

Wyrok z dnia 8 grudnia 2005 r., II CK 312/05

Działka gruntu wydzielona pod drogę na podstawie art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. Nr 115, poz. 741; jedn. tekst: Dz.U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) przechodzi z mocy prawa na własność gminy, jeżeli przeznaczona została na urządzenie drogi publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.).

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (przewodniczący)

Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (sprawozdawca)

Sędzia SN Marian Kocon

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Towarzystwa Budownictwa Społecznego "Z.K.", spółce z o.o. w K. oraz K. Towarzystwa Budownictwa Społecznego, spółki z o.o. w K. przeciwko Gminie Miasto K. o ustalenie, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 grudnia 2005 r. kasacji powodowych spółek od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 22 października 2004 r.

oddalił kasację.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Kościanie, orzekając w sprawie z powództwa Towarzystwa Budownictwa Społecznego "Z.K.", spółki z o.o. w K. (dalej: "Towarzystwo Budownictwa Społecznego") oraz K. Towarzystwa Budownictwa Społecznego, spółki z o.o. w K. (dalej: "K. Towarzystwo Budownictwa"), wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2004 r. ustalił, że Gmina Miejska K. jest właścicielem nieruchomości o powierzchni 598 m², położonej w K., oznaczonej nr 38(...)/10, dla której Sąd Rejonowy w Kościanie prowadzi księgę wieczystą nr (...).

Według ustaleń Sądu Rejonowego, w dniu 2 lipca 1998 r. Burmistrz K., uwzględniając wniosek Anieli i Czesława R. (pierwotnych właścicieli), zatwierdził projekt podziału działki oznaczonej nr 38(...), w wyniku czego powstały dwie działki o numerach 38(...)/1 i 38(...)/10, przy czym druga przeznaczona została pod drogę. Własność działki 38(...)/10 oraz innych nieruchomości K. Towarzystwo Budownictwa nabyło w dniu 19 maja 1999 r. Nabycie połączone było z przejęciem wierzytelności zbywcy wobec pozwanej Gminy z tytułu odszkodowania za wydzielenie działki pod drogę.

Obie powodowe spółki wiąże umowa z dnia 15 kwietnia 2003 r., na mocy której Towarzystwo Budownictwa Społecznego sprawuje zarząd nad budynkami należącymi do drugiej z powodowych spółek.

Pozwana Gmina odmówiła K. Towarzystwu Budownictwa wypłaty odszkodowania za działkę nr 38(...)/10, przyjmując, że stanowi ona nadal własność Towarzystwa, gdyż nie jest drogą publiczną, lecz drogą wewnętrzną.

Zatwierdzony w dniu 2 lipca 1998 r. projekt podziału działki odpowiadał założeniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej K. z dnia 17 maja 1994 r., oraz szczegółowym zasadom podziału nieruchomości ujętym w decyzji tej Rady z dnia 9 czerwca 1998 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzją z dnia 1 lipca 1998 r. kierownik Urzędu Rejonowego w K. zatwierdził projekt budowy drogi wewnętrznej osiedlowej wraz z parkingami. Wszystko to służyło przedsięwzięciu zmierzającemu do budowy osiedla mieszkaniowego.

Uznając powołane decyzje za źródło stosunków cywilnoprawnych, Sąd Rejonowy powziął przekonanie, że wyodrębniona działka nr 38(...)/10, z racji przeznaczenia jej na drogę stała się własnością gminy. Przyjął, że przesądzający w tej mierze jest art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; jedn. tekst: Dz.U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n.") w brzmieniu aktualnym w dniu 2 lipca 1998 r., tj. w dniu zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości. Skoro bowiem wymieniony przepis posługiwał się pojęciem drogi w odniesieniu do gruntu wyodrębnionego z dzielonej nieruchomości, bliżej tego pojęcia nie definiując, to wskazane w decyzji administracyjnej przeznaczenie działki nr 38(...)/10 sprawia, że jest ona drogą w rozumieniu powołanego przepisu, co oznacza, że z mocy ustawy stała się ona własnością gminy.

Sąd drugiej instancji nie podzielił tego stanowiska. (...) Wyraził zapatrywanie, że art. 98 ust. 1 u.g.n. posługuje się pojęciem „droga” tylko w znaczeniu drogi publicznej, przy czym dotyczy to wymienionego przepisu także w wersji aktualnej w dniu 2 lipca 1998 r., tj. w dniu wydania decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Drogi publicznymi nie są drogi wewnętrzne, wobec czego nie może się na nie rozciągać własność gminy, jeżeli w tej postaci zostały wydzielone z nieruchomości. (...)

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżyły oba powodowe Towarzystwa, wnosząc o jego zmianę i oddalenie apelacji pozwanej Gminy. W kasacji opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego skarżący zarzucili, że wyrok Sądu Okręgowego zapadł z naruszeniem art. 98 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu tego przepisu obowiązującym w dniu 2 lipca 1998 r., tj. przed znowelizowaniem go, czyli przed dniem 15 lutego 2000 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 140 k.c., właściciel może korzystać z rzeczy na zasadzie wyłączności, ale w granicach, które wyznaczają przepisy prawa lub zasady współżycia społecznego, prawo własności nie zapewnia zatem nieograniczonej władzy nad rzeczą. Ingerencję w sferę wykonywania prawa własności dopuszczają m.in. przepisy regulujące zabudowę gruntów przez ograniczenie możliwości ich podziału. Ograniczenia tego rodzaju zapoczątkowała ustawa z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast oraz niektórych osiedli (Dz.U. Nr 35, poz. 248), a podstawowe uregulowania w niej ujęte przyjęła ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.).

Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) art. 10 ust. 1 tej ustawy stanowił, że podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym prawem zagospodarowania przestrzennego. Według ust. 5 tego artykułu natomiast, grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodziły na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. W świetle tego uregulowania zarówno sam podział nieruchomości, jak i wydzielenie działki „pod budowę ulic” pozostało w ścisłej zależności od tego,

czy nieruchomość była zabudowana, względnie czy była przeznaczona pod zabudowę. Powoływana ustawa nie definiowała jednak tych pojęć, co było równoznaczne z pozostawieniem tego zagadnienia do zinterpretowania w innych aktach prawnych, względnie nauce i orzecznictwu. Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. – dalej: "u.z.p.") i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) określały, jakkolwiek nie w pełni wyczerpująco, znaczenie obu wymienionych pojęć. Odwołując się do wymienionych uregulowań przyjąć należy, że o przeznaczeniu terenu pod zabudowę rozstrzyga miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jeżeli zaś plan taki nie zostanie uchwalony, możliwość zabudowy otwiera decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 40 ust. 1 i art. 44 ust. 1 u.z.p.).

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy funkcję tę spełnia powoływana decyzja administracyjna z dnia 9 czerwca 1998 r., w której szczegółowo określono rodzaj inwestycji na wskazanych gruntach, nadając im jednoznacznie charakter mieszkaniowy wraz z niezbędnymi urządzeniami towarzyszącymi. Taka treść decyzji kwalifikuje wskazane grunty jako przeznaczone pod zabudowę. Wydana następnie w dniu 2 lipca 1998 r. decyzja Burmistrza Miasta K., przeznaczająca wydzieloną z działki 38(...)działkę nr 38(...)/10 na drogę wewnętrzną mającego powstać osiedla. O ile w tych warunkach nie może być wątpliwości, że wyodrębniona działka pod drogę stanowi część infrastruktury przyszłego osiedla, o tyle brak jednoznaczności w ocenie, czy ta wydzielona działka objęta została skutkami z art. 98 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu sprzed daty jego nowelizacji, tj. sprzed dnia 15 lutego 2000 r. Przepis ten stanowił, podobnie jak uprzednio art. 10 ust. 5 u.g.g., że działki gruntu wydzielone pod drogi z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis nie określał jednak, jak należy rozumieć wyrażenie „droga”, w szczególności, czy oznacza ono powszechną dostępność do pasa gruntu, bez względu na funkcję drogi w sieci drogowej, czy też wyrażenie to obejmuje drogę w węższym znaczeniu, tzn. nie odnosi się do drogi innej niż droga publiczna w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Odpowiedź na to pytanie tkwi w charakterze wzajemnej relacji między art. 98 ust. 1 u.g.n. a przepisami ustaw o zagospodarowaniu przestrzennym

i o drogach publicznych w ich brzmieniu z daty zdarzenia leżącego u podstaw rozważanego zagadnienia.

Według art. 10 ust. 1 pkt 2 u.z.p., plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje m.in. linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne, a według ustawy o drogach publicznych, także drogi, jak m.in. osiedlowe, nie należą do kategorii dróg publicznych. Jeżeli wobec tego podział nieruchomości podporządkowany jest wymaganiom gospodarki przestrzennej, a regulacja prawna w tym zakresie uwzględnia jedynie wydzielenie drogi publicznej, to tylko do tej kategorii drogi można odnieść skutek w postaci nabycia jej na własność, z mocy prawa, przez gminę. Kres wątpliwości w tym zakresie kładzie znowelizowany art. 98 ust. 1 u.g.n., wyraźnie dostosowany do obowiązujących uregulowań w zakresie podziału nieruchomości zabudowanych i przeznaczonych pod zabudowę. Zmiana tego przepisu oznacza w uwzględnienie wyrażanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisk, opowiadających się za jego stosowaniem z zachowaniem reguł wykładni systemowej (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1995 r., III ARN 7/96, OSNAPUS 1995, nr 17, poz. 213). Należy zatem przyjąć, że także pod rządami art. 98 ust. 1 u.g.n. w wersji pierwotnej, jedynie drogi publiczne wydzielone w wyniku podziału nieruchomości przechodziły na własność jednostek samorządowych albo Skarbu Państwa. Tylko takie rozumienie użytego w pierwotnej wersji powołanego przepisu wyrażenia „droga” daje się uzasadnić w kontekście art. 10 ust. 1 pkt 2 u.z.p., według którego w planie miejscowym ustala się, poza liniami rozgraniczającymi ulice i terenami niezbędnymi do wydzielania ścieżek rowerowych, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi. Oznacza to zarazem, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dojdzie do wydzielenia innych dróg, np. wewnętrznych, przejście ich na własność jednostek samorządowych albo Skarbu Państwa może nastąpić na podstawie czynności cywilnoprawnej.

Z tych względów należało orzec, jak w sentencji (art. 393¹² k.p.c.).