

POSTANOWIENIE

Dnia 14 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Anna Owczarek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z wniosku M. R. i K. D.

przy uczestnictwie Gminy Miejskiej K.

o zasiedzenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 14 marca 2014 r.,

skargi kasacyjnej uczestnika

od postanowienia Sądu Okręgowego w K.

z dnia 3 października 2012 r.,

uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w K., pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w K. postanowieniem z dnia 3 października 2012 r., uwzględniając apelację wnioskodawców M. R. i K. D., zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w K. z dnia 1 lipca 2011 r. i stwierdził nabycie przez wnioskodawców w udziałach po 1/2 części przez zasiedzenie z dniem 4 czerwca 2009 r. własności nieruchomości stanowiących działki nr 191/8 o powierzchni 0,0667 ha, objętą Księgą wieczystą nr ...180666/6, nr 192/2 o powierzchni 0,0037 ha, objętą Księgą wieczystą ...180663/5, nr 533/7 o powierzchni 0,0007 ha, objętą Księgą wieczystą ...342124/9, nr 176/1 o powierzchni 0,0026 ha, objętą Księgą wieczystą ...180664/2, oraz nr 193/7 o powierzchni 0,0004 ha, objętą Księgą wieczystą ...180720/3, w miejsce ujawnionej dotychczas jako właścicielki uczestniczki Gminy Miejskiej K.

Orzeczenie powyższe oparte zostało na następującej podstawie faktycznej i prawnej:

C. R., wносиła o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości stanowiącej działkę nr 191/5 o powierzchni 1147 m, położonej w K. w dzielnicy K., obręb 20 przy ulicy J. objętej Księgą wieczystą nr ...158066. M. R. i K. D. – i następcy prawni z tytułu dziedziczenia wnieśli o stwierdzenia nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości oznaczonych wyżej, odpowiadających poprzedniej działce nr 191/5. Sąd Rejonowy oddalając wniosek wskazał, że działka ta, użytkowana jako ogród, była w posiadaniu C. R. od końca lat 60-tych. Na początku lat 70-tych działka została częściowo ogrodzona od strony ulicy i wzniesiono na niej altankę. C. R. użytkowała sporny grunt, płaciła od niego podatki do chwili, gdy został przejęty przez Urząd Miasta na drogę. W ocenie Sądu Rejonowego posiadanie gruntu przez C. R. po 1979 r., tj. po przejęciu go na własność przez Skarb Państwa, nie miało cech samoistnego posiadania ze względu na fakt przejęcia gruntu przez Gminę i zgodę urzędu na jego użytkowanie, ponadto posiadanie C. R. nie objawiło się na zewnątrz w sposób zauważalny dla otoczenia.

Sąd Okręgowy częściowo podzielił ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego, uzupełniając wskazując, że działka nr 533/7, oznaczona w ewidencji gruntów jako

droga, znajduje się w granicach ogrodzenia nieruchomości będącej we władaniu wnioskodawców, poprzednio C. R., a droga w tym miejscu nigdy nie została utworzona. Nieruchomość stanowiąca działkę nr 191, obręb 20 – B., stała się własnością Skarbu Państwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. z 10.07.1972 r. Nr 27, poz. 192) oraz zarządzenia nr 5 Naczelnika Dzielnicy K. z dnia 12 lutego 1979 r. (Dz. Urz. Rady Narodowej Miasta K. z dnia 2 lutego 1979 r.). W chwili wejścia w życie tego zarządzenia, tj. w dniu 2 kwietnia 1979 r., nieruchomość znajdowała się w samoistnym posiadaniu C. R. Po upływie dwóch miesięcy nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa. Sąd Okręgowy podzielił zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niewłaściwą interpretację zeznań wnioskodawców dotyczącą zgody Urzędu Miasta na posiadanie gruntu. W ocenie Sądu z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynikała świadomość wnioskodawców, że ich posiadanie ma charakter zależny. W szczególności nie można uznać, że takie przekonanie powstało u wnioskodawców oraz u ich poprzedniczki prawnej ze względu na ustną zgodę na użytkowanie wydaną przez organ administracji publicznej. Wnioskodawcy mieli świadomość istnienia planów urządzenia drogi publicznej i dopuszczali możliwość, iż posiadanie działki zostanie im odebrane w razie budowy. Zdaniem Sądu Okręgowego nie pozbawiało to ich przymiotu posiadaczy samoistnych nieruchomości. Wiedza o zamiarze budowy drogi w bliżej nieokreślonym terminie nie zmienia bowiem automatycznie przeżyć psychicznych posiadacza. C. R. miała świadomość posiadania samoistnego działki w złej wierze i nadal zachowywała się jak posiadacz samoistny. Okoliczność, że do budowy drogi nie doszło otworzyła drogę do dochodzenia stwierdzenia zasiedzenia przedmiotowej nieruchomości. Posiadaczka wiedziała, że nie jest właścicielem począwszy od dnia 3 czerwca 1979 r. Pozostawienie przez Skarb Państwa nieruchomości w jej dalszym posiadaniu miało oparcie w treści § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 28 sierpnia 1972 r. w sprawie trybu ustalania, rozgraniczania i podziału terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego na obszarze miast i osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 242), zgodnie z którym działki budowlane, które przeszły na własność

Państwa, oddaje się w użytkowanie wieczyste osobom ubiegającym się o nie najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. W myśl § 14 ust. 2 tego rozporządzenia do czasu oddania działek w użytkowanie wieczyste, pozostawia się je w bezpłatnym posiadaniu poprzedniego właściciela, a jeżeli część nieruchomości, która przeszła na własność Państwa przeznaczona jest pod budowę urządzeń komunalnych, pozostawia się ją w bezpłatnym posiadaniu poprzedniego właściciela do czasu rozpoczęcia robót. Z regulacji tej - zdaniem Sądu Okręgowego - wynika, że okres posiadania zależnego C. R., opartego na wskazanym przepisie, był ograniczony czasowo i obejmował trzy miesiące od daty wejścia w życie zarządzenia nr 5 Naczelnika Dzielnicy K. z dnia 12 lutego 1979 r., tj. od dnia 2 kwietnia 1979 r. To czy zgoda Skarbu Państwa została wyrażona w sposób ustny, czy w sposób dorozumiany, nie miało znaczenia, skoro podstawa posiadania zależnego miała swoje źródło w przytoczonej regulacji. Z upływem wskazanego trzymiesięcznego okresu posiadanie C. R. utraciło przymiot posiadania zależnego. C. R. miała świadomość, że w dalszym ciągu to nie ona jest właścicielką nieruchomości, ale zachowywała się jak właściciel. Skoro następnie w sposób ciągły przez okres trzydziestu lat ona, a następnie następcy prawni wykonywali faktyczne władztwo nad nieruchomością bez żadnych przeszkód ze strony Skarbu Państwa, niezależne od jego wyraźnej lub dorozumianej zgody, ich posiadanie należało zakwalifikować jako posiadanie samoistne w złej wierze. W ocenie Sądu Okręgowego przeszkody do stwierdzenia nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie nie stanowił art. 2a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.), gdyż droga publiczna planowana na nieruchomości w 1979 r. nigdy nie powstała, a jedynie została uwzględniona w ewidencji gruntów.

Uczestniczka Gmina Miejska K. zaskarżyła skargą kasacyjną powyższe postanowienie w całości. Wnosząc o uchylenie orzeczenia i oddalenie apelacji wnioskodawców powołała w ramach podstawy kasacyjnej naruszenia prawa materialnego zarzuty naruszenia § 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 28 sierpnia 1972 r. w sprawie trybu ustalania, rozgraniczania i podziału terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego na obszarze miast i osiedli poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe

zastosowanie polegające na przyjęciu, że do nieruchomości objętej wnioskiem miał zastosowanie § 14 ust. 1, a nie § 14 ust. 2 zd. 2, gdyż nieruchomość była przeznaczona w planie podziału pod budowę drogi; art. 336 k.c. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że posiadanie nieruchomości przez wnioskodawców i ich poprzedniczkę prawną nie było posiadaniem zależnym a samoistnym; art. 172 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie i stwierdzenie zasiedzenia mimo nie spełnienia przesłanek w postaci posiadania samoistnego oraz upływu terminu.

Sąd Najwyższy zważył:

W nauce prawa cywilnego utrwalony jest pogląd, że nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne są rzeczami wyłączonymi z obrotu (*res extra commercium*), ale przeznaczonymi do powszechnego użytku (*res publico usuidestinatae*). W judykaturze ukształtowały się natomiast dwa rozbieżne nurty. Pierwszy z nich opowiada się za przyjęciem, że wyłączenie ma charakter bezwzględny, w związku z czym nie jest możliwe posiadanie samoistne takiej nieruchomości (jej części), a tym samym nabycie własności przez zasiedzenie. Dopuszczalne jest natomiast posiadanie rzeczy w zakresie innego prawa (np. takiego, którego treścią jest uprawnienie do przejeżdżania drogą). Stanowisko takie prezentowane jest w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1963 r., I CR 151/63, OSNC 1964 nr 9, poz. 177, z dnia 3 września 1980 r., IV CR 202/80, nie publ. Odmienny, dominujący pogląd opowiada się za przyjęciem, że możliwe jest posiadanie samoistne, prowadzące do zasiedzenia. Wyraźnie wskazuje jednak, że władanie takie ma miejsce wówczas, gdy na danej nieruchomości, mimo jej wyodrębnienia jako drogi i wpisania w ewidencji, faktycznie ani prawnie w rozumieniu ustawy o drogach publicznych droga nigdy nie została utworzona (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2002 r., III CRN 11/01, OSNAPUS 2002 nr 21, poz. 513, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2012 r., I CSK 293/1, OSNC 2012 nr 9, poz. 104, z dnia 10 kwietnia 2013 r., IV CSK 514/12, OSNC 2012 nr 12, poz. 143). Pośredni pogląd dopuszcza posiadanie samoistne nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną, ale wyłącza możliwość jej nabycia poprzez zasiedzenie, w szczególności w zakresie pasa drogowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1963 r., I CR

151/63, OSNC 1964 nr 9, poz. 177, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSP 2011, nr 5, poz.58).

Co do skutków podziału nieruchomości dokonanego w trybie i w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192) wypowiedział się Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z dnia 23 października 1974 r., III CZP 66/74, OSNC 1975 nr 12, poz. 65, postanowieniu z dnia 13 czerwca 2003 r., III CKN 1155/00, nie publ., ale nie odnosił się do kwestii będących przedmiotem sporu w obecnym postępowaniu.

Podkreślić należy, że o posiadaniu i jego kwalifikacji, co do zasady, decyduje wyłącznie sposób władztwa nad rzeczą. Władanie w imieniu własnymi i na własną rzecz, bez uwzględniania praw przysługujących osobie trzeciej, jest posiadaniem samoistnym. Władanie podporządkowane posiadaniu samoistnemu innej osoby, oparte na użytkowaniu, zastawie, najmie, dzierżawie lub innym prawie, z którym łączy się określone władztwo nad rzeczą jest posiadaniem zależnym (art. 336 *in fine* k.c.). Posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne (art. 337 k.c.). Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie w sytuacji, gdy istnieje podstawa prawna regulująca stosunki prawne pomiędzy byłym właścicielem czy posiadaczem samoistnym a jego następcą prawnym. Taką konstrukcją, umożliwiającą kontynuowanie posiadania przez byłego właściciela (posiadacza) nieruchomości wywłaszczonej, przy zmianie jego charakteru na posiadanie zależne, przewidziano w ustawie z dnia 6 lipca 1972 r. Celem ustawy było zapewnienie terenów budowlanych w miastach i osiedlach oraz ułatwienie budownictwa jednorodzinnego zagrodowego, z czym nierozzerwalnie wiązała się konieczność zapewnienia wykonania, w ramach terenowych planów gospodarczych i z zachowaniem obowiązujących przepisów, urządzeń komunalnych obejmujących co najmniej urządzenia komunalne w postaci ulic, sieci elektrycznej oraz urządzeń wodociągów lub odpowiedniej liczby studni użytku publicznego (art. 6). Przejście nieruchomości na własność Państwa następowało z mocy prawa po upływie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały prezydiów powiatowych rad narodowych o ustaleniu terenu budowlanego oraz jego podziale na działki budowlane (art. 5 ust. 2). Rozporządzenie Ministra Gospodarki

Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 28 sierpnia 1972 r. w sprawie trybu ustalania, rozgraniczania i podziału terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego na obszarze miast i osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 242) wyznaczało, obok warunków rozgraniczania i podziału terenów na działki budowlane z uwzględnieniem ulic, terminy wykonania wskazanych urządzeń komunalnych (art. 7). Zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia utworzone działki budowlane, do czasu ich oddania w użytkowanie wieczyste, pozostawiano w bezpłatnym posiadaniu poprzedniego właściciela, a części nieruchomości, które przeszły na własność Państwa ale były przeznaczone pod budowę urządzeń komunalnych, pozostawały w bezpłatnym posiadaniu poprzedniego właściciela do czasu rozpoczęcia robót. Tym samym tytuł prawny do nieruchomości, uzyskany na podstawie ustawy przez Państwo w ramach wypełniania zadań publicznych, powiązany był z prawną regulacją posiadania wyznaczającego dla dotychczasowego, wyłączonego właściciela pozycję prawną posiadacza zależnego w terminowym stosunku prawnym zbliżonym do użyczenia (art. 710 i nast. k.c.). Czas trwania tego stosunku wyznaczony był przez wskazanie przyszłego zdarzenia, którego nastąpienie miało go zakończyć.

W tej sytuacji rodzi się wątpliwość po pierwsze, czy wyłączenie terenu budowlanego ustalonego w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. i przeznaczenie jego części na urządzenie drogi publicznej samo w sobie nie wyłącza dopuszczalności jego zasiedzenia. Stanowisko takie nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w przepisach wskazanej ustawy. Wyłączenie, podobnie jak stworzenie sytuacji przymusowej zagrożenia wyłączeniem, w której dochodziło do zawarcia umów sprzedaży, stanowią najbardziej skrajne przypadki ingerencji Państwa w wykonywanie prawa własności. Jakkolwiek następstwem wyłączeń nieruchomości jest niedopuszczalność zmiany ich przeznaczenia to brak podstaw do przyjęcia że, jeżeli powstałych działek nie zagospodarowano zgodnie z celem wyłączenia poprzez wykonanie urządzeń komunalnych (tu: drogi), nie jest możliwe zaistnienie co do nich zdarzeń prawnych prowadzących do zmian stosunków własnościowych. Za takim stanowiskiem przemawia zasada pewności obrotu, przemawiająca przeciwko utrwalaniu swoistego stanu zawieszenia, rozbieżności między przeznaczeniem nieruchomości

a jej rzeczywistym wykorzystywaniem oraz za stabilizacją stosunków prawnych. Z tych samych przyczyn w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (oraz poprzedzających ją aktach prawnych), w wypadku gdy nie zrealizowano celu wyłączenia dokonanego w oparciu o różne podstawy prawne, przewidziano uprawnienie do dochodzenia zwrotu nieruchomości, nawet jeżeli zostały zbyte na podstawie umowy zawartej w toku postępowania wyłączeniowego. Ustawodawca dopuszcza więc wzruszanie następstw decyzji i umów zawartych w związku z postępowaniem wyłączeniowym niezależnie od ewentualnych postępowań zmierzających do zmiany statusu prawnego nieruchomości (wyłączenia z zasobów gruntów nie przeznaczonych do obrotu, zmiany przeznaczenia) lub nadzorczych, mających na celu weryfikację prawidłowości wyłączenia. Odwołać się zatem można do reguły wnioskowania prawniczego *argumentum a maiori ad minus*, nie będącej w ścisłym znaczeniu dyrektywą wykładni, która odpowiednio stosowana pozwala przyjąć, że również niewykonanie planowanych urządzeń komunalnych na nieruchomości, wyłączonej na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, nie wyklucza jej objęcia w posiadanie samoistne prowadzące do pierwotnego nabycia własności wskutek zasiedzenia. Zastrzec jednak należy, że każdorazowo badać należy indywidualne okoliczności sprawy, gdyż możliwe jest że droga, choć nie wybudowana zgodnie z właściwym reżimem prawnym, faktycznie powstała, istnieje i jest wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem, służąc jako dojazd do utworzonych działek budowlanych, zatem cel wyłączenia został zrealizowany. Sytuację taką należy traktować jako równoznaczną z wykonaniem urządzeń komunalnych oraz utrzymaniem w zasobie rzeczy wyłączonych z obrotu prawnego.

Po drugie odpowiedzieć należy na pytanie czy, zważywszy na stosunki prawne między byłym właścicielem (posiadaczem samoistnym) a Skarbem Państwa (jego następcą prawnym z tytułu komunalizacji), ukształtowane w sposób przedstawiony wyżej ustawą z dnia 6 lipca 1972 r. i rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 1972 r., możliwa jest zmiana posiadania zależnego na posiadanie samoistne. Brak podstaw do takiego wyłączenia zarówno w przepisach prawa jak

i aksjologii leżącej u podstaw dopuszczalnych zmian stosunków własnościowych oraz do przyjęcia, że tylko wskazana kategoria posiadaczy nie mogłaby zmodyfikować charakteru władztwa nad nieruchomością. W szczególności nie wyklucza tego umocowanie prawne Skarbu Państwa do pozostawienia gruntu w bezpłatnym posiadaniu poprzedniego posiadacza do czasu rozpoczęcia robót, nie wyznaczające jednocześnie terminu realizacji inwestycji. Nabycie własności nieruchomości przez samoistnego posiadacza następuje z chwilą spełnienia przesłanek ustawowych *ex lege* w granicach, w jakich wykonywał posiadanie.

Z całą pewnością termin zasiedzenia nie rozpoczyna jednak biegu w dacie wskazanej w ust. 1 § 14 rozporządzenia, do którego odwołał się sąd drugiej instancji. Wyznacza on bowiem inny termin, tj. dokonania przez Skarb Państwa czynności polegających na oddaniu utworzonych działek budowlanych ubiegającym się o to osobom w użytkowanie wieczyste. O przekształceniu posiadania zależnego w samoistne świadczy jedynie dostatecznie uzewnętrzniona wola wykonywania władztwa wyłącznie dla siebie (*animus rem sibi habendi*), która przejawia się w podejmowaniu czynności wskazujących, że posiadacz wobec właściciela i otoczenia prawnego demonstruje zachowania świadczące o zawładnięciu nieruchomości oraz swobodnym dysponowaniu nią w imieniu własnym i na własną rzecz. Konieczne jest przy tym zmanifestowanie zmiany na zewnątrz i w jednoznaczny sposób, a sama intencja posiadacza nie jest wystarczająca (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 1959 r., I CR 167/59, OSNCK 1961 nr 1, poz. 8, z dnia 12 marca 1971 r., III CRN 516/70, OSP 1971, nr 11, poz. 207, z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 300/07, OSNC – ZD 2008, nr 3, poz. 91).

Z tych przyczyn uzasadnione są zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące wadliwego zastosowania art. 172 k.c. i § 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 28 sierpnia 1972 r. w sprawie trybu ustalania, rozgraniczania i podziału terenów budownictwa jednorodzinne

i zagrodowego na obszarze miast i osiedli w następstwie przyjęcia, że upływ terminu trzech miesięcy dla podjęcia przez Skarb Państwa czynności odnośnie do działek budowlanych oznaczał zmianę charakteru władztwa nad działkami przeznaczonymi pod budowę urządzeń komunalnych i tym samym skutkowało rozpoczęciem biegu terminu zasiedzenia. Trafność podstawy kasacyjnej w tym zakresie oznacza, że przedwczesna byłaby ocena zasadności zarzutu naruszenia art. 336 k.c., dotyczącego kwalifikacji posiadania wnioskodawców i ich poprzedniczki prawnej jako posiadania samoistnego już w tej dacie. Niemniej, jak wywiedziono wyżej, przekształcenie posiadania zależnego poprzedniego właściciela (posiadacza samoistnego), któremu na podstawie użyczenia pozostawiono do czasu rozpoczęcia robót grunt przeznaczony do wykonania urządzeń komunalnych, jest prawnie dopuszczalne.

Uzasadnione podstawy kasacyjne obu skarg skutkują koniecznością uchylecia zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), z pozostawieniem Sądowi Okręgowemu ponownie rozpoznającemu sprawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).