



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 18/16
BAS-WPTK-1748/16

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	23. 02. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej E T z 5 października 2015 r. (sygn. akt SK 18/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną E T na tle następującego stanu faktycznego.

Rodzice skarżącej, małżonkowie J i M S, byli przed 1939 r. obywatelami polskimi zamieszkałymi w K oraz (także po wybuchu wojny) właścicielami nieruchomości położonej w ścisłym centrum K. W czasie II wojny światowej małżonkowie S zgłosili przynależność niemiecką i podpisali listę narodowości niemieckiej, tzw. *Deutsche Volksliste* (DVL). Jakkolwiek w sprawie brak jest bezpośredniego dowodu na to, że małżonkowie S podpisali taką listę, to badający tę kwestię Sąd Rejonowy w K Wydział III Karny przyjął taki wniosek „na podstawie poszlak układających się w logiczną całość”, a w szczególności na podstawie opinii biegłego z zakresu historii Śląska i archiwistyki prof. zw. dr hab. Ryszarda Kaczmarka oraz przedstawionego w tej opinii obrazu regulacji prawnych obowiązujących na terenie miasta K w okresie II wojny światowej, w okresie administrowania tym terenem przez III Rzeszę. Jak podnosi skarżąca, powołując się również na treść tej opinii, podpisanie przez jej rodziców Volkslisty miało charakter przymusowy i było elementem prowadzonej przez okupanta polityki zniemczania miejscowej ludności. Małżonkowie S zginęli krótko po zajęciu K w 1945 r. przez Armię Czerwoną (jak ustalił ww. sąd –).

Na podstawie dekretu z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945 (Dz. U. Nr 41, poz. 237 ze zm., dalej: dekret z 1946 r.) Sąd Powiatowy w K postanowieniem z października 1964 r. (sygn. akt) orzekł przepadek na rzecz Skarbu Państwa majątku nieruchomego zapisanego w księdze wieczystej na nazwisko rodziców skarżącej, przy czym nie została ona powiadomiona o toczącej się sprawie. Postanowienie to stanowiło podstawę wpisu w księdze wieczystej, na podstawie którego osoby trzecie nabyły własność lokali wyodrębnionych na nieruchomościach należących do rodziców skarżącej, tj. w kamienicach przy ul. oraz ul.

Skarżąca dowiedziała się o treści postanowienia z 1964 r. dopiero w dniu lipca 2011 r. i wniosła na nie zażalenie. Postanowieniem z maja 2012 r. Sąd Okręgowy w K uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu K do ponownego rozpoznania. W dniu czerwca 2012 r. sąd I instancji wydał postanowienie w przedmiocie nieuwzględnienia wniosku Rady Miejskiej Narodowej o orzeczenie przepadku i jednocześnie zwolnił nieruchomości majątek małżonków S spod zajęcia. Zażalenie na to postanowienie, wniesione przez pełnomocnika Skarbu Państwa – Urzędu Miasta K , doprowadziło do uchylenia orzeczenia sądu I instancji przez Sąd Okręgowy w K postanowieniem z czerwca 2013 r. i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Postanowieniem z lutego 2015 r. Sąd Rejonowy w K (sygn. akt) umorzył postępowanie w przedmiocie orzeczenia wobec rodziców skarżącej przepadku mienia nieruchomości tytułem środka zabezpieczającego za zgłoszenie przynależności do narodowości niemieckiej w okresie pomiędzy 1 września 1939 r. a 9 maja 1945 r., tj. o czyn z art. 1 § 1 dekretu z 1946 r., ze względu na upływ terminów przedawnienia. Jednocześnie, na podstawie art. 13 § 3 dekretu z 1946 r. odmówił zwolnienia majątku spod zajęcia i na podstawie art. 13 § 4 tego aktu stwierdził przejście własności na rzecz Skarbu Państwa. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy przez Sąd Okręgowy w K – Wydział VI Karny Odwoławczy postanowieniem z czerwca 2015 r. (sygn. akt) i tym samym stało się prawomocne.

Postanowieniem z 29 lipca 2016 r. (sygn. akt Ts 327/15) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg wyłącznie w zakresie zgodności art. 13 § 3 i § 4 dekretu z 1946 r. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz odmówił nadania skardze dalszego biegu w pozostałym zakresie.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącej

1. Przedmiotem kontroli wskazanym w skardze konstytucyjnej są przepisy art. 13 § 3 i 4 dekretu z 1946 r., które mają następujące brzmienie: „Zwolnienie majątku spod zajęcia, dozoru i zarządu może nastąpić dopiero po wydaniu bądź wyroku nie zawierającego orzeczenia o przepadku majątku (art. 2), bądź postanowienia o zaniechaniu ścigania (art. 17), pod warunkiem:

a) że majątek znajduje się jeszcze w posiadaniu właściciela, albo

b) że zgłoszenie przynależności do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta nastąpiło w okolicznościach przewidzianych w art. 3, a szczególne względy państwowe lub społeczne nie stoją na przeszkodzie zwrotowi majątku” (art. 13 § 3 dekretu z 1946 r.).

„Majątek nie zwolniony przez sąd na mocy § 3, przechodzi na własność Skarbu Państwa” (art. 13 § 4 dekretu z 1946 r.).

Zgodnie z art. 2 § 1 dekretu z 1946 r., obok kary pozbawienia wolności za przestępstwo określone w art. 1 tego dekretu, tj. za zgłoszenie przynależności do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta, sąd może orzec grzywnę i jako karę dodatkową m.in. przepadek całości lub części majątku. Zgodnie z art. 2 § 2 dekretu z 1946 r., przypadły majątek przechodzi na własność Skarbu Państwa z zastrzeżeniem praw osób trzecich, nie przenoszących wartości przypadłego majątku; nie uwzględnia się jednak m.in. praw wynikających ze spadkobrania ustawowego i z testamentu.

2. W dalszej kolejności Sejm ograniczy się do przedstawienia tych zarzutów i argumentów podniesionych w skardze, które pozostają w związku z zakresem, w jakim Trybunał przyjął ją do merytorycznego rozpoznania w postanowieniu z 29 lipca 2016 r. (sygn. akt Ts 327/15), tj. w związku z zarzutem naruszenia przez przepisy art. 13 § 3 i § 4 dekretu z 1946 r. w zakresie, w jakim uzależniają zwolnienie majątku spod zajęcia wyłącznie od spełnienia określonych w tych przepisach wymogów, art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz wynikającej z nich konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

Skarżąca podnosi, że przepisy dekretu przez to, że uzależniają zwolnienie majątku wyłącznie od spełnienia wskazanych w art. 13 § 3 dekretu wymogów i zezwalają na pozbawienie własności na rzecz Skarbu Państwa, naruszają przysługujące jej prawo własności (współwłasności). Skarżąca podkreśla, że postanowieniem z maja 1951 r. (sprawa ; dalej również: postanowienie z 1951 r.) Sąd Powiatowy w K stwierdził prawo do spadku po zmarłych rodzicach skarżącej ich dzieci, w tym skarżącej w , na podstawie dziedziczenia ustawowego. Zastosowanie przepisów dekretu z 1946 r. skutkuje natomiast blokadą spadkobrania ze względu na nacjonalizację majątku

spadkodawcy. Zdaniem skarżącej trudno też uznać dokonanie przepadku mienia za środek zabezpieczający, gdyż orzekanie przepadku było niczym innym jak wywłaszczeniem, a ustawodawca stworzył jedynie pozory tego, że mamy do czynienia z sankcjami karnymi związanymi z popełnieniem przestępstwa odstępstwa od narodowości polskiej. Odmowa zwolnienia majątku spod zajęcia i stwierdzenie jego przejścia na rzecz Skarbu Państwa prowadzi w istocie do wywłaszczenia skarżącej, dokonywanego bez odszkodowania. Wprawdzie zaskarżony art. 14 dekretu z 1946 r. przewidywał wydanie rozporządzenia określającego warunki i tryb postępowania w przypadku, w którym odmowa zwolnienia była uzasadniona szczególnymi względami społecznymi lub państwowymi. Rozporządzenie to nie zostało jednak nigdy wydane. Zdaniem skarżącej, w tym momencie odmowa zwolnienia majątku spod zajęcia i stwierdzenie przejścia własności na rzecz Skarbu Państwa wynika ze stwierdzenia przestępności czynów popełnionych przed wejściem w życie dekretu, w którym wprowadzono odpowiedzialność za taki czyn. Skarżąca przy tym podkreśla, że w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie nie mamy do czynienia z karaniem *sensu stricto*, lecz z zastosowaniem sankcji innego rodzaju, która w dalszym ciągu ma charakter karny i jest orzekana przez sąd karny w postępowaniu karnym z powodu czynu, który został popełniony przed wejściem w życie dekretu z 1946 r.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji przez art. 13 § 3 i 4 dekretu z 1946 r. skarżąca podnosi, iż zwolnienie majątku spod zajęcia mogło nastąpić wyłącznie po wydaniu wyroku niezawierającego orzeczenia o przepadku majątku bądź postanowieniu o zaniechaniu ścigania, jednakże pod warunkiem, że zajęty majątek znajdował się jeszcze w posiadaniu właściciela albo że zgłoszenie przynależności do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta nastąpiło w interesie Państwa Polskiego, albo z nakazu lub na rzecz polskiej organizacji wolnościowej. Natomiast skarżąca nabyła w drodze spadkobrania ogół praw i obowiązków po zmarłych małżonkach S , stając się tym samym jedynym właścicielem w masie spadkowej. Oznacza to, że na skutek dziedziczenia uzyskała ona prawo własności m.in. przedmiotowej nieruchomości, które to prawo podlega konstytucyjnej ochronie. Skarżąca powołuje się przy tym na stanowisko TK, zgodnie z którym z konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wynika spoczywający na prawodawcy obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony

prawnej tym prawom. Jak zaznacza skarżąca, ustawodawca nie dość, że nie stworzył instrumentów prawnych pozwalających na ochronę prawa własności i prawa dziedziczenia skarżącej, to jeszcze wydał przepisy prawne (dekret z 1946 r.), które te prawa niweczą.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

2. Ostatecznym orzeczeniem, z którym skarżąca łączy naruszenie konstytucyjnych praw, jest postanowienie Sądu Okręgowego w K – Wydział VI Karny Odwoławczy z czerwca 2015 r. (sygn. akt), który utrzymał w mocy postanowienie Sądu Rejonowego w K z lutego 2015 r. (sygn. akt), odmawiające zwolnienia majątku spod zajęcia na podstawie art. 13 § 3 dekretu z 1946 r. i stwierdzające przejście własności na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 13 § 4 tego dekretu.

Zdaniem Sejmu, dla oceny spełnienia formalnej przesłanki skargi konstytucyjnej, jaką stanowi naruszenie prawa lub wolności konstytucyjnej przysługującej skarżącej w wyniku wydania ostatecznego orzeczenia, konieczne jest dokonanie oceny skutków, które w obrocie prawnym wywołało postanowienie Sądu Powiatowego w K z października 1964 r. (sygn. akt) w sprawie przypadku na rzecz Skarbu Państwa majątku nieruchomego ujawnionego w księdze wieczystej jako własność rodziców skarżącej. Trzeba podkreślić, że orzeczenie to było traktowane w obrocie jako prawomocne i ostateczne, a na jego podstawie dokonano wpisów w księgach wieczystych dotyczących nieruchomości skarżącej. Jak ustalił Sąd Rejonowy K w postanowieniu z lutego 2015 r., w dwóch z trzech nieruchomości należących do rodziców skarżącej (przy ul. oraz) „dokonano wyodrębnienia szeregu lokali stanowiących przedmiot odrębnej własności, z których prawem własności związane są udziały w prawie wieczystego użytkowania gruntu i własności części wspólnych budynku”. W ocenie Sejmu, właściciele tych nieruchomości lokalowych będą mogli powołać się na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, przewidzianą w art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 790 ze zm.), który stanowi, iż w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe. W orzecznictwie i doktrynie zgodnie przyjmuje się, że zakresem tej rękojmi objęte jest nabycie zarówno odrębnej własności lokalu (por. wyrok SN z 12 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 81/09), jak i użytkowania wieczystego (por. uchwała 7 Sędziów SN z 15 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 90/10, w której stwierdzono, że rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę użytkowania wieczystego także w razie wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa lub jednostki

samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości; w piśmiennictwie zob. I. Heropolitańska, [w:] I. Heropolitańska, A. Drewicz-Tułodziecka, K. Hrycków-Mycka, P. Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, Legalis 2017, komentarz do art. 5, nb. 18). Zdaniem Sejmu uzasadnia to wniosek, że postanowienie Sądu Okręgowego w K z maja 2012 r. o uchyleniu postanowienia Sądu Powiatowego w K z października 1964 r. (sygn. akt) orzekającego przepadek na rzecz Skarbu Państwa majątku nieruchomego zapisanego w księdze wieczystej na nazwisko rodziców skarżącej, nie mogło doprowadzić do restytucji prawa własności skarżącej w zakresie wskazanych dwóch nieruchomości, gdyż właściciele wyodrębnionych na nich nieruchomości lokalowych chronieni są przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, wynikającą stąd, że nabyli prawo własności lokali (w sposób konstytutywny, poprzez jego wyodrębnienie i wpisanie do księgi wieczystej, por. art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1892) oraz udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu będąc w zaufaniu do prawa Skarbu Państwa wpisanego jako właściciel do ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości przy ul. oraz ul. Osoby te aktualnie są wskazane w tych księgach jako właściciele wyodrębnionych lokali posiadające udział w użytkowaniu wieczystym. Jeszcze raz należy podkreślić, że do momentu uchylenia postanowienia z października 1964 r. nie było wątpliwości co do jego prawomocności i skuteczności, a także zgodności z prawem dokonanych na jego podstawie wpisów w księgach wieczystych. W ocenie Sejmu, właściciele nieruchomości lokalowych mogą, w celu ochrony swojego prawa, skutecznie powołać się na rękojmię publicznej wiary ksiąg wieczystych. Dlatego też uzasadnia to stwierdzenie, że postanowienie Sądu Okręgowego w K z czerwca 2015 r. (sygn. akt), z którym skarżąca wiąże naruszenie konstytucyjnie chronionego prawa własności, nie mogło naruszyć, w zakresie wspomnianych dwóch nieruchomości, tego prawa, gdyż od momentu nabycia przez osoby trzecie wskazanych praw dotyczących wyodrębnionych w tych nieruchomościach lokali mieszkalnych, skarżącej – ze względu na zasadę rękojmi ksiąg wieczystych – prawo własności nie przysługuje.

3. Jak wynika ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze konstytucyjnej, a także w postanowieniu sądu I instancji rozpatrującego sprawę

skarżącej, Skarb Państwa jest wyłącznym właścicielem trzeciej nieruchomości położonej przy ul. _____ oraz dwóch pozostałych nieruchomości, w zakresie, w jakim nie wyodrębniono z nich nieruchomości lokalowych stanowiących przedmiot odrębnej własności. W ocenie Sejmu, ocena spełnienia formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej zależy od ustalenia czy Skarb Państwa stał się właścicielem tych nieruchomości w wyniku zasiedzenia.

Zgodnie z art. 172 § 1 k.c. posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze. Natomiast po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze (art. 172 § 2 k.c.). W doktrynie i orzecznictwie wątpliwości wywoływała kwestia czy termin zasiedzenia może biec na korzyść Skarbu Państwa jako posiadacza samoistnego nieruchomości, gdyż Skarb Państwa jest emanacją państwa w obrocie cywilnoprawnym i następuje splatanie się uprawnień władczych z uprawnieniami cywilnoprawnymi, tj. sfery imperium i dominium (por. E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] red. K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, Legalis 2017, komentarz do art. 172 k.c., nb. 19; R. Morek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2017, komentarz do art. 172 k.c., nb. 34 i n. oraz cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego).

W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. (sygn. akt III CZP 30/07) SN przesądził, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Ze względu na doniosłość ustaleń, poczynionych przez SN w tej uchwale dla oceny niniejszej skargi konstytucyjnej, zasadne jest, zdaniem Sejmu, ich szersze przedstawienie. Jak stwierdził SN na wstępie uzasadnienia tej uchwały, „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”.

Następnie Sąd Najwyższy odrzucił pogląd, reprezentowany we wcześniejszym orzecznictwie (m.in. uchwała SN z 21 września 1993 r., sygn. akt III CZP 72/93), iż od chwili uzyskania władania nieruchomością przez państwo w ramach sprawowanych zadań publicznych (*imperium*, w szczególności na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono wiele lat później) nieruchomość ta znajdowała się poza obrotem cywilnoprawnym, co wykluczało przyjęcie, że Skarb Państwa miał możliwości zaliczenia do okresu zasiedzenia okresu władania nieruchomością w ramach władztwa publicznego. W obszernej argumentacji przeciwko temu stanowisku SN podniósł m.in., że wyłączenie nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego może nastąpić wyłącznie ze względu na przepis prawa lub na przeznaczenie nieruchomości. „Skarb Państwa jest podmiotem prawa cywilnego; włada 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.”. Jak zaznaczył następnie SN, „[P]aństwo 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”. W ocenie Sejmu, te ustalenia Sądu Najwyższego mają istotne znaczenie dla oceny spełnienia przesłanek formalnych przez przedmiotową skargę konstytucyjną, odnoszącą się do stanu faktycznego, w którym Skarb Państwa nabył prawo własności spornych nieruchomości na podstawie orzeczenia sądowego, tj. postanowienia Sądu Powiatowego w K z października 1964 r., sygn. akt , orzekającego przepadek na rzecz Skarbu Państwa majątku nieruchomego zapisanego w księgach wieczystych na nazwisko rodziców skarżącej. Postanowienie to zostało uchylone po prawie 48 latach z uwagi na uchybienie formalne, tj. ze względu na brak poinformowania o toczącym się wówczas postępowaniu zainteresowanych stron. Sejm podziela pogląd SN wyrażony w powołanej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 2007 r., iż przy ocenie kwestii dopuszczalności nabycia przez Skarb Państwa prawa własności w drodze zasiedzenia „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”.

Doniosłe dla rozpatrywanej skargi konstytucyjnej są również zawarte w uzasadnieniu ww. uchwały SN ustalenia dotyczące zastosowania instytucji zawieszenia biegu zasiedzenia (art. 121 pkt 4 w związku z art. 175 k.c.) w przypadku nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa. Zgodnie z art. 121 pkt 4 k.c., 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. Po przedstawieniu dotychczasowego orzecznictwa w zakresie wykładni pojęcia siły wyższej, występującego w tym przepisie, SN podtrzymał swoje stanowisko, że chodzi tu „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. [...] 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”. Sejm podziela również stanowisko SN, zgodnie z którym „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”. Jak stwierdził SN: „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. [...] 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”. Jak trafnie zaznaczył SN, ma to na celu zapobieżenie niebezpieczeństwu nadmiernej subiektywizacji w ujmowaniu stanu siły wyższej.

Poglądy SN wyrażone w omawianej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 26 października 2007 r. znalazły potwierdzenie również w późniejszym orzecznictwie. Przykładowo, w postanowieniu Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 9 października 2015 r. (sygn. akt IV CSK 473/13) stwierdzono, że „[!]stnienie siły wyższej jako przeszkody w dochodzeniu przez właściciela zwrotu nieruchomości bezprawnie zajętej przez państwo w okresie działań nacjonalizacyjnych po drugiej

wojnie światowej można przyjąć w szczególności wtedy, gdy wykazane zostanie, że właściciel ze względu na swoją indywidualną sytuację lub przynależność do określonej grupy społecznej, nie mógł obiektywnie rzecz oceniając, liczyć na skuteczność dochodzenia roszczeń przez czas istnienia PRL lub przez jakiś okres”.

4. Oceny stanu faktycznego przedstawionego w skardze konstytucyjnej i wynikającego z uzasadnień orzeczeń sądowych wydanych w sprawie skarżącej, należy dokonać przez pryzmat przedstawionego wyżej stanowiska Sadu Najwyższego, które Sejm uznaje za trafne. Trzeba przypomnieć, że skarżąca została współwłaścicielem () nieruchomości należących do jej rodziców na mocy postanowienia sądowego z 1951 r. o nabyciu spadku. Nieruchomości te znajdowały się w tym czasie we władaniu Skarbu Państwa na skutek ich zajęcia jeszcze w 1945 r. W 1964 r. zostało wydane postanowienie (jak się okazało po prawie 48 latach – nieprawomocne), na mocy którego orzeczono przepadek tych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Na podstawie tego rozstrzygnięcia Skarb Państwa został wpisany do księgi wieczystej. Skarżąca – jak wskazuje we wniesionej skardze konstytucyjnej – nie miała wiedzy, że doszło do wydania postanowienia o przepadku, którą to wiedzę powzięła dopiero w 2011 r.

W świetle przedstawionego wyżej orzecznictwa SN uzasadnione jest przyjęcie, że Skarb Państwa najpóźniej od daty postanowienia Sądu Powiatowego w K z października 1964 r. (sygn. akt) może być uznany za samoistnego posiadacza ww. nieruchomości, a więc za takiego posiadacza, który włada nią jak właściciel, niezależnie od tego, czy przysługuje mu do niej tytuł prawny (art. 336 § 1 k.c.). W myśl art. 339 k.c. domniemywa się, że ten, kto rzeczą faktycznie włada, jest posiadaczem samoistnym. Tym samym, za spełnioną należy uznać pierwszą przesłankę nabycia prawa własności w drodze zasiedzenia (art. 172 § 1 k.c.).

Bardziej złożona jest ocena, czy spełniona została druga przesłanka zasiedzenia, jaką jest upływ czasu. Problematiczne jest już samo ustalenie początku biegu terminu zasiedzenia. W ocenie Sejmu możliwe jest przyjęcie, że termin ten biegł od dnia wydania postanowienia Sądu Powiatowego w K z października 1964 r. (sygn. akt) o przepadku na rzecz Skarbu Państwa majątku nieruchomego, którego skarżąca stała się współwłaścicielką w wyniku nabycia spadku po rodzicach. Należy oczywiście mieć na uwadze

uwarunkowania polityczne i prawne istniejące w Polsce do 1990 r. W powołanym wyżej orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że wywołany tymi 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 (por. przedstawiona wyżej uchwała SN z 26 października 2007 r.). W ocenie Sejmu przyjęcie takiego stanowiska jest jednak zasadne w odniesieniu do przypadków, w których przejęcie nieruchomości przez Skarb Państwa nastąpiło w wyniku działalności nacjonalizacyjnej państwa, znajdującej podstawę w licznych aktach nacjonalizacyjnych wydanych po II wojnie światowej, przy czym, jak wskazuje się w orzecznictwie, dochodziło wówczas także do nadużywania władztwa publicznego przez podejmowanie działań prawnych i faktycznych niezgodnych z obowiązującymi wówczas przepisami. Wątpliwe jest natomiast, czy o „stanie zawieszenia wymiaru sprawiedliwości” można mówić w okolicznościach sprawy, której dotyczy skarga konstytucyjna. Zdaniem Sejmu, w okresie po 1964 r. skarżąca mogła wystąpić do Skarbu Państwa z roszczeniem o zwrot nieruchomości, powołując się na sądowe stwierdzenie nabycia spadku po rodzicach z 1951 r. Niezależnie od szans powodzenia takich działań w ówczesnych warunkach politycznych i prawnych, aktywność skarżącej przed ówczesnymi organami władzy publicznej doprowadziłaby do przerwania biegu zasiedzenia. Należy wskazać, że zgodnie z art. 123 k.c. w związku z art. 175 k.c. bieg terminu zasiedzenia przerywa się m.in. przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Nawet jednak gdyby przyjąć, że w okresie przed 1989 r. istniał wspomniany wyżej „stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości”, który, zgodnie ze stanowiskiem SN wchodzi w zakres pojęcia siły wyższej, o której mowa w art. 121 pkt 4 k.c., to stan ten niewątpliwie ustał po 1989 r., co oznacza, że w tym okresie skarżąca mogła podejmować działania przed sądami i organami Rzeczypospolitej Polskiej zmierzające do odzyskania nieruchomości należących do jej rodziców. Zdaniem Sejmu, nie ma jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że po 1989 r. istniały przeszkody mające charakter siły wyższej dla dochodzenia ochrony naruszonego prawa własności. Ponieważ skarżąca nie podjęła takich działań, termin zasiedzenia

na korzyść Skarbu Państwa biegł w sposób niezakończony aż do dnia 13 lipca 2011 r., kiedy to pełnomocnik skarżącej wniósł zażalenie na wspomniane postanowienie z 1964 r.

Okres, którego upływ prowadzi do nabycia własności nieruchomości w wyniku zasiedzenia, jest uzależniony od tego, czy jej posiadacz samoistny był w dobrej, czy w złej wierze. Jeżeli posiadacz był w dobrej wierze okres ten wynosi 20 lat, a w przypadku złej wiary – 30 lat (art. 172 § 1 i 2 k.c.). Ze względu na okoliczności sprawy należy mieć również na uwadze krótsze terminy zasiedzenia, przewidziane w art. 172 k.c. w brzmieniu sprzed jego nowelizacji ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustaw – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321, dalej: nowelizacja z 1990 r.). Terminy te wynosiły 10 lat (w przypadku dobrej wiary posiadacza samoistnego) i 20 lat (w przypadku jego złej wiary). Jak wynika z art. 9 nowelizacji z 1990 r., w przypadku, gdy do zasiedzenia doszło wcześniej (tj. przed 1 października 1990 r.), stosować należy krótsze okresy zasiedzenia wynikające z art. 172 § 1 k.c. sprzed nowelizacji (por. postanowienie SN z 9 listopada 1999 r., sygn. akt III CKN 438/98 oraz J. Kępiński [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449*¹¹, red. M. Gutowski, Legalis 2017, komentarz do art. 172, nb. 45).

Zdaniem Sejmu, ze względu na okoliczności przedmiotowej sprawy Skarb Państwa należy uznać za posiadacza samoistnego nieruchomości w dobrej wierze. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny dobra wiara polega na usprawiedliwionym przez okoliczności przekonaniu posiadacza nieruchomości o przysługiwaniu mu prawa własności, przy czym, zgodnie z art. 7 k.c., istnienie dobrej wiary się domniemywa (por. postanowienie SN z 19 grudnia 2000 r., sygn. akt V CKN 767/00; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, *op.cit.*, komentarz do art. 172, nb. 27; J. Kępiński, *op.cit.*, komentarz do art. 172, nb. 40). Podstawą samoistnego („właścicielskiego”) posiadania Skarbu Państwa jest postanowienie Sądu Powiatowego w K z października 1964 r. oraz dokonane na jego podstawie wpisy w księgach wieczystych nieruchomości. Sejm jeszcze raz pragnie podkreślić, że orzeczenie to przez 48 lat uznawane było w obrocie prawnym za prawomocne i w pełni skuteczne. Okoliczność, że postanowienie to zostało uchylone w 2012 r. ze względu na istotne uchybienia formalne nie powinno wpływać na ocenę dobrej wiary posiadacza samoistnego, który wywodzi z niego tytuł prawny do nieruchomości. W ocenie Sejmu, zachodzi tu sytuacja analogiczna do przypadku wydania przez sąd postanowienia stwierdzającego nabycie spadku przez Skarb

Państwa, które następnie zostało uchylone, gdyż został odnaleziony testament spadkodawcy. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 19 grudnia 2000 r. (sygn. akt V CKN 767/00), posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa jako spadkobiercę ustawowego (art. 935 § 3 k.c.) na podstawie prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (wydane w 1972 r.), jest posiadaniem samoistnym w dobrej wierze także wtedy, gdy w wyniku postępowania o zmianę tego postanowienia okazało się, że spadek – na podstawie testamentu – nabyły inne osoby (por. też cytowane w uzasadnieniu tego wyroku obszerne orzecznictwo dotyczące pojęcia dobrej wiary). W uzasadnieniu tego postanowienia SN stwierdził: „Skarb Państwa, występujący jako podmiot prawa cywilnego (art. 33 k.c.), uzyskał tytuł (podstawę) do posiadania spornej nieruchomości wyłącznie we własnym imieniu, przy czym nie może także budzić wątpliwości fakt dobrej wiary, która, w świetle ugruntowanej od kilku dziesięcioleci judykatury Sądu Najwyższego, polega na usprawiedliwionym okolicznościami przekonaniu posiadacza że przysługuje mu takie prawo do władania rzeczą, jakie faktycznie wykonuje [...]. W tej sytuacji niczego, ze skutkiem retrospektywnym, nie zmienia fakt, że dwadzieścia lat później, po przeprowadzeniu postępowania w trybie art. 679 k.p.c. okazało się, że Skarb Państwa spadkobiercą nie jest, gdyż spadek – na podstawie testamentu – nabyły inne osoby”. Sąd Najwyższy odrzucił pogląd, że sądowe postanowienie stwierdzające nabycie spadku było „władczą ingerencją organów Skarbu Państwa”. Jak zaznaczył SN, „samoistne posiadanie nieruchomości przez Skarb Państwa miało bowiem 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”. W ocenie Sejmu, cytowane stwierdzenia SN można odnieść również do sytuacji, na kanwie której sformułowano skargę konstytucyjną. Podstawy dla przyjęcia dobrej wiary posiadacza samoistnego należy upatrywać w orzeczeniu sądowym z 1964 r., nawet jeżeli było ono obarczone istotnymi wadami, które doprowadziły kilkadziesiąt lat później do jego uchylenia.

Uznanie Skarbu Państwa za samoistnego posiadacza w dobrej wierze oznacza, iż do nabycia własności nieruchomości w wyniku zasiedzenia wystarczy upływ terminu przewidzianego w art. 172 § k.c. Przy założeniu, że okres zasiedzenia biegł od 1964 r. (a więc – że w tym przypadku nie można mówić o „stanie zawieszenia wymiaru sprawiedliwości” wchodzącego w zakres pojęcia siły wyższej

w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c.), do nabycia prawa własności przez Skarb Państwa doszło, na podstawie art. 172 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 1990 r., po upływie 10 lat. Nawet jednak gdyby przyjąć, że ze względu na istniejące w Polsce przed 1989 r. uwarunkowania polityczne i prawne skarżąca nie mogła dochodzić przed polskimi organami i sądami zwrotu nieruchomości i dlatego art. 121 pkt 4 k.c. znalazł w jej przypadku zastosowanie, to 20-letni termin zasiedzenia na korzyść Skarbu Państwa rozpoczął swój bieg od 1989 r. Oznacza to, iż Skarb Państwa stał się właścicielem tych nieruchomości w wyniku zasiedzenia najpóźniej w 2010 r., a więc jeszcze przed wniesieniem przez skarżącą zażalenia w dniu lipca 2011 r. na postanowienie Sądu Powiatowego w K z października 1964 r.

5. Uznanie, że Skarb Państwa nabył w wyniku zasiedzenia własność nieruchomości przy ul. oraz dwóch pozostałych nieruchomości, w zakresie, w jakim nie wyodrębniono z nich nieruchomości lokalowych, ma rozstrzygające znaczenie dla oceny formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej. Skarżąca utraciła prawo własności tych nieruchomości w wyniku upływu terminu zasiedzenia, a nie w rezultacie postanowienia Sądu Okręgowego w K z czerwca 2015 r. (sygn. akt), który utrzymał w mocy postanowienie Sądu Rejonowego z lutego 2015 r. (sygn. akt), odmawiające zwolnienia majątku skarżącej spod zajęcia na podstawie art. 13 § 3 dekretu z 1946 r. i stwierdzające przejście własności na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 13 § 4 tego dekretu. Wydane w 2015 r. orzeczenia sądowe nie zmieniły więc zakresu uprawnień przysługujących skarżącej, ponieważ miały wyłącznie deklaratoryjny charakter, na co zresztą trafnie zwrócił uwagę Sąd Okręgowy w K w postanowieniu z czerwca 2015 r. Prowadzi to do wniosku, że ostateczne rozstrzygnięcie sądowe, z którym skarżąca łączy naruszenie konstytucyjnego prawa własności, w istocie nie mogło naruszyć tego prawa, gdyż ono jej już w tym momencie nie przysługiwało. W zakresie dotyczącym nieruchomości przy ul. , skarżąca utraciła to prawo na rzecz Skarbu Państwa już wcześniej, w wyniku upływu ustawowego terminu zasiedzenia.

6. W podsumowaniu Sejm stwierdza, że skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowej formalnej przesłanki jej dopuszczalności, jaką jest wykazanie, że do naruszenia konstytucyjnego prawa lub wolności skarżącej doszło w wyniku wydania

ostatecznego orzeczenia przez organ władzy publicznej na podstawie zaskarżonego przepisu. Jest tak dlatego, że w momencie wydania ostatecznego orzeczenia, z którym skarżąca łączy naruszenie prawa własności, prawo to skarżącej już nie przysługiwało. W odniesieniu do nieruchomości lokalowych wyodrębnionych na nieruchomościach przy ul. _____ oraz ul. _____ oraz odpowiadającego im udziału w użytkowaniu wieczystym tych nieruchomości, skarżąca utraciła prawo własności wskutek rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych działającej na korzyść nabywców tych lokali, jako odrębnych przedmiotów prawa własności. Z kolei w odniesieniu do nieruchomości przy ul. _____ oraz dwóch pozostałych nieruchomości, w zakresie, w jakim nie wyodrębniono z nich nieruchomości lokalowych, skarżąca utraciła prawo własności na rzecz Skarbu Państwa, który nabył własność jako samoistny posiadacz w dobrej wierze w wyniku upływu terminu zasiedzenia. W ocenie Sejmu, rozstrzygnięcie przez sądy powszechne na podstawie art. 13 § 3 dekretu z 1946 r. o zwolnieniu majątku nieruchomego rodziców skarżącej spod zajęcia było w istocie bezprzedmiotowe, gdyż prawo własności do tego majątku ze wskazanych przyczyn skarżącej już nie przysługiwało.

7. Uwzględniając poczynione ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński