykonywania „imperium” popiera również Stanisław Rudnicki. W artykule „Nowe problemy zasiedzenia” opublikowanym w Monitorze Prawniczym nr 7/1996 str. 229-235. wskazał on na występujące w praktyce systemu komunistycznego przypadki pozbawienia właściciela najpierw posiadania a potem własności. Pozbawienie posiadania następowało przy pomocy zastosowania przepisu prawnego nie mogącego mieć w sprawie zastosowania, a własności - przy wykorzystywaniu bezprawnie dokonanego faktu przez zastosowanie przepisu, który faktowi temu nadał pozór prawa. Autor publikacji wskazuje, że wobec państwa działającego przy pomocy aparatu władzy państwowej, w ramach funkcji „imperium”, właściciel był wówczas całkowicie bezradny i pozbawiony jakichkolwiek możliwości dochodzenia swoich praw. Wobec tego władanie nieruchomością przez Państwo nie miało charakteru posiadania lecz wykonywania władzy państwowej. Stanisław Rudnicki zaznacza jednak, że niemożliwe jest sformułowanie in abstracto definicji, kiedy władztwo jest tylko sposobem wykonywania funkcji publicznych Państwa, a kiedy jest władaniem rzeczą jak właściciel. Z tego

względem wskazuje on, że rozróżnienie powyższych form władania jest możliwe tylko na tle konkretnego stanu faktycznego.

III. Powyższy pogląd wyłączający możliwość zasiedzenia przez Państwo nieruchomości objętej we władanie w wyniku czynności wynikających z władztwa publicznego (*imperium*) dominujący w latach 90-tych XX wieku został poważnie zakwestionowany w szeregu orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy w ostatnich latach.

W dwóch postanowieniach z dnia 9 maja 2003 r. o sygn. akt: V CK 24/03, niepubl., oraz V CK 13/03, OSP 2004, z. 4, poz. 53 orzekł on, że kwalifikowanie władania nieruchomością tak, jak włada nią właściciel, jako posiadania samoistnego, nie doznaje żadnych ograniczeń. Ograniczeń takich nie uzasadniają także okoliczności towarzyszące uzyskaniu władania odpowiadającego wykonywaniu własności państwowej, w szczególności okoliczność polegająca na uzyskaniu wspomnianego władania w drodze aktu o charakterze władczym ("w ramach *imperium*"). Sąd odwołał się tutaj do literalnego brzmienia art. 336 k.c., według którego 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. W postanowieniu tym Sąd wypowiada się także przeciwko uwzględnianiu przy badaniu zasiedzenia okoliczności uzyskania władania przez Państwo podkreślając, że jest charakterystyczne właśnie dla organów państwowych, że realizują one swoje funkcje w szczególności przez podejmowanie aktów władczych i że akty te mogą prowadzić także do objęcia nieruchomości we władanie w granicach prawa własności. To, że uzyskanie władztwa nad nieruchomością w granicach własności jest następstwem wykonywania uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego, nie zmienia charakteru tego władztwa i tym samym nie może wykluczać jego kwalifikowania jako posiadania samoistnego.

Sąd krytycznie także odniósł się do zawartego w uchwale z dnia 25 października 1996 r., III CZP 83/96 oraz postanowieniu z dnia 19 grudnia 2000 r., V CKN 767/00 ograniczenia zakresu czynności ze sfery władztwa publicznego do aktów administracyjnych, wskazując - nie bez słuszności, że trudno o lepszy przykład aktu władczego państwa jak orzeczenie sądu.

Powyższy pogląd stanowiący, że kwalifikowanie władania jako posiadanie jest uzależnione wyłącznie od sposobu władania i nie zależy od tytułu władania został zaaprobowany w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Odwołując się do niego i argumentacji zawartej w uzasadnieniu uchwały V CK 13/03 stwierdził on w postanowieniu z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt V CK 131/03, niepubl., że niewątpliwie do posiadania samoistnego prowadzi nawet bezprawne zawłaszczenie rzeczy z zamiarem zachowania jej wyłącznie dla siebie, a stanowisko wyrażone w powyższej uchwale umożliwia chociażby dokonanie rozliczeń między właścicielem

a posiadaczem z tytułu korzystania z rzeczy (art. 224-229 k.c.). Także w postanowieniu z dnia 11 lutego 2004 r. sygn. akt III CK 68/03, niepubl., Sąd odwołał się do uchwały V CK 13/03 podkreślając, że pogląd odmawiający uznania za posiadanie samoistne władania uzyskanego w następstwie wypełniania przez państwo zadań publicznych („w ramach *imperium*”) może być zatem uznany za trafny o tyle tylko, o ile władanie to nie odpowiadało wykonywaniu własności państwowej. Analogicznie wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 października 2005 r. I CK 162/05, OSP 9/2006, w którym stwierdził, że okoliczności uzyskania władania nie mają znaczenia dla oceny tego władania jako posiadania samoistnego. O posiadaniu samoistnym zgodnie bowiem z art. 336 k.c. decyduje wyłącznie sposób władania rzeczą, a odmówienie uznania władztwa Państwa wywodzącego się z czynności ze sfery *imperium* za posiadanie w rozumieniu art. 336 k.c. powinno prowadzić analogicznie do odmówienia zastosowania wobec podmiotu sprawującego takie władztwo np. art. 434 k.c. przypisującego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części posiadaczowi samoistnemu budowli lub art. 224 § 2 k.c. i art. 225 k.c. przyznających właścicielowi roszczenia uzupełniające w stosunku do posiadacza samoistnego.

Jakkolwiek w postanowieniach z dnia 19 lutego 2004 r. sygn. akt IV CK 72/03, oraz dnia 14 czerwca 2005 r. sygn. akt V CK 305/05, niepubl., Sąd Najwyższy nie odrzucił bezpośrednio poglądu prawnego uchwały składu 7 sędziów III CZP 72/93, to jednak dopuścił zasiedzenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa uznając odpowiednio, że zdarzenie prawne (uchylenie postanowienia stwierdzającego nabycie przez Skarb Państwa udziału w nieruchomości) nie może sprawić zmian w stanie faktycznym, który już nastąpił oraz że władanie Skarbu Państwa było wykonywaniem własności państwowej.

W powyższych orzeczeniach Sąd Najwyższy opierał się na językowej wykładni art. 172 k.c. i art. 336 § 1 k.c, za którą opowiedziała się również część doktryny prawa cywilnego. Uchwała SN z dnia 18 listopada 1992 r. sygn. akt III CZP 133/92, w której Sąd Najwyższy oparł się na funkcjonalnej wykładni powyższych przepisów, została skrytykowana przez Tomasza Dybowskiego, który w głosie zamieszczonej w Przeglądzie Sądowym 1993/5 str. 114 stwierdził, że kwalifikacja prawna zdarzenia, na podstawie którego uzyskano władanie nie jest przesłanką warunkującą zasiedzenie. W jego ocenie nie ma ona wpływu na kwalifikację posiadania jako samoistnego, gdyż o charakterze posiadania nie decyduje stan prawny, na którego podstawie nastąpiło objęcie we władanie rzeczy, ale jedynie sposób tego władania. Jeżeli osoba władająca nieruchomością włada nią jako właściciel to jest ona posiadaczem samoistnym, co wynika z literalnego i jasnego brzmienia art. 336 k.c. Zakwestionował także twierdzenie, że władcza działalność Państwa ma charakter nietypowy, przez co wyłącza działanie instytucji prawa

cywilnego. Wskazał natomiast, że w okresie centralizmu socjalistycznego akty z zakresu imperium wywoływały skutki cywilnoprawne (akty nacjonalizujące, wyłączenia, akty o przekazaniu części majątku pomiędzy różnymi podmiotami) i nie były one kwestionowane od strony formalnej, jakkolwiek budzą one zastrzeżenia pod względem etycznym do chwili obecnej.

Także Edward Gniewek w głosie do postanowienia z dnia 13 października 2005 r. I CK 162/05 zamieszczonej w OSP nr 9 z 2006 r. zaaprobował wyrażoną w nim tezę, że okoliczności uzyskania władania rzeczą nie mają znaczenia dla oceny tego władania jako posiadania samoistnego. Podniósł on, że zgodnie z art. 336 k.c. stan posiadania konstytuują współwystępujące przesłanki władania faktycznego rzeczą (corpus) dla siebie (animus rem sibi habendi), a przy tym posiadanie samoistne oznacza władanie rzeczą jak właściciel (animus domini). Ustawodawca więc w ogóle nie odnosił się do rodzaju zdarzenia prawnego i okoliczności nabycia posiadania, uznając że nie mają one znaczenia dla kwalifikacji posiadania. Tak więc nie ma żadnych powodów jurydycznych, by wykluczyć zasiedzenie nieruchomości, których władanie uzyskał Skarb Państwa w trybie wykonywania swojej władzy, a jurydyczna koncepcja wyłączenia zasiedzenia w powyższych okolicznościach jest jedynie nieuprawnioną prawotwórczą wykładnią sądową powstałą na tle roszczeń windykacyjnych osób, które utraciły władanie nieruchomości w okresie panowania ustroju komunistycznego.

Wyżej opisane orzecznictwo sądowe zostało poddane obszernej analizie przez Marię-Annę Zahariasiewicz w „Rejencie” nr 9/05 str.223-248, w której to opowiedziała się ona zdecydowanie przeciwko odmowie uwzględnienia zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa, w sytuacji gdy spełnione są przesłanki zasiedzenia z art. 172 k.c. Analizując uchwałę z dnia 18 listopada 1992 r. sygn. akt III CZP 133/92 sprzeciwiała się ona wykorzystaniu koncepcji nadużycia prawa do instytucji zasiedzenia, wskazując, że w istotę zasiedzenia wpisane są wątpliwości etyczne, w związku z czym nie jest możliwa ocena żądania stwierdzenia zasiedzenia jako naruszającego zasady współżycia społecznego. Poddała ona także krytyce poglądy wyrażone w aprobujących tą uchwałę głosach J. Ignatowicza i K. Pietrzykowskiego podkreślając, że do zasiedzenia prowadzi każde władztwo byle samoistne, a więc nabyć własności przez zasiedzenie nie może tylko taki posiadacz samoistny, który już jest właścicielem nieruchomości. Maria-Anna Zahariasiewicz wskazuje ponadto na ogólnikowość tezy sformułowanej w uchwale SN z dnia 21 września 1993 r. III CZP 72/93 i pojawiające się w późniejszym orzecznictwie problemy ze zdefiniowaniem czynności o charakterze „imperium” prowadzące do arbitralności rozstrzygnięć o zasiedzeniu.

IV. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją poważne argumenty wspierające każdą z wyżej zarysowanych linii orzeczniczych Sądu Najwyższego.

Powszechnie uznaje się, że z wielu metod wykładni przepisów prawa pierwszeństwo zgodnie z rzymską maksymą *clara non sunt interpretanda* ma wykładnia językowa. Stosowanie innych metod wykładni jest co do zasady dopuszczalne wtedy, gdy w wyniku wykładni gramatycznej nie jest możliwe osiągnięcie jednoznacznego brzmienia normy prawnej. Z wykładni językowej art. 172 k.c. jasno wynika, że do zasiedzenia prowadzi nieprzerwane posiadanie samoistne nieruchomości przez okres czasu określony w tym przepisie. Odpowiednio z brzmienia art. 336 k.c. wynika, że posiadanie samoistne polega na władaniu rzeczą jak właściciel. Cechami różnicującymi władanie właścicielskie od innych form władania rzeczą są: faktyczna możliwość wykonywania władztwa nad rzeczą w takim zakresie, jaki jest dopuszczalny przez najpełniejszą formę władania rzeczą jaką jest prawo własności oraz wola wykonywania takiego władztwa dla siebie. Z powyższych przepisów można więc odtworzyć jasną treść normy prawnej, zgodnie z którą do zasiedzenia nieruchomości prowadzi jej nieprzerwane posiadanie przez odpowiedni okres czasu przez każdy podmiot, który ma faktyczną możliwość pełnego władania rzeczą i posiada wolę wykonywania takiego władztwa w swoim imieniu. Także wykładnia celowościowa wspiera powyższe brzmienie normy prawnej określającej przesłanki zasiedzenia. Zasiedzenie tak jak inne instytucje wywodzące się z tradycyjnej w polskim prawie instytucji dawności jest przejawem oportunistycznego prawa i ma na celu usankcjonowanie trwającego przez dłuższy czas stanu faktycznego odmiennego od stanu prawnego.

Na te właśnie argumenty odwołujące się do wniosków wynikających z językowej i funkcjonalnej wykładni powyższych przepisów prawa powoływał się Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach, w których opowiadał się za kwalifikowaniem władania nieruchomością odpowiadającemu władaniu właścicielskiemu jako posiadania samoistnego, bez żadnych ograniczeń jak i wyżej wskazani przedstawiciele doktryny.

Istnieją jednakże także poważne argumenty przemawiające za taką wykładnią powyższych przepisów prawa, która odmawia możliwości zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości, których władanie uzyskał on w wyniku wykonywania władztwa publicznego (*imperium*). Sąd Najwyższy w orzeczeniach, w których opowiedział się za powyższą wykładnią odwoływał się do wykładni systemowej, wskazując, że zgodnie z art. 1 k.c. przepisy kodeksu cywilnego regulują tylko stosunki cywilnoprawne. Według J. Oniszczyka (*Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 118), w nauce prawa cywilnego przeważa pogląd, że podstawę wyodrębnienia prawa cywilnego stanowi charakterystyczna dla prawa prywatnego metoda regulowania wyrażająca się w kształtowaniu systematyki prawnej podmiotów prawa cywilnego na zasadzie równorzędności. Sąd Najwyższy wywodził więc, że objęcie władania nieruchomości przez Państwo w wyniku wykonywania władztwa publicznego, które zakłada

nadrzędność Państwa nad wszystkimi podmiotami podlegającymi jego imperium, wyłącza możliwość zastosowania instytucji charakterystycznych dla stosunków cywilnoprawnych, których fundamentalną cechą jest równorzędność podmiotów i brak ich wzajemnej podległości.

Niewątpliwie za powyższą wykładnią prawa przemawiają także względy słusnościowe, do których wyraźnie odwołał się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r. III CZP 133/92 wskazując, że *„Stwierdzenie zaś 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. (...) Odmienne stanowisko prowadziłoby do nieoczekiwanych wyników, zresztą sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem. Państwo uchyla jako nieważną decyzję, w wyniku której bezprawnie stało się właścicielem nieruchomości, i równocześnie uważa, że jest nadał jej właścicielem w oparciu o przepisy o zasiedzeniu. ”*

Należy zauważyć, że nawet w tych orzeczeniach, w których Sąd Najwyższy odmawiał uznawania uzyskania przez Państwo władania nieruchomością w wyniku czynności ze sfery imperium za okoliczność istotną dla stwierdzenia zasiedzenia, doszukiwał się on innych sposobów cofnięcia skutków wspomnianych w części II nadużyć. Tak więc w postanowieniu z dnia 9 maja 2003 r. sygn. akt V CK 13/03 Sąd Najwyższy wywiódł, że cel ten może być osiągnięty poprzez odpowiednie stosowanie z mocy art. 175 k.c. przepisów o biegu przedawnienia roszczeń. Konsekwencją bowiem wskazanego odesłania jest w szczególności możliwość odpowiedniego stosowania do biegu zasiedzenia w okresie przed 1.1.1965 r. art. 277 pkt 4 kodeksu zobowiązań oraz art. 109 pkt 4 przepisów ogólnych prawa cywilnego, stanowiących, że bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu względem wszelkich roszczeń, gdy z powodu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości albo siły wyższej nie można ich dochodzić przed sądami polskimi - a do biegu zasiedzenia w okresie od 1.1.1965 r. art. 121 pkt 4 k.c, przewidującego, iż bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju - przez cały czas trwania przeszkody. Jako uzasadnienie zastosowania powyższych przepisów Sąd Najwyższy podniósł uwarunkowania polityczne wyłączające w zasadzie możliwość dochodzenia w postępowaniu sądowym roszczeń przeciwko Państwu, których wyrazem jest pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - zasady prawnej z 13.X.1951 r. C 427/51 (OSN 1953, nr 1, poz. 1), zgodnie z którym akcja przeprowadzenia reformy rolnej *"w samym założeniu mogła dać wyniki dodatnie tylko wówczas, gdy pozostawała wyłącznie w ręku powołanych władz i nie doznawała żadnych zakłóceń przez integracją czynników pozostających poza sferą właściwych władz administracyjnych, a zwłaszcza władz sądowych. Władze powołane do wykonania dekretu*

o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogły należycie sprostać swemu zadaniu, jeśliby sądy swymi orzeczeniami mogły obalać ich zarządzenia i burzyć w ten sposób podstawy, na których był zbudowany cały plan ich działalności".

Te uwarunkowania polityczne, wprowadzały zdaniem Sądu Najwyższego, niezależny od właścicieli, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny stan o powszechnym zasięgu oddziaływania. Stan taki jest porównywalny ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości) uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie przedawnienia oraz zasiedzenia (por. zachowujące odpowiednio aktualność w niniejszej sprawie zapatrywania wyrażone w orzeczeniach Sądu Najwyższego: z dnia 11 października 1996 r. III CZP 76/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 16; z dnia 11 lutego 1997 r. II CKN 78/96, LEX nr 55387; z dnia 13 grudnia 2001 r. IV CKN 307/2001, OSNC 2002, nr 10, poz. 124; z dnia 13 grudnia 2001 r. IV CKN 195/2001, OSNC 2003, nr 4, poz. 48; z dnia 12 marca 2002 r. IV CKN 1697/00, LEX 54373; z 14 marca 2002 r. IV CKN 878/00, LEX nr 53921).

To stanowisko przyjął również Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 13 października 2005 r. I CK 162/05 oraz z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt V CK 131/03, wskazując na niepodważalność w okresie powojennym działań władz państwowych odnoszących się do „przebudowy ustroju rolnego i nacjonalizacji” (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1957 r., C.427/51 - OSN 1953, z. 1, poz. 1) oraz brak sądownictwa administracyjnego.

V. Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wyżej wskazane rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego sprzeciwiają się wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasadzie pewności prawa - jego jednoznaczności i dostatecznej określoności - która jest niezbędnym wymogiem prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Ponadto należy zauważyć, że stosowanie art. 172 k.c, będącego jak wyżej wspomniano przejawem oportunistyki prawnej, prowadzi do utraty własności nieruchomości przez prawowitych właścicieli, która to własność jest chroniona z mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, iż przy ocenie danej regulacji szczególnie ostre kryteria należy stosować do przepisów, które kształtują sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywateli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, że przepisy ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw muszą być szczególnie precyzyjne i nie mogą stwarzać nazbyt szerokich ram dla organów stosujących te przepisy (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r. K 33/00 oraz z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02). Pogląd ten bez wątpienia

należy odnieść także do wykładni powyższych przepisów prawa dokonywanej przez Sąd Najwyższy, która kształtuje linię orzecniczą sądów, a więc wpływa bezpośrednio na ostateczne rozstrzygnięcia co do nabycia lub utraty tych praw. Właściciele nieruchomości, którzy utracili je w wyniku budzących wątpliwości z punktu widzenia ich legalności działań władczych organów państwowych i podejmują obecnie działania zmierzające do ich odzyskania, powinni mieć możliwość jasnego określenia obecnego stanu prawnego tych nieruchomości poprzez odwołanie się do właściwych przepisów prawnych i jednolitej ich wykładni.

Z powyższych względów na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wnoszę o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie postawionego na wstępie zagadnienia prawnego. Wniosek ten uważam za konieczny i zasadny, ze względu na oczywiste znaczenie jednolitego ukształtowania orzecznictwa sądów w wyżej wskazanych kwestiach, nie tylko dla dobra wymiaru sprawiedliwości, ale także dla praw obywateli - adresatów norm przez Państwo stanowionych.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich