



Sygn. akt II CSKP 465/22

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 listopada 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mariusz Łodko (przewodniczący)

SSN Jacek Grela (sprawozdawca)

SSN Maciej Kowalski

w sprawie z powództwa G. T.  
przeciwko Gminie Miejskiej Kraków  
z udziałem interwenientów ubocznych po stronie pozwanej: K. G., J. S. i J. S.1  
o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 3 listopada 2022 r.,  
skargi kasacyjnej powoda  
od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie  
z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II Ca 1969/19, II Ca 1970/19,

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę  
Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania  
oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

## **UZASADNIENIE**

G.T. w pozwie skierowanym przeciwko Gminie Miejskiej Kraków wniósł o usunięcie niezgodności pomiędzy rzeczywistym stanem prawnym a stanem

ujawnionym w księdze wieczystej przez: dokonanie w dziale II księgi wieczystej nr [...]1 wpisu prawa własności ujętych tam działek nr [...]10 i [...]8/1, obr. [...] - P., na jego rzecz w miejsce pozwanej ujawnionej jako dotychczasowy właściciel oraz dokonanie w dziale II księgi wieczystej nr [...]2 wpisu prawa własności ujętej tam działki nr [...]6, obr. [...] - P., na jego rzecz w miejsce pozwanej ujawnionej jako dotychczasowy właściciel.

W wyroku z 24 kwietnia 2019 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze uzgodnił treść pierwszej z ksiąg wieczystych zgodnie z żądaniem pozwu. Z kolei wyrokiem uzupełniającym z 10 czerwca 2019 r. uzgodnił treść drugiej księgi wieczystej także zgodnie z żądaniem powoda.

Wyrokiem z 12 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Krakowie zmienił powyższe wyroki oddalając powództwa.

Sąd drugiej instancji ustalił, że Decyzją Prezydenta Miasta Krakowa nr [...] z 28 października 1999 r. zatwierdzono projekt podziału nieruchomości położonych w obr. [...], j. ewid. -P.. W wyniku tego podziału działka nr [...]1 została podzielona na działki nr [...]4 i [...]5, działka nr [...]3 została podzielona na działki nr [...]10, [...]11 i [...]12, działka nr [...]2 została podzielona na działki [...]6, [...]7, [...]8 i [...]9, natomiast działkę nr [...]8 podzielono na działki nr [...]8/1, [...]8/2 i [...]8/3. W treści decyzji zaznaczono, że działki o nr [...]4, [...]10, [...]6 i [...]8/1 wydzielono z przeznaczeniem pod drogę.

W pouczeniu do decyzji, w pkt 1 zawarto informację, że działki wydzielone pod budowę drogi przechodzą na własność pozwanej z dniem, z którym decyzja stanie się ostateczna, zaś w pkt 2 poinformowano, że ostateczna decyzja stanowi podstawę do ujawnienia w księgach wieczystych podziału nieruchomości i prawa własności pozwanej.

W dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna obowiązywał miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa zatwierdzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa nr [...] z 16 listopada 1994 r., zgodnie z którym działki nr [...]1, [...]3, [...]2 i [...]8 leżały w obszarze mieszkaniowym oznaczonym symbolem M4 z podstawowym przeznaczeniem pod

zabudowę mieszkaniową wraz z urządzeniami towarzyszącymi. Na obszarze ww. działek nie była przewidziana budowa dróg.

Na podstawie decyzji z 28 października 1999 r. Gmina Miejska Kraków została ujawniona w księgach wieczystych nr KW [...]2 i KW [...]1 jako właściciel działek nr [...]10, [...]6 i [...]8/1.

Na działkach nr [...]4, [...]10, [...]6 i [...]8/1 została zbudowana droga, która zgodnie ze stanowiskiem Zarządu Infrastruktury nie posiada kategorii drogi publicznej.

W wyniku postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Z. G., B. B., G. J., M. G. i M. G.1 o stwierdzenie nieważności decyzji z 28 października 1999 r., decyzją z 20 sierpnia 2010 r. nr SKO. [...]1 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. (dalej: „SKO”) odmówiło stwierdzenia nieważności powyższej decyzji uznając, że jej pkt 1 stanowiący pouczenie nie stanowił podstawy przejścia prawa własności wyszczególnionych działek na pozwaną, a miał jedynie charakter informacyjny.

W kolejnym postępowaniu administracyjnym wszczętym na wniosek ww. osób o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją SKO, decyzją z 29 października 2010 r. nr SKO [...]2 utrzymano w mocy poprzednią decyzję. W wyniku wniesionej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 23 lutego 2012 r. uchylił decyzje SKO zajmując stanowisko, że informacja dotycząca przejścia prawa własności wydzielonych działek na Gminę Miejską Kraków była częścią decyzji i nie miała charakteru informacyjnego. Sąd ten nadto stwierdził, że nie leżało w kompetencji organu administracyjnego orzekanie o prawie własności, gdyż nie było ku temu podstawy prawnej.

Po ponownym rozpatrzeniu wniosku SKO decyzją z 12 lipca 2012 r. nr SKO.GN [...] stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z 28 października 1999 r. w jej części opisanej jako punkt 1 „pouczenia”.

W dniu 17 czerwca 2013 r., w formie aktu notarialnego, B. B. przeniosła prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka [...]8/1 oraz udział wynoszący  $\frac{1}{4}$  w prawie własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...]6 na G. i A. T., Z. G. przeniosła udział wynoszący w prawie własności działki oznaczonej jako działka nr [...]6 na G. i A. T., a M. G1., G. J. i M. G. przenieśli

prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...]10 na A. i G. T.. We wniosku zawartym w tym akcie notarialnym nabywcy domagali się wpisu w działach II ksiąg wieczystych nr [...]1 i [...]2 przysługującego im prawa własności.

Postanowieniami: z 8 października 2013 r. i 28 października 2013 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze uwzględnił ww. wnioski. Na skutek apelacji uczestników postępowania wieczystoksięgowego Sąd Okręgowy w Krakowie w sprawach o sygn. II Ca 802/14 i II Ca 803/13, postanowieniem z 20 sierpnia 2014 r., zmienił zaskarżone orzeczenia i wnioski G. i A. T. oddalił, nakazując Sądowi Rejonowemu dla Krakowa Podgórze w Krakowie wykreślenie wnioskodawców z przedmiotowych ksiąg wieczystych. Sąd Okręgowy nie wypowiadał się w materii dotyczącej faktycznego właściciela działek nr [...]6, [...]10 oraz [...]8/1.

W dniu 15 maja 2015 r. A. i G. T. przenieśli, w drodze umowy darowizny sporządzonej w formie aktu notarialnego, prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działki nr [...]10 i [...]8/1, obr. [...] - P., obj. kw nr [...]1 oraz prawo własności działki nr [...]6, obr. [...] – P., obj. kw [...]2 na rzecz powoda.

Sąd Okręgowy nie podzielił wykładni art. 98 u.g.n. dokonanej przez Sąd Rejonowy. Sąd ten przyjął, że wykładnia powyższego przepisu dokonywana w innych sprawach, nie jest powszechnie obowiązująca i nie stoi na przeszkodzie, aby w innym, konkretnym procesie, art. 98 u.g.n. interpretować literalnie, a nie zawężająco. Dodał, że nie jest to stanowisko odosobnione, jeśli powołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2019 r. sygn. akt I OSK 2891/17 oraz cytowany w nim wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce z 6 listopada 2007 r. (Application no.22531/05). Sądy te odeszły nawet od ustawowego rozumienia „dróg publicznych”, o których mowa w aktualnym brzmieniu art. 98 u.g.n. podnosząc, że dla oceny statusu prawnego nieruchomości wydzielonej pod drogę podstawowe znaczenie ma nie jej administracyjna kwalifikacja, ale zasady jej użytkowania oraz dostępność. Zatem drogi połączone z siecią dróg publicznych, a nieprzeznaczone dla potencjalnych użytkowników, należy zaliczyć do dróg publicznych. Niedopuszczalna jest również odmowa wywłaszczenia za odszkodowaniem

nieruchomości przeznaczonych w wyniku tego podziału pod budowy drogi (ulicy) tylko z tego powodu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dróg tych nie uwzględniono.

W ocenie Sądu *ad quem* uprawomocnienie się decyzji o podziale z 28 października 1999 r. w zakresie w jakim zatwierdzono nią projekt podziału działek w dacie jej wydania była dla stron zrozumiała. Nie budziły również wątpliwości jej skutki w postaci przejścia z mocy prawa własności działek drogowych na rzecz pozwanej (wpisy w księgach wieczystych nie były zaskarżone). Poszukiwanie zatem interpretacji zaistniałych wówczas zdarzeń prawnych z punktu widzenia aktualnych interesów właściciela podzielonej nieruchomości oraz nowo brzmiących przepisów, jest zbędne.

Sąd drugiej instancji nie znalazł podstaw, aby przyjąć, że wpisy prawa własności pozwanej nastąpiły z naruszeniem ówczesnego prawa. Wręcz przeciwnie, były zgodne z aktualnym brzmieniem przepisów i nie naruszały interesów właścicieli podzielonych nieruchomości (odbyły się za ich zgodą i za odszkodowaniem).

Powyższe orzeczenie zaskarżył skargą kasacyjną powód, zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 98 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 32 ust. Konstytucji RP przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu odmiennie od ugruntowanej wykładni funkcjonującej w orzecznictwie, że ww. przepis w brzmieniu z 30 listopada 1999 r. winien być interpretowany literalnie, a nie zawężająco i tym samym naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa;
2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 98 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu z 30 listopada 1999 r. przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na wadliwym przyjęciu, że ustalony stan faktyczny odpowiada hipotezie ww. normy;
3. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 96 ust. 4. u.g.n. przez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie w ustalonym stanie faktycznym, że decyzja z 28 października 1999 r. o podziale nieruchomości mogła stanowić dla sądu powszechnego podstawę wpisu dotyczącego zmiany prawa własności;
4. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r.,

Nr 30, poz. 127 ze zm., dalej: „u.g.g.”) przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż przepis ten miał charakter wywłaszczeniowy w tym znaczeniu, że dotyczył podziałów nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej wydanej bez wniosku właściciela, a zatem obejmował inne stany faktyczne niż późniejszy art. 98 u.g.n., podczas, gdy ww. przepis wprost stanowił, że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą 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, co powoduje, że obejmował takie same stany faktyczne, co późniejszy art. 98 u.g.n. i w tym zakresie również miał charakter wywłaszczeniowy;

5. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2a ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (*tempus regit actum* Dz. U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 ze zm., dalej: „u.d.p.”) przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na nieprawidłowej subsumpcji ww. przepisów do ustalonego stanu faktycznego, zgodnie z którym wedle stanowiska Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie pism z 10 czerwca 2010 r. oraz z 23 stycznia 2009 r. nie posiada kategorii drogi publicznej, a jest drogą wewnętrzną;
6. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 10 ust. 1 u.k.w.h. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na niedokonaniu subsumpcji ustalonego przez sąd stanu faktycznego i na niezgodnieniu treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, podczas gdy z ustaleń faktycznych wynika, że droga, pod którą były wydzielane działki, nie stanowiła drogi publicznej, zatem brak było skutku prawnego w postaci przejścia prawa własności na pozwaną na mocy decyzji podziałowej z 28 października 1999 r.;
7. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 316 § 1 w zw. z art. 382 w zw. z art. 386 § 1 w zw. z art. 387 § 2<sup>1</sup> pkt 1 w zw. z art. 387 § 2. k.p.c. przez niewskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, w tym niewskazanie na dokonanie innych ustaleń czy ich uzupełnienie w stosunku do ustaleń Sądu Rejonowego, bez wskazania jakie fakty Sąd Okręgowy uznał za udowodnione, bez wskazania dowodów, na których się oparł i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił

wiarygodności i mocy dowodowej, a także przez sporządzenie uzasadnienia wyroku uniemożliwiające dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia oraz przez niedostatecznie jasnego ustalenia stanu faktycznego w zakresie zastosowanych przepisów materialnoprawnych i na tej podstawie wydanie orzeczenia o charakterze reformatoryjnym;

8. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 233 § 1 k.p.c. przez dokonanie, dowolnej - rażąco wadliwej oceny materiału dowodowego sprzecznej z zasadami logiki formalnej i zdroworozsądkowego myślenia w zakresie, w którym Sąd drugiej instancji przyjął, iż decyzja podziałowa wywarła skutki prawne w postaci przejścia prawa własności działek na pozwaną;
9. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 244 § 1 k.p.c. przez zaniechanie uwzględnienia skutków wydanej decyzji SKO z 12 lipca 2012 r. stwierdzającej nieważność decyzji z 28 października 1999 r. w jej części opisanej jako punkt 1 „pouczenia” oraz uznanie, iż decyzja ta wywarła skutek w postaci przejścia prawa własności działek drogowych na pozwaną;
10. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 626 § 2 k.p.c. przez przyjęcie, że decyzja o podziale nieruchomości mogła stanowić dla sądu powszechnego, w tym wieczystoksięgowego, wiążący dowód przejścia własności nieruchomości, podczas gdy czynność materialna stanowiąca podstawę wpisu powinna być badana przez sąd nie tylko pod względem formalnoprawnym, lecz również pod względem jej skuteczności materialnej, a decyzja o podziale nieruchomości nie była skuteczna pod względem materialnoprawnym, tj. w zakresie skutku w postaci przejścia prawa własności na pozwaną, w związku z czym nie powinna stanowić podstawy wpisu prawa własności na rzecz pozwanej.

We wnioskach powód domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenia co do istoty sprawy przez Sąd Najwyższy przez oddalenie apelacji pozwanej oraz interwentów ubocznych; ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni m.in. własność. Z kolei w myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustawa zasadnicza zatem przewiduje daleko idącą ochronę prawa własności. Każda ingerencja w to prawo musi być uzasadniona konkretnym rozwiązaniem ustawowym. Dopuszczalność wywłaszczenia uzależniona jest od spełnienia trzech przesłanek:

- 1) powiązania wywłaszczenia z realizacją celu o charakterze publicznym (przesłanka materialna),
- 2) dokonania wywłaszczenia na podstawie ustawy i w procedurze ustawowo przewidzianej (przesłanka formalna);
- 3) przyznania odszkodowania osobie wywłaszczonej.

W tych ramach konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia odnieść należy do każdego przymusowego odjęcia własności, bez względu na jego formę. Obok więc odjęć własności dokonywanych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (co w prawie administracyjnym wyczerpuje pojęcie wywłaszczenia), za wywłaszczenie uznawać też należy odjęcie własności, dokonane mocą ustawy, odnoszącej się do abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów (zob. L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, Warszawa 2016, tezy 14 i 16 do art. 21).

Dodatkową przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność jego dokonania. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP nie formułuje tego wprawdzie w sposób wyraźny, ale skoro posługuje się określeniem „jedynie wówczas”, to kryje to w sobie przeświadczenie o wyjątkowości tej ingerencji we własność prywatną. Dalszy argument wynika z powiązania art. 21 ust. 2 z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro ten ostatni przepis dopuszcza ograniczenia wolności i praw jednostki, tylko gdy „jest to konieczne”, to przesłankę tę można odnieść też do kwalifikowanej formy ograniczenia własności, jaką jest wywłaszczenie. Odniesienie zasady niezbędności (proporcjonalności) do decyzji wywłaszczeniowych jest też widoczne



w orzecznictwie ETPC (zob. L. Garlicki, M. Zubik [w:], *Konstytucja...*, teza 18 do art. 21).

Zgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie musi zapewniać możliwość weryfikacji, czy rzeczywiście dana własność jest niezbędna i konieczna dla realizacji wskazanego celu publicznego (por. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41). Brak gwarancji procesowych umożliwiających weryfikację, grozi nadużywaniem instytucji wywłaszczenia przez organy władzy publicznej (zob. L. Garlicki, M. Zubik [w:], *Konstytucja...*, teza 19 do art. 21).

Powyższe wprowadzenie o charakterze konstytucyjnym miało na celu wskazanie, że norma zawarta w art. 98 ust. 1 u.g.n., po pierwsze, ma charakter wywłaszczeniowy, ponieważ stanowi o odjęciu własności, dokonany mocą ustawy, odnoszącym się do abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów, a po drugie, musi być wykładana w sposób zawężający, z uwzględnieniem ustawowego źródła oraz przesłanek niezbędności i konieczności dla realizacji wskazanego celu publicznego.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

W aktualnym brzmieniu cytowanego powyżej przepisu ustawodawca posłużył się pojęciem „dróg publicznych”. Mając na uwadze szczególny charakter przepisu, który odejmuje *ex lege* prawo własności, powinien być on interpretowany ścisłe. Brak jest jakichkolwiek przesłanek, aby pojęcia „dróg publicznych” nie odnosić do definicji legalnych funkcjonujących w systemie prawnym. Przejrzystość

prawa wymaga, aby pewne pojęcia, instytucje, zwłaszcza zdefiniowane, miały zunifikowane znaczenie, w szczególności, gdy dotyczą rozwiązań wyjątkowych.

Definicja „drogi publicznej” została zawarta w ustawie o drogach publicznych. Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Z kolei w myśl art. 2 ust. 1 tej ustawy drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe; drogi gminne. Co więcej, art. 98 ust. 1 u.g.n. zawiera takie samo wyliczenie kategorii dróg. Nadto, art. 8 ust. 1 u.d.p. stanowił, że drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami są drogami wewnętrznymi.

Wskazana interpretacja znajduje również potwierdzenie w konkretnych rozwiązaniach prawnych. Np. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 176 ze zm.) stanowi, że ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów u.d.p., zwanych dalej „drogami”, a także organy właściwe w tych sprawach. Natomiast w art. 23 tej ustawy wskazano, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ewidentnie zatem, ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r., ustawa o gospodarce nieruchomościami i ustawa o drogach publicznych są powiązane. Trudno byłoby wywieść, że pojęcie „dróg publicznych” nie jest w nich jednolicie rozumiane.

Zaprezentowana wykładnia znajduje odzwierciedlenie zarówno w judykaturze, jak i nauce prawa. Wskazano m.in., że skutkiem wydzielenia z nieruchomości w postępowaniu wszczętym na wniosek jej właściciela takiej części działki, która przeznaczona będzie pod drogę publiczną, jest przejście

własności tej wydzielonej części nieruchomości na własność osoby prawnej, na gruntach której - w myśl art. 2 ust. 1 i art. 2a u.d.p. - może być urządzona droga publiczna o określonym statusie (zob. wyrok SN z 6 grudnia 2013 r., I CSK 101/13). Drogi publiczne należy rozumieć tak, jak zostały one zdefiniowane w ustawie o drogach publicznych. Nie ma bowiem w ustawie o gospodarce nieruchomościami odrębnej definicji tego pojęcia (zob. E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, teza 2 do art. 98). Komentowany przepis ma zastosowanie tylko i wyłącznie w przypadku wydzielania gruntu pod drogę publiczną (zob. K. Marciniuk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, teza 14 do art. 98), choć autor zauważa, że prezentowane jest także takie stanowisko, które przyjął Sąd drugiej instancji.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości, że droga, której dotyczy spór, nie jest drogą publiczną w powyższym rozumieniu, a jest drogą wewnętrzną. Problem jednakże tkwi w tym, że decyzja podziałowa zapadła w 1999 r., a wówczas art. 98 ust. 1 u.g.n. stanowił o „drogach” bez określenia „publiczne”.

W judykaturze przyjęto, że pod rządami art. 98 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu sprzed 15 lutego 2000 r. jedynie drogi publiczne, wydzielone w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela, przechodziły na własność jednostek samorządowych albo Skarbu Państwa. Tylko takie rozumienie użytego w pierwotnej wersji wspomnianego przepisu wyrażenia "droga" (*de lege lata* - od dnia 15 grudnia 2000 r. - figuruje już w ustawie zwrot "drogi publiczne") daje się uzasadnić w kontekście art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.). W konsekwencji wydzielenia w wyniku podziału nieruchomości innych dróg (np. wewnętrznych) przejście ich na własność jednostek samorządowych lub Skarbu Państwa nie mogło nastąpić *ex lege*, a jedynie na podstawie odpowiednich czynności prawnych (zob. wyrok SN z 27 czerwca 2007 r., II CSK 127/07). W innym judykacie wskazano, że działka gruntu wydzielona pod drogę na podstawie art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n. w pierwotnym brzmieniu przechodzi z mocy prawa na własność gminy, jeżeli przeznaczona została na urządzenie drogi publicznej

w rozumieniu u.d.p. (zob. wyrok SN z 8 grudnia 2005 r., II CK 312/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 156). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano m.in., że art. 98 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu sprzed daty jego nowelizacji, tj. sprzed dnia 15 lutego 2000 r. 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 o drogach publicznych. 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 uwzględnienie wyrażanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisk, opowiadających się za jego stosowaniem z zachowaniem reguł wykładni systemowej (zob. m.in. wyrok SN z 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.

Powyższą wypowiedź należy uzupełnić o wcześniejsze rozważania na temat charakteru norm wyłączeniowych w kontekście ochrony konstytucyjnej praw jednostki. Gdy, w okolicznościach niniejszej sprawy, dokonywano podziału w 1999 r. obowiązywała już Konstytucja RP. Brak podstaw, aby nie dokonywać wykładni art. 98 ust. 1 u.g.n. w wersji pierwotnej z pominięciem rozwiązań konstytucyjnych.

Wykładnia przedstawiona przez Sąd *ad quem*, w aktualnym stanie prawnym w ogóle nie przystaje do wskazanych powyżej rozwiązań systemowych. Brak jakichkolwiek przesłanek do odmiennego rozumienia pojęcia „drogi publicznej” w zależności od aktu prawnego posługującego się nim, tym bardziej wówczas, gdy uregulowania te dotyczą w istocie tożsamej materii prawnej, oscylującej wokół prawa własności. Natomiast, gdy chodzi o poprzedni stan prawny, to wykazano powyżej, że art. 98 ust. 1 u.g.n. sprzed nowelizacji pomimo, że nie zawierał określenia drogi jako „publicznej”, w istocie spełniał identyczną rolę jak obecnie, przede wszystkim charakteryzując się wyjątkowością z uwagi na odjęcie *ex lege* prawa własności.

W związku z powyższym zarzuty naruszenia prawa materialnego sformułowane w petitum skargi kasacyjnej co do zasady okazały się uzasadnione, co stanowiło już wystarczającą podstawę uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W tym kontekście ocena zarzutów naruszenia przepisów postępowania stała się zbędna, tym bardziej, że w istocie służyły one do stworzenia płaszczyzny umożliwiającej skuteczne podniesienie zarzutów materialnoprawnych, a te okazały się uzasadnione.

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w sentencji, na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 i art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.

[as]