



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

13 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Mirosław Sadowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 13 kwietnia 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej M. M.

od postanowienia Sądu Okręgowego w Przemyśle

z 29 kwietnia 2020 r., I Ca 517/19,

w sprawie z wniosku Wojewody Podkarpackiego

przy uczestnictwie M. M.

o wpis,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wnioskodawca Wojewoda Podkarpacki domagał się wpisania w księdze wieczystej nr [...] ograniczenia sposobu korzystania z działek nr [...], [...]1 i [...]2 położonych w obrębie [...] J. w jednostce ewidencyjnej Miasto J., polegającego na obowiązku udostępnienia części powyższych działek w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii sieci gazowej, zgodnie z decyzją Wojewody Podkarpackiego z 19 czerwca 2009 r., znak [...], o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi obwodowej miasta J. w ciągu drogi

krajowej Nr [...] J.1 - K. odcinek od km 645 + 167,00 do km 656 + 481,32 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi".

Postanowieniem z 13 sierpnia 2019 r. referendarz sądowy dokonał w dziale trzecim księgi wieczystej nr [...] wpisu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, tj. działki nr [...]3 położonej w obrębie [...] J. w jednostce ewidencyjnej Miasto J., polegającego na obowiązku udostępnienia części nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z przebudową sieci: gazowej, wodociągowej, teletechnicznej i kanalizacyjnej wraz z przebudową szamba. Jako przedmiot wykonywania prawa wskazane zostały działki nr [...],[...]1 i [...]2 (powstałe w wyniku podziału działki nr [...]3).

Na skutek skarg na orzeczenie referendarza sądowego wniesionych przez wnioskodawcę Wojewodę Podkarpackiego oraz uczestnika M. M., postanowieniem z 3 grudnia 2019 r. Sąd Rejonowy w Jarosławiu zmienił zaskarżony wpis przez jego wykreślenie i dokonał nowego wpisu o treści: „ograniczenie sposobu korzystania z działek nr [...], [...]1 i [...]2 położonych w obrębie [...] J. w jednostce ewidencyjnej Miasto J., polegające na obowiązku udostępnienia części działek [...], [...]1 i [...]2 w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii sieci gazowej - zgodnie z decyzją Wojewody Podkarpackiego z dnia 19 czerwca 2009 r., znak: [...] o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi obwodowej miasta J. w ciągu drogi krajowej Nr [...] J.1 - K. odcinek od km 645 + 167,00 do km 656 + 481,32 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”.

Sąd Rejonowy ustalił, że księga wieczysta nr [...] prowadzona jest dla nieruchomości gruntowej położonej w J., obejmującej działki nr [...]6, [...]4, [...], [...]5, [...]1 i [...]2 o pow. 1.0303 ha, w której jako właściciel nieruchomości wpisany jest M. M.. Wskazał, że ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości dotyczy części działek nr [...], [...]1 i [...]2. Na mocy decyzji Burmistrza Miasta J. z 24 września 2014 r. działki te powstały z działki nr [...]3, objętej decyzją Wojewody Podkarpackiego z 19 czerwca 2009 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi obwodowej miasta J. w ciągu drogi krajowej Nr [...] J.1 - K. odcinek od km 645 + 167,00 do km 656 + 481,32 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną,

budowlami i urządzeniami budowlanymi". W decyzji z 19 czerwca 2009 r. Wojewoda Podkarpacki w punkcie 5 ustalił obowiązek przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu i zezwolił na wykonanie ww. przebudowy na działce nr [...]3 J., obręb nr [...]1, zaś w punkcie 6 określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, m.in. z działki nr [...]3, polegające na wykonaniu wymienionych robót budowlanych na części tej nieruchomości określonej granicami terenu niezbędnego (załącznik nr 1 do decyzji) i w zakresie wskazanym w zatwierdzonym projekcie budowlanym (załącznik nr 3 do decyzji). Zakres przebudowy infrastruktury na działce uczestnika obejmował przebudowę sieci gazowej, wodociągowej, teletechnicznej i kanalizacyjnej wraz z przebudową szamba.

Sąd Rejonowy wskazał, że konsekwencją trwałego umieszczenia urządzeń przesyłowych na nieruchomości M. M. jest wynikające z tego faktu ograniczenie zakresu wykonywania przez uczestnika uprawnień właścicielskich, co znajduje oparcie w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i oraz art. 11f ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: specustawy drogowej), a także art. 124 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). W konsekwencji właściciel nieruchomości numer [...]3 (obecnie nr [...]4, [...], [...]5, [...]1 i [...]2) obowiązany jest udostępnić część nieruchomości (po podziale część działek nr [...], [...]1 i [...]2) w granicach określonych w załączniku nr 1 do decyzji Wojewody Podkarpackiego z 19 czerwca 2009 r. w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii sieci gazowej. W takim wypadku dochodzi do trwałego ograniczenia praw właściciela w związku z koniecznością znoszenia wykorzystania jego nieruchomości dla celów publicznych.

Postanowieniem z 29 kwietnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Przemyśle oddalił apelację uczestnika od postanowienia Sądu pierwszej instancji. Sąd odwoławczy wskazał, że zgodnie z art. 124 ust. 1 u.g.n., starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej może ograniczyć w drodze decyzji sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych,

naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Według zaś z art. 124 ust. 6 zd. pierwsze u.g.n., właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1.

Zgodnie natomiast art. 124b ust. 1 u.g.n., który został dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 24 września 2010 r. (Dz.U.10.200.1323; dalej: ustawy nowelizującej z 2010 r.) zmieniającej nin. ustawę z dnia 27 listopada 2010 r., starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności.

W konsekwencji do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2010 r., brak było podstawy prawnej do orzekania w formie decyzji o obowiązku udostępnienia nieruchomości w celu dokonania czynności, o jakich mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n. Wymieniony tam obowiązek wynika bowiem bezpośrednio z mocy tego przepisu i w oparciu o ten przepis podlega egzekucji administracyjnej na podstawie wystawionego przez wierzyciela tytułu wykonawczego. W ocenie Sądu Okręgowego, za trafnością tego stanowiska przemawia zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonana ustawą nowelizującą 2010 r., która dodając art. 124b

u.g.n., wprowadziła możliwość orzekania w tej formie w postępowaniu rozpoznawczym.

Sąd odwoławczy wyjaśnił, że decyzja o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości służy temu, aby bez konieczności odebrania prawa własności lub użytkowania wieczystego dotychczasowym podmiotom tych praw, uzyskać czasowy tytuł prawny do władania nieruchomością na cele budowlane po to, aby powstały określone urządzenia infrastruktury technicznej, które po ich wybudowaniu pozostaną na nieruchomości jako odrębny od gruntu przedmiot własności. Według Sądu Okręgowego, ograniczenia dotyczące właściciela nieruchomości wynikające z decyzji podjętej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., odpowiadają w swej istocie służebności gruntowej. Wynika to także z art. 124 ust. 5-7 u.g.n., określających obowiązki właściciela lub użytkownika wieczystego z jednej strony i jednostki występującej o zezwolenie z drugiej strony. Zważywszy, że zgodnie z art. 124 ust. 6 u.g.n. właściciel nieruchomości (jej użytkownik wieczysty) ma obowiązek udostępniać nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i innych urządzeń infrastruktury technicznej, należy przyjąć, że przedmiotowa decyzja stanowi również zezwolenie na eksploatację wybudowanej w tym trybie inwestycji liniowej.

Zdaniem Sądu Okręgowego, ustawodawca nie nakłada jednak na organ orzekający na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. obowiązku wskazania w decyzji terminu ograniczenia prawa. Decyzja ta musi precyzyjnie określać zakres ograniczenia prawa własności lub użytkowania wieczystego, tj. jednoznacznie wskazywać przebieg inwestycji przez nieruchomość, jak i zakres uszczuplenia władztwa właściciela (użytkownika wieczystego), w zakresie niezbędnym do wykonania danej inwestycji oraz zgodnie z warunkami wynikającymi z planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego. Wymóg ten pośrednio wynika z art. 124 ust. 7 zd. pierwsze u.g.n., który stanowi, że decyzja taka jest podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej.

Sąd Okręgowy nie podzielił także zarzutu apelującego, że wydana 19 czerwca 2009 r. decyzja Wojewody Podkarpackiego jest wadliwa, gdyż w swej podstawie nie zawiera art. 11f ust. 2 specustawy drogowej.

Uczestnik wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył postanowienie Sądu Okręgowego w całości. Zarzucił naruszenie art. 626⁹ oraz art. 626⁸ § 2 w zw. z art. 626² k.p.c. poprzez uznanie, że wniosek zasługiwał na uwzględnienie, w sytuacji, gdy z dokumentów powołanych we wniosku wynika, że istnieją przeszkody do dokonania wpisu. Na tej podstawie skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Przemyśle do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarżący naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 626⁹ oraz art. 626⁸ § 2 w zw. z art. 626² k.p.c. upatruje w dokonaniu zaskarżonego wpisu o treści wskazanej we wniosku, pomimo braku powołania w decyzji Wojewody Podkarpackiego z 19 czerwca 2009 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, art. 11f ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (dalej: specustawy drogowej). Zdaniem skarżącego, fakt „trwałego” ograniczenia mu zakresu wykonywania uprawnień właścicielskich do nieruchomości, które polega na obowiązku udostępnienia części nieruchomości w celu wykonywania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii sieci gazowej, nie wynika wprost ze wskazanej decyzji, albowiem w jej punkcie 5 zawarto zapis dotyczący obowiązku przebudowy już istniejącej sieci uzbrojenia terenu i zezwolono na jej wykonanie, zaś w punkcie 6 podano, że dla realizacji tego obowiązku określa się ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości polegające na wykonaniu robót budowlanych na jej części. Zdaniem uczestnika, ograniczenie ustanowione w decyzji miało charakter jedynie czasowy, ponieważ dotyczyło zajęcia nieruchomości w związku z przebudową gazociągu, a więc tylko na czas prowadzenia robót budowlanych.

Zdaniem Sądu Najwyższego pogląd skarżącego jest niezasadny. Decyzja Wojewody Podkarpackiego z 19 czerwca 2009 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, została wydana na podstawie przepisów specustawy drogowej. Ustawa ta, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powołanej decyzji, w art. 11f w ust. 1 pkt 8 lit. g przewidywała, że decyzja o zezwoleniu na realizację

inwestycji drogowej zawiera w szczególności w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące m.in. określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. e i f, tj. obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu lub obowiązku przebudowy dróg innych kategorii. Zgodnie zaś z art. 11f ust. 2 tej ustawy, do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. g, przepisy art. 124 ust. 4-8 i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) stosuje się odpowiednio. Ubocznie należy zauważyć, że Sądy obu instancji wadliwie powołały art. 11f ust. 1 lit i specustawy drogowej, który został dodany ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1590) z dniem 27 października 2015 r., a więc jeszcze nie obowiązywał w dacie wydania decyzji Wojewody Podkarpackiego.

Obowiązujący w dacie wydania powołanej decyzji art. 124 ust. 6 u.g.n. przewiduje, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Należy przypomnieć, że art. 124b u.g.n., będący podstawą wydania przez starostę decyzji zobowiązującej właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do jej udostępnienia celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, został dodany ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 200, poz. 1323) z dniem 27 października 2010 r., a więc nie obowiązywał jeszcze w dacie wydania decyzji przez Wojewodę Podkarpackiego. Dlatego odesłanie zawarte w art. 11f ust. 2 specustawy drogowej dotyczyło wówczas wyłącznie odpowiedniego stosowania art. 124 ust. 6 u.g.n.

W piśmiennictwie dotyczącym art. 124 u.g.n. wyjaśniono, że ust. 1 tego artykułu przewiduje szczególny wypadek ograniczenia wykonywania prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie decyzji administracyjnej. Właściciel lub użytkownik wieczysty ograniczani są bowiem w swoim prawie w ten sposób, że muszą znosić korzystanie z nieruchomości przez

osoby trzecie w sposób wynikający z tego artykułu i określony w decyzji zezwalającej na korzystanie z nieruchomości. Wskazuje się również, że z uprawnień wynikających z ust. 6 tego artykułu może skorzystać jedynie podmiot legitymujący się decyzją zezwalającą na zajęcie nieruchomości, inaczej niż w przypadku uprawnienia przyznanego na podstawie art. 124b u.g.n. (zob. P. Wojciechowski [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, art. 124). Jednakże uwagi te nie dotyczą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydanej na podstawie przepisów specustawy drogowej, albowiem w art. 11f ust. 2 tej ustawy prawodawca odesłał do odpowiedniego stosowania art. 124 ust. 6 u.g.n., co oznacza powiązanie stosowania tego przepisu wyłącznie z decyzją wydaną na podstawie specustawy.

W orzecznictwie trafnie wyjaśniono, że decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej ma szczególny charakter względem innych aktów administracyjnych. Zgodnie z art. 11f ust. 1 specustawy drogowej, zezwolenie to pełni rolę decyzji zintegrowanej, która obejmuje m.in. zgodę budowlaną na realizację inwestycji drogowej, dodatkowo w decyzji tej zatwierdza się geodezyjny podział nieruchomości, wskazuje nieruchomości przechodzące z mocy prawa na rzecz podmiotu publicznego, jak również określa się towarzyszące realizacji inwestycji drogowej ograniczenia na nieruchomościach znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren pasa drogowego (zob. wyrok NSA z 18 lipca 2018 r., II OSK 1209/18).

Elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa art. 11f ust. 1 specustawy drogowej. Należy uznać, że decyzja Wojewody Podkarpackiego z 19 czerwca 2009 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera wskazane tam elementy, w szczególności na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit g w zw. z lit. e specustawy, w punkcie 6 określone w niej zostały ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości polegające na wykonaniu wymienionych robót budowlanych. Decyzja ta w postawie prawnej nie powinna wskazywać na art. 11f ust. 2 specustawy drogowej, bo nie był on podstawą jej wydania. Przepis ten – z woli ustawodawcy – ma odpowiednie zastosowanie do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, określając powstałe z mocy prawa obowiązki właściciela

lub użytkownika wieczystego nieruchomości będącego adresatem tej decyzji oraz wskazując na możliwość przymusowego wykonania tego obowiązku.

Zgodnie z art. 626⁸ § 2 k.p.c., rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej. W przedmiotowej sprawie podstawą wpisu do księgi wieczystej była ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przy czym treść wpisu odzwierciedla jej treść oraz przewidziane prawem konsekwencje jej wydania.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

(r.g.)

[ał]