

UCHWAŁA

Dnia 28 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku (...)
przy uczestnictwie Spółdzielni Mieszkaniowej w P., Gminy P., (...)
o ustanowienie drogi koniecznej,
po rozstrzygnięciu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 28 stycznia 2022 r.,
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w G.
postanowieniem z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt III Ca (...),

„Czy nieruchomość, której właścicielowi przysługuje jedynie wynikające z art. 4 ust. 4 oraz art. 24¹ ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 845 ze zm.) uprawnienie do korzystania z infrastruktury dróg wewnętrznych - odpowiadające obowiązkowi partycypowania w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonym budynku lub osiedlu - jest nieruchomością nie mającą odpowiedniego dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c.?”

podjął uchwałę:

Nieruchomość, której właścicielowi przysługuje wynikające z art. 4 ust. 4 oraz 24¹ ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1208) uprawnienie do korzystania z dróg wewnętrznych łączących się z drogą publiczną, ma odpowiedni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 17 stycznia 2018 r. Sąd Rejonowy w T. oddalił wniosek o ustanowienie służebności drogi koniecznej na nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym działki (...) położonej w P. przy ulicy S. w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni Mieszkaniowej w P.. Wniosek złożyła grupa wnioskodawców, którym przysługiwało prawo wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowych oraz prawo własności budynków przy tej samej ulicy oznaczonych numerami (...). W uzasadnieniu wniosku podnosili, że pomiędzy ich nieruchomościami a drogą publiczną na działce (...) przebiega trakt po infrastrukturze drogowej.

Sąd Rejonowy oceniając negatywnie wniosek na gruncie art. 145 k.c. oraz art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jedn. tekst Dz. U. z 2021 r., poz. 1208 ze zm. – dalej jako u.s.m.) wskazał, że posesja wnioskodawców jest częścią osiedla mieszkaniowego w zarządzie Spółdzielni Mieszkaniowej. Przylega do ulicy S., która stanowi drogę wewnętrzną. Działka (...) jest szlakiem drogowym, z którego mogą korzystać swobodnie i na tych samych zasadach wszyscy mieszkańcy osiedla. Wobec tego, chociaż wnioskodawcy nie posiadają indywidualnie tytułu prawnego do korzystania z ulicy S., przez nieograniczony i nieskrępowany dostęp do tej działki mają też dostęp do drogi publicznej.

Wnioskodawcy wnieśli apelację od postanowienia Sądu Rejonowego, w której zarzucili między innymi naruszenie art. 145 § 1 k.c. przez jego niezastosowanie

oraz naruszenie art 4 ust 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przez jego zastosowanie pomimo, iż grunty w ich użytkowaniu wieczystym i należące do nich budynki pozostają poza zasobem spółdzielni.

W toku postępowania apelacyjnego doszło do zmiany przepisów w związku z czym Prezydent Miasta P. dnia 29 maja 2019 r. na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (jedn. tekst Dz. U. z 2020 r., poz. 139 ze zm.) wydał zaświadczenie potwierdzające, że z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi położonej w P. przekształciło się w prawo własności. W związku z tym wnioskodawcy odpowiednio przekształcili wniosek.

Sąd Okręgowy przy rozpoznaniu apelacji wnioskodawców powziął poważne wątpliwości wyrażone w zagadnieniu przedstawionym od rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 145 k.c. podstawą do ustanowienia drogi koniecznej jest brak odpowiedniego dostępu nieruchomości do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich. W takim przypadku właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej (droga konieczna).

Przepis ten ma na uwadze drogę publiczną w rozumieniu ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst Dz. U. z 2021 r.poz. 1376 ze zm. dalej jako u.d.p.) , tj. taką, z której na określonych zasadach może korzystać każdy; należącą do: a) dróg krajowych, b) dróg wojewódzkich, c) dróg powiatowych lub d) dróg gminnych (art. 1 i 2 ust. 1 ustawy). Inne drogi, czyli zgodnie z art. 4 pkt 2 u.d.p. budowle wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącymi całość techniczno-użytkową przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowanymi w pasie drogowym niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 u.d.p.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz. U. 2021, poz. 741 ze zm. – dalej jako u.p.z.p.) rozróżnia dostęp do drogi publicznej bezpośredni oraz dostęp pośredni poprzez drogę wewnętrzną lub służebność drogową (art. 2 pkt 14). Warunkiem jest jednak, aby zarówno droga wewnętrzna, jak i owa służebność drogowa miały połączenie z drogą publiczną.

Z kolei w rozumieniu art. 145 k.c. brak odpowiedniego dostępu do drogi publicznej może oznaczać sytuację, gdy nieruchomości nie ma bezpośredniego, fizycznego dostępu do drogi publicznej jak również, gdy nieruchomość wprawdzie ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, ale nie jest on odpowiedni pod względem faktycznym lub prawnym (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2019 r., II CSK 492/18, nie publ.).

W orzecznictwie zarzuca się, że ustawodawca posługując się w art. 145 § 1 k.c. niedookreślonym pojęciem "odpowiedniego dostępu" nie podjął żadnej próby jego zdefiniowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2007 r., II CSK 482/06, nie publ. a także postanowienia z dnia 4 lipca 1974 r., III CRN 125/74 (OSNC 1975, Nr 9, poz. 135), z dnia 7 lipca 1999 r., II CKN 786/98 (OSNC 2000, Nr 2, poz. 34).

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. (por.m.in. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 września 1956 r., 1CO 29/54, PiP 1958, nr 5-6, str. 992, z dnia 14 sierpnia 1985 r., III CZP 44/85, OSNCP 1986, nr 7-8, poz. 106, z dnia 14 maja 2014 r., III CZP 14/04, OSNC 2015, Nr 1, poz. 8, orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1953 r., IC 442/53, OSN 1954, Nr 2, poz. 43, z dnia 23 września 1954 r., I CR 938/54, OSN 1955, Nr 2,

poz. 41, z dnia 29 grudnia 1970 r., III CRN 496/70, nie publ. oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1974 r., III CRN 316/73, OSNCP 1974, Nr 11, poz. 197, z dnia 14 września 2000 r., V CKN 1306/00, nie publ., z dnia 28 listopada 2000 r., IV CKN 172/00, nie publ., z dnia 6 kwietnia 2004 r., I CK 552/03, OSNC 2005 Nr 4, poz. 70, z dnia 9 grudnia 2004 r., II CK 233/04, IC 2005, nr 11, str. 47, z dnia 24 listopada 2005 r., IV CK 235/05, nie publ., z dnia 30 września 2008 r., III CSK 232/08, niepubl., z dnia 2 lipca 2009 r., V CSK 480/08, nie publ., z dnia 30 kwietnia 2011 r., V CSK 317/10, OSNC - ZD 2012, nr B, poz. 47, i z dnia 20 września 2012 r., IV CSK 34/12, BSN 2013, nr 10).

Zaspokojenie interesów właściciela nieruchomości w zakresie dostępu do drogi publicznej zależy nie tylko od tego, czy nieruchomość ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, także od tego, czy dostęp ten jest „odpowiedni”. Dlatego żądanie ustanowienia służebności drogi koniecznej może być uzasadnione nie tylko w wypadku całkowitego braku połączenia z drogą publiczną lub zabudowaniami gospodarskimi, lecz także w wypadku w którym dostęp taki istnieje, ale nie jest „odpowiedni” w rozumieniu art. 145 § 1 k.c. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1954 r., I CR 938/54, nie publ., z dnia 3 grudnia 2003 r., I CK 354/02, nie publ., z dnia 6 października 2000 r., IV CKN 123/00, nie publ.).

Jeśli zaś właściciel nieruchomości nie mającej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej ma możliwość dotarcia do niej poprzez drogę innego rodzaju dostęp ten może zostać uznany za odpowiedni jeśli w konkretnych okolicznościach sprawy będzie on miał trwały charakter, nieskrępowany wolą osób trzecich. Zatem nie może wystarczać sama faktyczna możliwość korzystania z nieruchomości sąsiedniej w celu przejeżdżania lub przechodzenia do drogi publicznej za grzecznościową zgodą lub przy braku sprzeciwu właściciela lub na podstawie stosunku obligacyjnego z właścicielem nieruchomości sąsiedniej. W art. 145 § 1 k.c. chodzi bowiem o prawną gwarancję trwałego dostępu nieruchomości do drogi publicznej, pozwalającą właścicielowi korzystać z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem i właściwościami por. m in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1958 r., 4 CR 1021/57, OSNCK 1959/2/51, z dnia 28 kwietnia 2000 r., II CKN

257/00, nie publ., postanowienia z dnia 9 grudnia 2004 r., II CK 233/04, nie publ., z dnia 12 października 2011 r., II CSK 94/11, nie publ.).

Kryteria te, jak zgodnie przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, spełnia dostęp do drogi publicznej za pośrednictwem dróg niezaliczonych do dróg publicznych do których dostęp jest powszechny i nieskrępowany dla wszystkich.

W uchwale z dnia z dnia 22 listopada 1982 r. w sprawie sygn. akt III CZP 44/82 (OSNC 1983/5-6/70) Sąd Najwyższy przyjął, że nieruchomość ma odpowiedni w rozumieniu art. 145 § 1 k.c. dostęp do drogi publicznej, jeżeli z siecią dróg publicznych łączy ją gospodarczo funkcjonalna droga gruntowa pozostająca pod zarządem urzędu gminy, ujęta w planie zagospodarowania przestrzennego gminy, będąca w powszechnym korzystaniu (podobnie w postanowieniu z dnia 12 października 2011 r., II CSK 94/11, nie publ.).

W wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. (sygn. akt II CSK 30/10, nie publ.) Sąd Najwyższy wskazał, że brak odpowiedniego dostępu z nieruchomości do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 k.c. występuje zarówno wtedy, gdy nie ma bezpośredniego takiego dostępu, jak i wtedy, gdy nie ma dostępu do drogi publicznej poprzez drogę innego rodzaju (np. tzw. - drogę wewnętrzną), faktycznie istniejącą o odpowiedniej szerokości i ukształtowaniu, umożliwiającą nieprzerwany i nieskrępowany dostęp ogółowi osób, nawet gdy jest to droga wydzielona z działek prywatnych, zwłaszcza gdy pozostaje pod zarządem gminy (podobnie Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 29 maja 2020 r., sygn. ak V CSK 624/19, nie publ.).

Podziałając przedstawione stanowisko, które na gruncie prawa publicznego pokrywa się z dostępem do drogi publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 14 u.p.z.p., należy dodatkowo uwzględnić szczególną sytuację prawną wnioskodawców, którą reguluje ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych a w szczególności jej art. 4 ust. 4, który stanowi, że właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni są obowiązani uczestniczyć w pokrywaniu kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem ich lokali, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych. Są oni również obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie

spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu. Obowiązki te wykonują przez uiszczanie opłat na takich samych zasadach, jak członkowie spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 5.

Przepis ten ma niewątpliwie zastosowanie do właścicieli lokali mieszkalnych niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. akt IV CNP 32/10, OSNC 2011/7-8/85) art. 4 ust. 4 zdanie drugie u.s.m. ma także zastosowanie do właścicieli domów jednorodzinnych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej. W uzasadnieniu tego stanowiska Sąd Najwyższy podniósł, że z art. 2 ust. 3 zdanie drugie u.s.m. wynika, zgodnie z wykładnią językową tego przepisu, że przepisy ustawy o lokalach, w tym art. 4 ust. 4 u.s.m., stosuje się wprost do domów jednorodzinnych. Jednakże wykładnia logiczna, systemowa i funkcjonalna prowadzą do wniosku, że takie stosowanie może być tylko odpowiednie, to znaczy może oznaczać stosowanie przepisów o lokalach, zależnie od sytuacji, wprost, z modyfikacjami albo ich niestosowanie. W wypadku domu jednorodzinnego z natury rzeczy nie występuje pojęcie nieruchomości wspólnej, o którym mowa w art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze u.s.m., w tym więc zakresie wspomniany przepis w ogóle nie może mieć zastosowania do domu jednorodzinnego. Może natomiast być stosowany art. 4 ust. 4 zdanie drugie u.s.m., jeżeli istnieją nieruchomości stanowiące mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu.

W okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy elementem infrastruktury służącym do wspólnego korzystania, jest droga wewnętrzna oznaczona jako działka nr (...) pozostająca w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni Mieszkaniowej w P. znajdująca się na osiedlu mieszkaniowym, które prowadzące do drogi publicznej. Korzystanie z tej drogi ma charakter wręcz przymusowy, gdyż właściciele domów jednorodzinnych lub mieszkań, którzy nie są członkami spółdzielni, a których nieruchomości są położone na osiedlu zarządzanym przez spółdzielnię mieszkaniową nie mają innej możliwości dojazdu do drogi publicznej. Ewentualnie ustanowiona droga konieczna musiałaby więc mieć przebieg dokładny z tym, jaki mają drogi wewnętrzne na osiedlu.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 kwietnia 2013 r., (sygn. akt I CSK 434/12, OSNC 2013/12/146) uznał takie rozwiązanie za nieracjonalne. Podniósł, że wprowadzenie sam art. 4 ust. 4 u.s.m. nie przyznaje w sposób wyraźny uprawnienia właścicielom takich domów do korzystania z mienia spółdzielni, które jest przeznaczone do wspólnego korzystania, to jednak wniosek taki może być wyprowadzony z całokształtu przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Nałożenie na właścicieli domów jednorodzinnych obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z tych elementów mienia spółdzielni, które jest niezbędne do prawidłowego korzystania z nieruchomości, wynika z założenia ustawodawcy, że korzystanie z tych elementów infrastruktury powinno być zagwarantowane. Według Sądu Najwyższego podobne uprawnienie można było wyprowadzić z art. 26 ust. 2 u.s.m.w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 września 2017 r. (art. 1 pkt 21, 12 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze Dz. U. 2017r., poz. 1596) w odniesieniu do właścicieli lokali wyodrębnionych w budynku położonym na obszarze spółdzielni mieszkaniowej, zgodnie z którym właściciele lokali są obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, przeznaczonych do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu.

Sąd Najwyższy podkreślił, że skoro ustawodawca, przewidując, iż na osiedlu należącym do spółdzielni mieszkaniowej znajdują się domy jednorodzinne lub mieszkania stanowiące odrębną własność, nałożył na ich właścicieli obowiązek partycypacji w kosztach utrzymania pewnych elementów infrastruktury, to nie można przyjąć, że korzystanie z tych elementów wymaga także orzeczenia sądowego w postaci ustanowienia drogi koniecznej.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że art. 4 ust 4 u.s.m. ma zastosowanie do sytuacji prawnej wnioskodawców jako właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi.

Bez istotnego dla nich wpływu były zmiany wprowadzone z dniem 9 września 2017 r. (zob. wyżej ustawa zmieniająca z dnia 20 lipca 2017 r.) do ustawy o

spółdzielniach mieszkaniowych. W dodanym ust. 6 art. 24¹ u.s.m., którego treść odpowiada dotychczasowemu art. 26 ust. 2 u.s.m. wprowadzona została korekta polegająca na tym, że obecnie właściciele lokali ponoszą koszty utrzymania nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej przeznaczone do wspólnego korzystania, „na podstawie umowy ze spółdzielnią”. Jak podnosi się w pismienictwie, korekta polega na tym, że obowiązek ustawowy ponoszenia kosztów podlega uzgodnieniu w umowie między właścicielami a spółdzielnią, przy czym właściciele lokali może przy zawarciu umowy reprezentować wspólnota mieszkaniowa.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak wyżej