

POSTANOWIENIE

Dnia 9 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z wniosku D. Z. i T. Z.
przy uczestnictwie Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg
Krajowych i Autostrad i PGL Lasów Państwowych Nadleśnictwa L.
o zmianę postanowienia o ustanowienie drogi koniecznej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 września 2020 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawców
od postanowienia Sądu Okręgowego w Z.
z dnia 13 września 2018 r., sygn. akt VI Ca (...),

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. stwierdza, że wnioskodawcy i uczestnik ponoszą koszty
postępowania kasacyjnego związane ze swoim udziałem w
sprawie.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 22 marca 2018 r. Sąd Rejonowy w Ż. oddalił wniosek D. i T. małż. Z. o zmianę postanowienia Sądu Rejonowego w Ż. z dnia 15 listopada 2010 r., sygn. akt I Ns (...) oraz postanowienia Sądu Okręgowego w Z. z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt VI Ca (...), przez ustanowienie na rzecz każdego z właścicieli i użytkownika wieczystego nieruchomości, składającej się z działki nr (...), zabudowanej obiektem obsługi uczestników ruchu - Motel H. (w budowie),

położonej w miejscowości B. gm. L., objętej księgą wieczystą nr (...), służebności drogi koniecznej polegającej na wjeździe z drogi i wyjeździe na drogę nr DK 18 (w przebudowie na A 18) na odcinku pasa drogowego oznaczonego działkami nr (...), (...) i (...), w sposób wskazany w opinii technicznej z dnia 14 sierpnia 2015 r., z wykorzystaniem istniejącej i urządzonej drogi dojazdowej przeprowadzonej przez grunt stanowiący działkę nr (...), objętej księgą wieczystą nr (...).

W uzasadnieniu ustalił, że wnioskodawcy są właścicielami nieruchomości objętej księgą wieczystą nr (...) na prawach wspólności majątkowej małżeńskiej. Nieruchomość jest zlokalizowana w sąsiedztwie drogi krajowej nr 18, ale do niej nie przylega; rozdzielają ją działki nr (...) i (...) stanowiące własność Skarbu Państwa i pozostające w zarządzie Lasów Państwowych oraz działka nr (...), również Skarbu Państwa, pozostająca w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Postanowieniem z dnia 15 listopada 2010 r. Sąd Rejonowy w Ż., w sprawie zainicjowanej przez wnioskodawców, ustanowił na rzecz nieruchomości wnioskodawców służebność drogi koniecznej obciążającej nieruchomość Skarbu Państwa składającą się z działki nr (...), rozpoczynającej się na wysokości granicy z działką nr (...) i biegnącej w kierunku wschodnim o szerokości 6 metrów do granicy z działką nr (...), ograniczonej od strony północnej punktami granicznymi nr g 1181, g 1182, 1636, 1637, 1638, natomiast od strony południowej punktami załamania wyznaczonymi w odległości 6 metrów od granicy i ponumerowanymi odpowiednio od strony zachodniej w kierunku wschodnim do działki nr (...) jako nr 201,203,205,207, 208 i 209 - według opinii biegłego sądowego P. O. z dnia 10 września 2010 r. W wyniku apelacji wnioskodawców Sąd Okręgowy w Z., postanowieniem z dnia 9 marca 2011 r., zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w Ż. w ten tylko sposób, że w sentencji na końcu dodał sformułowanie: „i nadal po działce nr (...) stanowiącej własność Skarbu Państwa i pozostającej w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, aż do miejscowości B. - po całej szerokości drogi”. Postanowieniem z dnia 18 maja 2012 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej wnioskodawców do rozpoznania.

Stan faktyczny i prawny nieruchomości władnącej i obciążonej, jak również stopień przejezdności ustanowionej drogi koniecznej nie uległ zmianie. Wnioskodawcy nie urządzili drogi na wyznaczonym szlaku służebnym.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, w takim stanie rzeczy wniosek o zmianę prawomocnych postanowień o ustanowieniu drogi koniecznej nie zasługiwał na uwzględnienie i w rzeczy samej stanowił kolejną próbę poddania pod rozstrzygnięcie wersji przebiegu drogi koniecznej, która w poprzednim postępowaniu nie została zaakceptowana przez sąd. W tamtej sprawie, Sądy obu instancji stwierdziły, że w świetle postanowień § 3 pkt 13, § 9 ust. 1 pkt 1 i § 110 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z dnia 2 marca 1999 r.”) oraz § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116), nie ma prawnej możliwości ustanowienia drogi koniecznej w sposób żądany przez wnioskodawców, tj. przez wykonanie wjazdu i zjazdu z nieruchomości wnioskodawców, zważywszy na charakter obiektu zlokalizowanego na nieruchomości, który nie jest obiektem obsługi uczestników ruchu na drodze krajowej nr 18, a obecnie autostrady.

Sąd Rejonowy podkreślił, że wnioskodawcy nie wykazali zmiany stosunków w rozumieniu art. 291 k.c., która uzasadniałaby modyfikację treści lub sposobu wykonywania ustanowionej już służebności. Zwrócił też uwagę na okoliczność, iż konieczność poniesienia przez wnioskodawców nakładów na wyznaczony szlak drogowy była podstawą do ustanowienia służebności drogi koniecznej bez wynagrodzenia. Zdaniem Sądu Rejonowego, to nie problemy okresowej grząskości wyznaczonego szlaku drogowego stanowiły podstawę wniosku o ustanowienie drogi koniecznej, lecz dążenie wnioskodawców do łatwiejszego uzyskiwania korzyści wynikających z prowadzenia obiektu o charakterze usługowym dla podróżujących drogą DK - 19 (obecnie A - 18) przez zapewnienie sobie bezpośredniego do niej dojazdu.

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Okręgowy w Z. oddalił apelację wnioskodawców. Podzielając ustalenia faktyczne i wywody prawne Sądu Rejonowego wskazał, że droga krajowa nr 18, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, jest ujęta w wykazie autostrad i dróg ekspresowych jako droga A 18 o przebiegu B.

- granica państwa - O. - A 4 K., zaś zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r., stosowanie na drodze klasy A zjazdów jest zabronione. Wprawdzie możliwość lokalizowania na tego rodzaju drodze zjazdów i wyjazdów w celu połączenia obiektu lub urządzenia obsługi uczestników ruchu z drogą określa § 113 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, jednak w decyzji Wojewody (...) nr (...)/10 z dnia 6 grudnia 2011 r., zezwalającej na realizację inwestycji drogowej ZRID, polegającej na przebudowie i rozbudowie południowej jezdni drogi krajowej nr 18 oraz w decyzji nr (...)/2013 z dnia 25 lipca 2010 r. zmieniającej powyższą decyzję, wśród miejsc obsługi podróżnych, które mają włączenie do autostrady A 18 nie została wymieniona nieruchomość wnioskodawców. W konsekwencji motel usytuowany na tej nieruchomości nie stanowi obiektu obsługi podróżnych. Wyłącznie zarządcy drogi przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, w jakie obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, w tym miejsca obsługi podróżnych, będzie wyposażona dana droga. Obowiązek Sądu uwzględniania słusznego interesu stron, w ramach wniosku o zmianę treści i sposobu wykonywania służebności drogowej, nie może być utożsamiany z zobowiązaniem zarządcy drogi do uznania motelu wnioskodawców za MOP.

W skardze kasacyjnej wnioskodawcy zaskarżając postanowienie Sądu Okręgowego w całości wniesli o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucili: 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 i 3 k.c. na skutek uznania, że: a) nieruchomość wnioskodawców posiada służebność drogi koniecznej, która zapewnia jej odpowiedni dostęp do drogi publicznej, podczas gdy dostosowanie istniejącej służebności wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych (1 100 000 - 1 400 000 zł) przekraczających możliwości właścicieli nieruchomości i w stopniu czyniącym tę inwestycję nieopłacalną oraz byłoby sprzeczne z interesem społeczno-gospodarczym, co sprawia, że istniejący dostęp do drogi publicznej nie jest odpowiedni; b) dla złożenia wniosku o zmianę treści lub sposobu wykonywania służebności drogi koniecznej niezbędne jest wykazanie, że doszło do istotnej zmiany stosunków w porównaniu do poprzedniego postępowania sądowego, w którym ustanowiono służebność drogi koniecznej, podczas gdy wystarczające powinno być wykazanie ważnej potrzeby gospodarczej, analogicznie do uregulowania art. 291 k.c., gdyż

jest nieuzasadnione różnicowanie wymagań w stosunku do właściciela nieruchomości obciążonej i właściciela nieruchomości władnącej, w przypadku wymagającym korekty istniejącej służebności, w szczególności, że do sądu orzekającego należy ocena czy powstała potrzeba gospodarcza uzasadnia zmianę treści lub sposobu wykonywania dotychczasowej służebności, ewentualnie wystarczające jest wykazanie, że dotychczasowa służebność okazała się niewystarczająca; c) brak fizycznej zmiany na nieruchomościach obciążonych, na których ustanowiono służebność drogi koniecznej prawomocnym postanowieniem sądu uniemożliwia złożenie skutecznego wniosku o zmianę treści lub sposobu wykonywania służebności drogi koniecznej; art. 145 § 1 - 3 k.c. w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 1333; dalej: „pr bud.”) i § 3 pkt 4, 12 i 13 oraz § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r., przez przyjęcie, że dostęp do drogi publicznej musi być zgodny z warunkami technicznymi, wynikającymi z przepisów prawa budowlanego, podczas gdy przepisy prawa budowlanego, w określonych sytuacjach nie mają charakteru bezwzględnie wiążącego, wobec czego nie mogą stanowić podstawy do uwzględnienia lub oddalenia wniosku, w sprawie o ustanowienie drogi koniecznej; art. 145 § 1 - 3 k.c. w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w zw. z art. 9 ust. 1 pr. bud., przez przyjęcie, że połączenie nieruchomości wnioskodawców z drogą krajową nr 18 za pośrednictwem drogi koniecznej jest niedopuszczalne, podczas gdy przepisy prawa budowlanego przewidują odstępstwa od przepisów techniczno - budowlanych w przypadkach szczególnie uzasadnionych; art. 145 § 1 - 3 k.c. w zw. z § 1 ust. 1 i 2 (załącznik - tabela lp. 6) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 741; dalej: „rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r.”) przez przyjęcie, że droga krajowa nr 18 jest autostradą o przebiegu (B.) granica państwa - O. - A4 (K.), podczas gdy rozporządzenie to zawiera jedynie wykaz docelowy sieci autostrad i dróg krajowych w RP, a nie aktualny i tym samym nie może być wyznacznikiem klasy technicznej drogi publicznej; art. 145 § 1 - 3 k.c. w zw. z § 1 pkt 1 (załącznik nr 4 - tabela lp. 4) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych (Dz. U. poz. 442; dalej „rozporządzenie z dnia 15 lutego

2018 r.”), przez przyjęcie, że droga krajowa nr 18 na odcinku granica państwa - O. – G. ma status drogi autostradowej, podczas gdy z powołanego rozporządzenia wynika, że na wskazanym fragmencie droga krajowa nr 18 nie ma statusu autostrady ani drogi ekspresowej; art. 145 § 1 - 3 k.c. w zw. z § 110 ust. 1 oraz § 113 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r., przez pominięcie potrzeb nieruchomości niemającej dostępu do drogi publicznej, podczas gdy usytuowany na nieruchomości motel jest „obiektem obsługi uczestników ruchu” w rozumieniu § 110 tego rozporządzenia, którego funkcja ogranicza się wyłącznie do zapewnienia potrzeb podróżujących drogą krajową nr 18, dlatego też zasadnym i koniecznym jest zapewnienie możliwości połączenia tego obiektu z drogą krajową nr 18 za pośrednictwem wjazdu i wyjazdu, o którym mowa w § 3 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia; 2) naruszenie prawa procesowego, tj. art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP przez braku uchylecia postanowienia Sądu pierwszej instancji ze względu na nierozpoznanie istoty sprawy wskutek pominięcia okoliczności dotyczących wykazania przez wnioskodawców braku odpowiedniego dostępu do drogi publicznej nieruchomości władnącej ustanowioną uprzednio sądownie służebnością drogi koniecznej, co potwierdził biegły sądowy oraz rzeczoznawca, który wykonał opinię prywatną; art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 13 § 2 k.p.c. przez uznanie, iż dostęp do drogi publicznej, ustanowiony prawomocnymi postanowieniami jest odpowiedni w rozumieniu art. 145 § 1 k.c., odmiennie od treści opinii biegłego, a także dokonywanie ustaleń co do charakteru nakładów wymaganych dla przystosowania ustanowionej służebności drogi koniecznej, pomimo że okoliczności te wymagają wiadomości specjalnych; art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 13 § 2 k.p.c. przez wydanie orzeczenia przy uwzględnieniu stanu prawnego nie mającego zastosowania w sprawie w momencie zamknięcia rozprawy, w zakresie, w jakim sąd stosuje przepisy dotyczące autostrad (dróg o klasie „A”) i autostrad płatnych, orzekając o braku możliwości połączenia nieruchomości wnioskodawców z drogą oznaczoną jako droga krajowa nr 18, podczas gdy droga ta nie posiada klasy „A” i nie może być uznana za autostradę; art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 232 zd. 2 k.p.c., art. 227 k.p.c., art. 391 § 1 k.p.c., art. 626 § 2 k.p.c. i art. 13 § 2 k.p.c. przez niewyjaśnienie istoty sprawy w związku z brakiem dopuszczania z urzędu, obligatoryjnego w sprawie o

ustanowienie drogi koniecznej (zmianę treści uprzednio ustanowionej drogi koniecznej), dowodu z oględzin nieruchomości obciążonych dotychczas obowiązującym szlakiem drogi koniecznej, co uniemożliwiło dokonanie prawidłowej formalnie oceny zarzutów apelacyjnych kwestionujących zdatność dotychczasowego szlaku drogi koniecznej do faktycznego zagospodarowania i użytkowania w realiach potrzeb społeczno-gospodarczych nieruchomości władnącej; art. 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 145 § 1 - 3 k.c. i art. 10 ust. 1 Konstytucji RP przez ich błędną wykładnię polegającą na przypisaniu sądom powszechnym kompetencji do badania w zastępstwie organów administracji publicznej okoliczności spełniania bądź nie przez wnioskowany sposób przeprowadzenia drogi koniecznej wymogów zawartych w administracyjnych przepisach technicznych w zakresie możliwości wybudowania na szlaku drogi technicznej w rozumieniu obiektu budowlanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 523 k.p.c. prawomocne postanowienie orzekające co do istoty sprawy nie może być zmienione ani uchylone, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, natomiast prawomocne postanowienie oddalające wniosek sąd może zmienić w razie zmiany okoliczności sprawy.

W orzecznictwie i doktrynie prawniczej wskazano już, że wprowadzie w art. 291 k.c. ustawodawca przyznał roszczenie o zmianę treści i sposobu wykonywania służebności wyłącznie właścicielowi nieruchomości obciążonej, ale zważywszy na fakt, że interes gospodarczy uzasadniający taką zmianę może leżeć także po stronie właściciela nieruchomości władnącej, omawianą regulację należy uznać za ułomną i niespójną. W związku z czym, uprawnienia właściciela nieruchomości władnącej do zmiany treści służebności lub sposobu jej wykonywania należy poszukiwać w ogólnym przepisie normującym ustanowienie służebności drogi koniecznej (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 1966 r., III CR 292/66, Biuletyn SN 1967, nr 9-10, poz. 134, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2002 r., V CKN 1002/00, nie publ., uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2007 r., III CZP 70/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 100), stosując również pomocniczo, na zasadzie analogii, przesłankę „ważnej potrzeby gospodarczej”, o której stanowi art. 291 k.c.

Pojęcie odpowiedniego dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c. jest pojęciem szerszym od pojęcia braku jakiegokolwiek dostępu do drogi publicznej, a zatem ustanowienie służebności drogi koniecznej staje się zasadne nie tylko w razie braku jakiegokolwiek łączności z siecią dróg publicznych, ale także, gdy dostęp taki wprawdzie istnieje, lecz nie jest odpowiedni. Powstanie stanu nieodpowiedniości dostępu, gwarantowanego istniejącą już służebnością drogi koniecznej, może być wynikiem zmiany stosunków oraz powstaniem ważnej potrzeby gospodarczej, uzasadniającej inny odpowiedni dostęp (np. wytyczona droga okazuje się ze względów technicznych lub trakcyjnych zbyt wąska albo niedogodna, by zapewnić właścicielowi nieruchomości władnącej odpowiedni dostęp do drogi publicznej, por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1969 r., III CRN 412/70, „Informacja Prawnicza” 1971, nr 1, poz. 3, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2007 r., III CZP 70/07).

Artykuł 291 k.c. dotyczy zmiany treści lub sposobu wykonywania służebności gruntowej z ważnej potrzeby gospodarczej po stronie nieruchomości obciążonej. Ważna potrzeba gospodarcza musi mieć charakter obiektywny i nie wystarczy subiektywne przekonanie właściciela nieruchomości. Przepis nie precyzuje pojęcia „ważnej potrzeby gospodarczej”, pozostawiając sądowi jej ocenę na tle okolicznościach konkretnej sprawy. Ocena ta powinna być uwarunkowana starannym wyważeniem interesów obu nieruchomości. Ważna potrzeba gospodarcza musi wystąpić po ustanowieniu służebności gruntowej, a której doniosłość przemawia za celowością rozwiązania dotychczasowego zakresu i sposobu wykonywania służebności w świetle zmienionych warunków jej ustanowienia (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1985 r., III CRN 364/85, OSNCP 1985, nr 12 poz. 198).

Przez wzgląd na związanie prawomocnym postanowieniem co do istoty sprawy w postępowaniu nieprocesowym (art. 523 k.p.c.), w postępowaniu o zmianę treści i sposobu wykonywania służebności drogi koniecznej, nie podlegają ponownemu badaniu i ocenie te okoliczności, które stanowiły podstawę wydania prawomocnego postanowienia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1999 r., II CKN 172/98, nie publ., z dnia 15 września 2011 r., II CSK 718/10, nie publ.). Przez zmianę okoliczności sprawy należy rozumieć stan

faktyczny, który legł u podstaw prawomocnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, a nie jego ocenę prawną (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1973 r., III CRN 429/72, OSPiKA 1973, nr 10, poz. 196, z dnia 22 stycznia 2003 r., IV CKN 1689/00, nie publ.).

Sądy obu instancji prawidłowo ukierunkowały postępowanie, z wniosku o zmianę treści i sposobu wykonywania służebności drogi koniecznej, na badanie zaistnienia nowych okoliczności faktycznych, które nie stanowiły podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej prawomocnym postanowieniem orzekającym o ustanowieniu na rzecz nieruchomości wnioskodawców służebności drogi koniecznej i w tym czasie, z przyczyn obiektywnych, nie były znane. We wniosku inicjującym postępowanie w sprawie, w której została ustanowiona droga konieczna, wnioskodawcy domagali się ustanowienia jej do nieruchomości zabudowanej obiektem hotelowym (motelem H.) przez nieruchomość składającą się z działek nr (...) i (...) oraz przez nieruchomość składającą się z działek nr (...) i (...) w formie zjazdu i wjazdu publicznego usytuowanego na nieruchomości składającej się z działek nr (...) i (...).

W konsekwencji, wbrew zarzutom kasacyjnym, Sądy obu instancji rozpoznały istotę sprawy, zaś postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w odniesieniu do faktów mających dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie (art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., i art. 13 § 2 k.p.c.).

Z ustaleń faktycznych Sądów *meriti*, jak i twierdzeń wnioskodawców, nie wynika, by po wydaniu prawomocnego orzeczenia o ustanowieniu drogi koniecznej pojawiły się nowe okoliczności, a przez to nie wchodziły w podstawę faktyczną tamtego rozstrzygnięcia, jak również, aby wnioskodawcy wykazali powstanie po wydaniu tego orzeczenia ważnej potrzeby gospodarczej. Za nową okoliczność nie można uznać wysokości przewidywanych kosztów technicznego urządzenia drogi na szlaku ustanowionej służebności, gdyż długość szlaku, konfiguracja terenu, podłoże gruntowe pod urządzenie techniczne w postaci drogi dojazdowej były znane w poprzednim postępowaniu. Zmianą okoliczności faktycznych dotyczących nieruchomości obciążonej, w kontekście ważnej potrzeby gospodarczej w rozumieniu art. 291 k.c. byłoby, na przykład, stwierdzenie wystąpienia zmian w podłożu gruntowym w przebiegu szlaku służebnego, wywołanego działaniem sił

przyrody (np. powodzi) albo działaniem właściciela nieruchomości obciążonej, które miałyby zasadniczy wpływ na zwiększenie kosztów urządzenia drogi koniecznej, w stosunku do stanu aktualnego na chwilę prawomocnego orzeczenia, którym sąd ustanowił służebność drogi koniecznej, względnie stwierdzenie występowania nietypowego podłoża, które wprawdzie istniało już wcześniej, ale zostało odkryte ze względów technologicznych dopiero w czasie przystąpienia do urządzenia drogi.

2. Rodzaj drogi publicznej i jej docelowe przeznaczenie, z którą wnioskodawcy, w ramach nowego wniosku, żądają połączenia ich nieruchomości, były znane w tamtym postępowaniu. Status drogi publicznej implikuje konieczność dochowania wymogów udokumentowanych stosownymi decyzjami administracyjnymi. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. do dróg publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 470; dalej: „u.d.p.”), budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległej do drogi, po uzyskaniu, w drodze administracyjnej zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu. Natomiast w przypadku budowy lub przebudowy drogi, budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Projekt budowlany powinien zawierać stosownie do potrzeb, w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej, oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą zgodnie z przepisami o drogach publicznych (art. 33 ust. 3 pkt 3 pr. bud.)

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach dróg krajowych, jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy m.in. wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych (art. 18 ust. 1 u.d.p.). Do dróg krajowych zalicza się autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych (art. 5 pkt 1 u.d.p.). W momencie złożenia wniosku o ustanowienie drogi koniecznej (2009 r.) obowiązywało już rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r., wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 4a ust. 1 u.d.p., które w wykazie docelowych autostrad wymienia drogę (A 18), co implikuje obowiązek zachowania szczególnych wymogów techniczno - budowlanych w zakresie lokalizacji wjazdów i zjazdów, przewidzianych w rozporządzeniu z dnia 2 marca 1999 r. (por. § 9 ust. 1 pkt 1, § 110 ust. 1 oraz § 113 ust. 1 i 2 rozporządzenia

z dnia 2 marca 1999 r.). Okoliczność, że w chwili obecnej droga ta na całym planowanym, jako autostrada, odcinku nie spełnia jeszcze kryteriów drogi klasy A, nie uzasadnia pominięcia powyższych obostrzeń prawnych; niespornym jest, że przebudowa i przystosowanie DK 19 do A - 18 jest kontynuowane.

Stosowanie w prawie budowlanym odstępstw od przepisów technicznych wymaga przeprowadzenia postępowania o charakterze administracyjnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1-3 u.p.b. w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno - budowlanych; organ administracji architektoniczno - budowlanej po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze postanowienia, udziela bądź odmawia udzielenia zgody na odstępstwo; wniosek do ministra w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo organ administracji architektoniczno - budowlanej składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

W konsekwencji zmianą okoliczności w stosunku do poprzedniego postępowania o ustanowienie drogi koniecznej byłoby przedstawienie przez wnioskodawców wyżej opisanych decyzji administracyjnych. Nową okolicznością nie jest więc postanowienie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16 października 2014 r. o umorzeniu postępowania w sprawie żądania wnioskodawców o wydania zezwolenia na lokalizację wjazdu i wyjazdu z drogi krajowej nr 18, z powodu braku przedstawienia przez nich tytułu prawnego do nieruchomości składającej się z działki nr (...). Należąca do Skarbu Państwa nieruchomość składająca się z działki nr (...) pozostaje w zarządzie Lasów Państwowych i znajduje się pomiędzy nieruchomością wnioskodawców a należącą również do Skarbu Państwa nieruchomością, pozostającą w zarządzie Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, na której wnioskodawcy żądali lokalizacji zjazdu i wjazdu. Z uzasadnienia decyzji nie wynika, że po uzyskaniu przez wnioskodawców tytułu prawnego do nieruchomości składającej się z działki nr (...), zarządca drogi wyda pozytywną decyzję w przedmiocie zezwolenia na wyjazd i zjazd z tej drogi do nieruchomości wnioskodawców. Zresztą stanowisko procesowe zajmowane w niniejszym postępowaniu przez Skarb Państwa - Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nie potwierdza przewidywania

wnioskodawców. Poza tym, jak wspomniano, ustawa o drogach publicznych przewiduje w tej materii drogę administracyjną (por. art. 29 ust. 1 i 4 u.d.p.).

3. Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie dopuszczał stosowanie pewnych odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych, ale odnosiło się to do przypadków, gdy służebność była lokalizowana w budynku, względnie służebność przebiegała w zbyt małej odległości od budynku, a ponadto odstępstwa te były nieznaczne. W postanowieniu z dnia 26 września 2014 r., IV CSK 709/13 (nie publ.), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ustanowienie służebności drogi koniecznej przebiegającej przez budynek uzależnione jest od możliwości technicznych i uwarunkowań wynikających z przepisów prawa budowlanego, w tym oceny konieczności i zarazem możliwości wykonania odpowiednich robót adaptacyjnych. Przepisy prawa budowlanego ustanawiają minimalne, wynikające z aktualnego stanu wiedzy i doświadczenia życiowego, standardy, które muszą spełniać obiekty budowlane, ze względu na bezpieczeństwo i zdrowie ich użytkowników oraz osób trzecich.

W orzecznictwie wyjaśniane były już kwestie wpływu uchybień przepisom prawa budowlanego na powstanie skutków prawno-rzeczowych na gruncie instytucji ustanowienia odrębnej własności lokalu, która to instytucja, jako dotycząca odrębnej nieruchomości, z którą łączy się prawo własności, jest bardziej sformalizowana niż instytucja służebności drogi koniecznej (jako ograniczone prawo rzeczowe, czyli słabsze niż prawo własności) przebiegającej w budynku. Sąd Najwyższy stwierdził, że nie każde naruszenie warunków technicznych uzasadnia ocenę, iż pomieszczenia nie mogą być przeznaczone na stały pobyt ludzi. W szczególności, naruszenie warunków technicznych w zakresie np. wysokości pomieszczeń, jeżeli uchybienie jest nieznaczne, może nie sprzeciwiać się potraktowaniu lokalu za samodzielny (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 stycznia 1982 r., III CRN 294/81, OSNCP 1982 nr 7, poz. 127). Z kolei w postanowieniu z dnia 14 lutego 2008 r., II CSK 517/07 (nie publ.), Sąd Najwyższy w sprawie, w której pas drogi przebiegał w odległości zaledwie pół metra od budynku mieszkalnego, stwierdził że zgodność przebiegu ustanawianej drogi z przepisami budowlanymi można rozważać jedynie w ramach kryteriów interesu społeczno - gospodarczego (art. 145 § 3 k.c.) i obciążenia gruntów

sąsiednich (art. 145 § 2 zd. 1 k.c.), jednak nie można i nie powinno się traktować przepisów budowlanych jako bezwzględnej przeszkody do przeprowadzenia drogi koniecznej przez inną nieruchomość.

Stan faktyczny rozpoznawanej sprawy jest jednak zdecydowanie odmienny, ponieważ ustanowienie drogi koniecznej zgodnie z żądaniem wnioskodawców doprowadziłoby do pominięcia nie tylko istotnych, ze względu na status drogi publicznej, przepisów techniczno-budowlanych dotyczących zasad lokalizacji wjazdów i zjazdów, ale przepisów administracyjnych przewidzianych w ustawie o drogach publicznych, normujących tryb i formę wydawania przez zarządcę drogi stosownego zezwolenia na zjazd i wjazd, a także przepisów regulujących zasady zaliczenia określonych obiektów na danej nieruchomości jako obiektów obsługi uczestników ruchu. W sprawie o ustanowienie drogi koniecznej, sąd nie może samodzielnie rozstrzygać kwestii prawnych wymagających wydania decyzji administracyjnej, determinowanej rodzajem drogi publicznej.

Uprawnienie właściciela do zapewnienia jego nieruchomości dostępu do drogi publicznej ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że zastosowanie przepisów prawa administracyjnego nie może prowadzić do pozbawienia nieruchomości w ogóle dostępu do drogi publicznej, gdy ze względu na położenie nieruchomości nie ma technicznej możliwości poprowadzenia szlaku służebnego po innych nieruchomościach. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie zachodzi, gdyż nieruchomość wnioskodawców ma ustanowioną służebność drogi koniecznej. Natomiast w przypadku, gdy istnieją różne warianty przebiegu drogi koniecznej, przepisy prawa administracyjnego nie mogą być ignorowane, a sąd nie jest władny do zastępowania organów administracyjnych w ich kompetencjach.

Konkludując, decydującą przyczyną oddalenia wniosku o zmianę treści i sposobu wykonywania służebności było niewykazanie przez wnioskodawców zmiany okoliczności w stosunku do stanu faktycznego z chwili rozstrzygania wniosku o ustanowienie służebności drogi koniecznej oraz powstania ważnej potrzeby gospodarczej, po ustanowieniu służebności, która uzasadniałaby poprowadzenie szlaku służebnego zgodnie z żądaniem wnioskodawców.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego w oparciu o przepisy art. 520 § 3 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c., art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 13 § 2 k.p.c.

jw