

## Postanowienie z dnia 15 lutego 2012 r., I CSK 293/11

**Wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego dróg publicznych przewidziane w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) dotyczy nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy).**

*Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Grzegorz Misiurek*

*Sędzia SN Wojciech Katner*

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Andrzeja S., Stefana S. i Tadeusza S. przy uczestnictwie Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. W. o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 15 lutego 2012 r. skargi kasacyjnej uczestnika postępowania od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 listopada 2010 r.

oddalił skargę kasacyjną oraz zasądził od uczestnika Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. W. na rzecz wnioskodawców kwotę 1350 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 25 listopada 2010 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił apelację uczestnika Skarbu Państwa – Prezydenta m.st. W. od postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 14

maja 2010 r., którym stwierdzono, że wnioskodawcy Stefan S., Tadeusz S. i Andrzej S. nabyli z dniem 23 marca 2008 r. przez zasiedzenie własność nieruchomości położonej w W. przy ulicy P. nr 374 z obrębu 0924, obejmującej działkę o powierzchni 80 m<sup>2</sup>, oznaczoną numerem ewidencyjnym 27/1, oraz działkę o powierzchni 309 m<sup>2</sup>, oznaczoną numerem ewidencyjnym 27/2, dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy–Mokotowa prowadzi księgę wieczystą nr (...).

Sąd Okręgowy, w ślad za Sądem pierwszej instancji, ustalił, że Stanisława i Mieczysław małżonkowie S., rodzice wnioskodawców, byli właścicielami nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinny, położonej w W. przy ulicy P. nr 374, o łącznej powierzchni 1387 m<sup>2</sup>, objętej wskazaną wyżej księgą wieczystą. Z dniem 22 marca 1978 r. na mocy dwóch decyzji wywłaszczeniowych własność części tej nieruchomości, oznaczonej obecnie numerami ewidencyjnymi 27/1, 27/2 i 34/7, o ogólnej powierzchni 468 m<sup>2</sup>, nabył Skarb Państwa. Wywłaszczenia dokonano w celu wybudowania ulicy P. Mimo wywłaszczenia, rodzice wnioskodawców, a po ich zgonie wnioskodawcy jako ich spadkobiercy, władali całą nieruchomością, gdyż jej część objęta wywłaszczeniem nigdy nie została Skarbowi Państwa wydana. Działki objęte wywłaszczeniem tworzyły i tworzą jedną, wspólnie ogrodzoną całość z nieruchomością własną wnioskodawców, a wcześniej ich poprzedników prawnych. Nieruchomość ta wspólnie z wywłaszczonymi działkami wykorzystywana jest jako działka siedliskowa oraz ogród.

Po wywłaszczeniu nastąpiła zmiana w ewidencji gruntów, gdyż jako właściciel i władający wpisany został Skarb Państwa, a wywłaszczona nieruchomość została oznaczona jako droga i opatrzona znakiem kwalifikacyjnym „dr”. Sąd drugiej instancji podzielił zapatrywanie Sądu Rejonowego, że władanie wywłaszczonymi działkami miało charakter posiadania samoistnego w złej wierze.

Mając na względzie ustalony stan faktyczny, Sąd Okręgowy – stosownie do art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) oraz art. 172 i 176 k.c. – stwierdził, że z dniem 23 marca 2008 r. wnioskodawcy nabyli przez zasiedzenie własność spornej nieruchomości, gdyż upłynął trzydziestoletni okres jej samoistnego posiadania w złej wierze. Sąd Okręgowy podkreślił, że stwierdzeniu zasiedzenia nie przeciwstawił się art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r.

Nr 19, poz. 115 ze zm. – dalej: "u.d.p."), gdyż będąca przedmiotem zasiedzenia nieruchomości nigdy nie stanowiła pasa drogowego lub drogi w rozumieniu art. 4 tej ustawy, sama zaś zmiana przeznaczenia nieruchomości w ewidencji gruntów nie jest wystarczająca do takiej kwalifikacji.

Postanowienie Sądu Okręgowego zaskarżył skargą kasacyjną Skarb Państwa – Prezydent m.st. W. Skarżący, zarzucając naruszenie art. 172 § 1 i 2 k.c. oraz art. 2a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 1 u.d.p. przez niewłaściwe zastosowanie. Wniósł o uchylenie tego postanowienia i uwzględnienie apelacji przez oddalenie wniosku o stwierdzenie zasiedzenia, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Skarżący zaakcentował okoliczność, że w polskim systemie prawnym, na podstawie art. 2a u.d.p., drogi publiczne są wyłączone z obrotu prawnego, co wyłącza możliwość ich zasiedzenia przez osoby nimi władające.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia wymienionych w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego, należy zwrócić uwagę na istniejące w polskim systemie prawnym pojęcie "drogi publicznej". Zostało ono zdefiniowane w art. 4 pkt 2 u.d.p.; droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Definicję tę należy uwzględnić przy dokonywaniu wykładni przepisów objętych podstawą, na której skarżący oparł skargę kasacyjną.

Według skarżącego, Sąd Okręgowy wydając zaskarżone postanowienie naruszył m.in. art. 2a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 1 u.d.p. Pierwszy z tych artykułów wyłącza z obrotu cywilnoprawnego drogi krajowe, wynika bowiem z niego, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga, że pozostałe kategorie dróg publicznych również nie mogą być przedmiotem obrotu prawnego, gdyż w myśl art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Wskazana regulacja prawna oznacza, że dróg publicznych, bez względu na ich kategorię, nie można także zasiedzieć.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.d.p., przez pas drogowy rozumie się wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. W związku z tym nasuwa się spostrzeżenie, że ustawodawca w art. 2a u.d.p. nie mówi o „pasie drogowym”, lecz wyłącznie o „drodze”. Tym samym zwęził pojęcie nieruchomości niedopuszczonych do obrotu prawnego oraz co do których istnieje ograniczenie przedmiotowe w zakresie dopuszczalności nabycia własności przez zasiedzenie. Jest to okoliczność istotna, gdyż art. 2a u.d.p. jako stwarzający wyjątek od zasady przewidzianej w art. 172 k.c., że przedmiotem zasiedzenia może być każda nieruchomość bez względu na jej rodzaj i osobę właściciela, podlega wykładni ścisłej, a więc że dotyczy jedynie dróg publicznych. Należy zauważyć, że droga jest integralną częścią pasa drogowego, co mimo wszystko nie ma decydującego znaczenia z punktu widzenia art. 2a ustawy, ponieważ w odniesieniu do zakresu definicji legalnej zamieszczonej w danym akcie normatywnym za wiążącą trzeba przyjmować definicję umieszczoną w słowniczku określeń ustawowych, a w art. 4 pkt 2 u.d.p. jest mowa tylko o drogach. Z tego właśnie względu, wyjaśniając – w aspekcie regulacji zawartej w art. 2a u.d.p.– zagadnienie niedopuszczalności zasiedzenia, należy respektować definicyjne pojęcie drogi, zwłaszcza że chodzi o interpretację określonego pojęcia w ramach tego samego aktu normatywnego. Rozważając to zagadnienie należy też zwrócić uwagę, że w art. 4 u.d.p., obok pojęcia pasa drogowego, drogi i licznych innych pojęć użytych w ustawie, zdefiniowane zostało również pojęcie „zieleń przydrożna” (pkt 22). Przez to określenie należy rozumieć roślinność umieszczoną w pasie drogowym, mającą na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepieniem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśnieżaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. Tak więc zarówno droga, jak i zieleń przydrożna zostały ustawowo usytuowane w pasie drogowym.

Z definicji drogi wynika, że to budowla przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. W omawianym zwrocie pojawia się pojęcie „budowla”, które wymaga wyjaśnienia. Wobec niezdefiniowania tego pojęcia

w ustawie o drogach publicznych należy uznać, że uzasadnione jest zastosowanie znaczenia zwrotu „budowla” zawartego w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. – dalej: „Pr.bud.”). Zawarte w Prawie budowlanym unormowanie ma zasadnicze znaczenie dla działalności obejmującej sprawę projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych (art. 1), a poza tym objaśniono w nim także sens pojęcia „budowla”.

W art. 3 pkt 1 lit. b Pr.bud. ustalono jedynie znaczenie pojęcia „budowla” w kontekście innego terminu budowlanego, tj. „objektu budowlanego”. Z unormowania tego wynika, że ilekroć jest mowa o obiekcie budowlanym, należy przez to rozumieć m.in. budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, przez budowlę zaś należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne. Zgodnie z art. 3 pkt 3a Pr.bud., obiektem liniowym jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami. Jak widać, ustawodawca używając w ustawie o drogach publicznych pojęcia budowla nawiązał bezpośrednio i merytorycznie do słownika pojęciowego ustawowo sprecyzowanego w Prawie budowlanym. Tym samym w odniesieniu do rozumienia określenia „droga” spełnił postulat spójności obowiązującego systemu prawnego.

Wzgląd zarówno na spójność wewnętrzną ustawy o drogach publicznych, jak i spójność całego systemu prawnego nakazuje przyjąć, że ustawodawca w przepisie wyłączającym z obrotu prawnego drogi publiczne, a ściślej – nieruchomości będące takimi drogami, objął nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, a nie nieruchomości dopiero przeznaczone pod drogę publiczną (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2002 r., III CRN 11/01, OSNAPUS 2002, nr 21, poz. 513). Wprawdzie w judykaturze Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną może stanowić tylko własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może prowadzić do nabycia jej przez zasiedzenie (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17), to z zapatrywaniem tym nie można się zgodzić

przede wszystkim dlatego, że pojęcie drogi zostało w ustawie o drogach publicznych zdefiniowane, co nie pozwala na jego różną wykładnię, zwłaszcza w ramach tej ustawy. Trzeba zresztą podkreślić, że wymienione postanowienie zostało wydane w odmiennym w stanie faktycznym. Różnica przejawia się w tym, że w sprawie, w której Sąd Najwyższy wydał to postanowienie przedmiot sporu – zawładnięty samowolnie przez wnioskodawców – był częścią konkretnej ulicy usytuowanej w terenie zabudowanym, a zgodnie z art. 4 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 2 u.d.p., co zaakcentowano w uzasadnieniu tego postanowienia, ulica położona w ciągu dróg publicznych otrzymuje status drogi publicznej.

W konsekwencji o zakazie przewidzianym w art. 2a ustawy można mówić dopiero wówczas, gdy nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną w taką drogę przekształci się faktycznie i prawnie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 stycznia 2010 r., I SA 1666/09, nie publ.). Sklasyfikowanie danej nieruchomości w ewidencji gruntów jako „droga” i opatrzenie znakiem „dr” nie jest wystarczające, gdyż stwarza jedynie obalalne domniemanie, że nieruchomość stanowi drogę. Zainteresowani posiadacze mogą wykazywać, że w rzeczywistości nieruchomość ma inny charakter, np. że – jak w okolicznościach niniejszej sprawy – chodzi o grunt stanowiący od wielu lat ogród i który, mimo ostateczności decyzji wyłączeniowej, nigdy nie został wydany nowemu właścicielowi. Nie było więc przeszkód prawnych do uwzględnienia żądania wnioskodawców i stwierdzenia, że nabyli oni przez zasiedzenie własność nieruchomości przeznaczonej na drogę publiczną.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy, mając na względzie, że podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się niezasadne, oddalił skargę kasacyjną (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).