

POSTANOWIENIE

Dnia 16 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska

w sprawie z wniosku D. B.
z udziałem W. M., D. M., A. F., Z. Z., A. F. , R. J., P. J. , J. T., M. T., D. H.
o ustanowienie drogi koniecznej,
na posiedzeniu niejawnym 16 marca 2023 r. w Izbie Cywilnej w Warszawie,
na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy
od postanowienia Sądu Okręgowego w Opolu
z 29 grudnia 2020 r., sygn. akt II Ca 779/20,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ § 1 k.p.c.). Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do powyższych przesłanek, a rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika z oceny, czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o których jest mowa w art. 398⁹ § 1 k.p.c.

Wnioskodawca wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z powołaniem się na wystąpienie w sprawie istotnych zagadnień prawnych (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), które przedstawił w formie pytań: „- czy przy badaniu

spełnienia przesłanek umożliwiających ustanowienie służebności drogi koniecznej, określonych w art. 145 Kodeksu Cywilnego, sąd powszechny rozpatrujący dany wniosek uprawniony jest do dokonywania oceny i ewentualnie kwestionowania zasadności i racjonalności przyjętych w obowiązującym na danym terenie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązań dotyczących obsługi komunikacyjnej tego terenu, a w szczególności lokalizacji zjazdu indywidualnego i zjazdu publicznego umożliwiających konkretnej nieruchomości dostęp do drogi publicznej, które to rozwiązania mają decydujące znaczenie w sprawie ustanowienia służebności drogi koniecznej i dostępu do drogi publicznej?; - czy przy badaniu spełnienia przesłanek umożliwiających ustanowienie służebności drogi koniecznej, określonych w art. 145 Kodeksu Cywilnego, sąd powszechny rozpatrujący dany wniosek może odmówić zastosowania normy prawnej wynikającej z obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na potencjalne – w ocenie sądu rozpatrującego daną sprawę – naruszenie przysługujących właścicielowi, przez nieruchomość którego ma przebiegać dostęp do drogi publicznej, uprawnień wynikających z prawa własności tej nieruchomości?; - czy sąd powszechny uznając, że normy prawne wynikające z obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą potencjalnie naruszać przysługujące właścicielowi, przez nieruchomość którego ma przebiegać dostęp do drogi publicznej, uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości może domagać się od podmiotu, który zwrócił się do tego sądu z wnioskiem o ustanowienie na tej nieruchomości służebności drogi koniecznej, podjęcia w pierwszej kolejności próby zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz związanych z tym planem decyzji administracyjnych, a co za tym idzie, uznać skierowany przez niego wniosek jako przedwczesny, szczególnie w sytuacji gdy wnioskujący nie ma narzędzi przymuszających do wprowadzenia zmiany planu miejscowego?; - czy przy badaniu spełnienia przesłanek umożliwiających ustanowienie służebności drogi koniecznej, określonych w art. 145 Kodeksu Cywilnego, sąd powszechny rozpatrujący dany wniosek obowiązany jest ustalić i ewentualnie uwzględnić faktyczne plany inwestycyjne wnioskodawcy w zakresie sposobu wykorzystania

należącej do niego nieruchomości gruntowej w sytuacji, gdy to przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności ustalenia obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczają granice przysługującego mu prawa własności nieruchomości, a co za tym idzie, dopuszczalny zakres sposobów wykorzystania tej nieruchomości?”

Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa, powołanie się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego jako na przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wymaga wskazania na problem o charakterze abstrakcyjnym, nierozstrzygnięty w dotychczasowym orzecznictwie i wymagający pogłębionej wykładni. Skarżący powinien to zagadnienie sformułować oraz przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą tezę o możliwości rozbieżnych ocen prawnych w związku ze stosowaniem przepisów, na tle których ono powstało. Zagadnienie powinno być ponadto „istotne” z uwagi na wagę problemu interpretacyjnego, którego dotyczy dla systemu prawa. Skoro jednak skarga kasacyjna jest wnoszona w konkretnej sprawie, to zarówno charakter rozpoznawanego roszczenia, jak i ustalony przez sądy *meriti* stan faktyczny, którym Sąd Najwyższy byłby związany (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.), musi pozostawać w związku z przedstawionym przez skarżącego zagadnieniem prawnym i pozwalać na jego rozstrzygnięcie.

Problemy sformułowane przez wnioskodawcę nie mają cech zagadnień prawnych w znaczeniu przytoczonym wyżej, gdyż niektóre osadzone są ściśle w realiach sprawy, z uwzględnieniem których należy udzielić na nie odpowiedzi, a na inne w orzecznictwie udzielona już została odpowiedź.

Z ustaleń faktycznych Sądów *meriti* wynika, że 27 lutego 2018 r. wnioskodawca kupił nieruchomość stanowiącą działkę nr [...] w K., dla której prowadzona jest księga wieczysta KW nr [...]. Ta nieruchomość miała i ciągle ma zagwarantowany dostęp do drogi publicznej oznaczonej nr [...] (droga krajowa), a to ze względu na służebność drogi koniecznej na działce nr [...], stanowiącej własność Gminy W. W sprawie nie zostały poczynione ustalenia, z których by wynikało, że służebność jako ograniczone prawo rzeczowe ustanowione na rzecz nieruchomości wnioskodawcy została zniesiona albo wygasła. Samo uchwalenie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynikałyby inne zasady skomunikowania nieruchomości wnioskodawcy z drogą publiczną, oczywiście nie mogło wywołać skutku w postaci wyłączenia właścicieli nieruchomości stanowiącej działkę nr [...] w K. z przysługującej im służebności.

Niezależnie od powyższego trzeba zwrócić uwagę, że o przesłankach ustanowienia służebności drogowej Sąd Najwyższy wypowiedział się szerzej ostatnio w uchwale z 28 stycznia 2022 r., III CZP 19/22 (OSNC 2022, nr 10, poz. 97). Stwierdził mianowicie, że ustawodawca posługując się w art. 145 § 1 k.c. niedookreślonym pojęciem „odpowiedniego dostępu” nie podjął żadnej próby jego zdefiniowania. Nieostrość kluczowego dla konstrukcji drogi koniecznej pojęcia „odpowiedniości” dostępu nieruchomości do drogi publicznej pozostawia sądowi znaczną swobodę w kształtowaniu treści służebności oraz pozostawia możliwość dostosowania decyzji do konkretnych czynników stanu faktycznego. Relatywny i ocenny charakter użytego przez ustawodawcę przymiotnika „odpowiedni” sprawia, że decydujące znaczenie w sprawie o ustanowienie służebności drogi koniecznej mają okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, z uwzględnieniem konieczności należytego wyważenia interesów wnioskodawcy (właściciela nieruchomości mającej stać się władnącą) i właścicieli nieruchomości, które mają być obciążone służebnością. Nieruchomość ma odpowiedni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c., jeżeli z siecią dróg publicznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych łączy ją szlak drożny wydzielony geodezyjnie jako droga, która choć nie jest zaliczona do sieci dróg publicznych pozostaje w planie przestrzennego zagospodarowania gminy i znajduje się pod jej zarządem oraz pozwala na powszechny i nieskrępowany dostęp ogółowi osób. W postanowieniu z 12 maja 2021 r., IV CSKP 16/21, Sąd Najwyższy stwierdził, że za „odpowiedni” można uznać taki dostęp do drogi publicznej, który pozwala właścicielowi korzystać z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem i właściwościami. W postanowieniu z 25 maja 2021 r., II CSK 83/21, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że odpowiedni dostęp do drogi publicznej powinien zwykle obejmować także możliwość dojazdu do niej pojazdów mechanicznych, ale nie jest to bezwzględnie konieczne, może bowiem nie być uzasadnione potrzebami nieruchomości władnącej, konfiguracją granic, ukształtowaniem terenu lub interesem społeczno-gospodarczym. Jeżeli

nieruchomość wnioskodawcy nie jest zabudowana, w szczególności budynkami mieszkalnymi, to nie ma potrzeby, by zapewnić do niej dojazd służb publicznych i straży”. Odpowiedni dostęp do drogi publicznej nie musi obejmować możliwości przejazdu pojazdów mechanicznych, jeżeli nie uzasadniają tego potrzeby nieruchomości władnącej, konfiguracja granic, ukształtowanie terenu lub interes społeczno-gospodarczy.

Kupując nieruchomość wnioskodawca wiedział, w jaki sposób jest ona skomunikowana z drogą publiczną i z tym sposobem powinien liczyć się w swoich planach inwestycyjnych. Z ustaleń Sądów *meriti* wynika zresztą, że wnioskodawca nie przystąpił do realizowania inwestycji na kupionej nieruchomości.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2022 r., poz. 503 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), co oznacza, że na terenie działania organu, który go ustanowił ma charakter prawa powszechnie obowiązującego (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2016 r., III CSK 317/15). Sądy powszechne są jednak uprawnione do odmowy zastosowania aktu podustawowego w konkretnej sprawie, jeśli jest on niezgodny z przepisami Konstytucji RP lub ustawy. Nie wyklucza to przeprowadzenia kontroli tych aktów przez Trybunał Konstytucyjny (np. rozporządzenia) lub sąd administracyjny (akty prawa miejscowego) z inicjatywy legitymowanych do jej wdrożenia podmiotów. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40), legitymacja do zaskarżenia aktu prawa miejscowego przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, a zatem także uchwałą wprowadzającą prawo miejscowe. Legitymacja do wniesienia skargi na plan miejscowy do sądu administracyjnego przysługuje zatem temu, czyj interes prawny został naruszony jego wprowadzeniem, przy czym naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny, a na skarżącym ciąży obowiązek wykazania związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398⁹ § 1 k.p.c. oraz – co do kosztów postępowania, orzeczono jak w postanowieniu.