

UCHWAŁA

Dnia 26 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z wniosku M. M. i A. M.
przy uczestnictwie J. S.
o ustanowienie służebności drogi koniecznej,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 26 lutego 2021 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w T.
postanowieniem z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt I Ca (...),

"Czy obciążenie służebnością drogi koniecznej - przejazdu i przechodu - nieruchomości zlokalizowanej na obszarze wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w trybie art. 36 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U.2018.2067 j.t.)?"

podjął uchwałę:

Samo ustanowienie służebności drogi koniecznej (art. 145 k.c.) nie oznacza zmiany przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.).

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w T. postanowieniem z dnia 31 lipca 2019 r. ustanowił na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości składającej się z działki nr (...)/9 położonej w T. służebność drogi koniecznej przebiegającą przez działkę nr (...) położoną w T. według przebiegu oznaczonego na załączniku graficznym do opinii biegłego sądowego z dnia 30 stycznia 2019 r., zasądził na rzecz J. S. solidarnie od współników spółki cywilnej M. M. i A. M. kwotę 10 499,00 zł tytułem wynagrodzenia za ustanowienie służebności drogi koniecznej, płatną w terminie jednego miesiąca od daty uprawomocnienia się orzeczenia z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi do dnia zapłaty, oraz orzekł o kosztach postępowania. Ustalił, że działki nr (...)/9 i nr (...)/4 stanowią własność spółki cywilnej „D.”, w której współnikami są A. M. i M. M.. Na działce nr (...)/9 znajduje się budynek wybudowany w trzecim ćwierćwieczu XIX wieku, w którym znajdują się lokale mieszkalne i lokale o innym przeznaczeniu, zaś przed budynkiem jest plac z trzema miejscami parkingowymi i jednym wolnym miejscem. Działki nr (...)/9 i nr (...)/4 nie mają prawnie zapewnionego dostępu do drogi publicznej, a jedyna możliwość wjazdu na nie istnieje przez bramę wjazdową i przejazd pod przewiązką znajdującą się na działce nr (...) przy granicy z działką nr (...)/9. Działka nr (...)/4 jest częścią Placu S. całkowicie wyłączanego z ruchu samochodowego. Działka nr (...), stanowiąca własność J. S., jest zabudowana dwupiętrowym budynkiem wybudowanym w 1904 r., wykorzystywanym na cele mieszkalne oraz usługowo - handlowe, obejmującym m.in. przewiązkę, w której są zamontowane dwie bramy - metalowa i drewniana. Wymienione działki znajdują się na obszarze wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości układu urbanistycznego miasta T.. W 2013 r. J. S. wstawił do metalowej bramy wjazdowej nowy zamek i zaczął ją zamykać, w związku z czym wnioskodawcy zwrócili się do uczestnika na piśmie o wydanie im kluczy do owej bramy oraz pilotów do bramy drewnianej, zaś z uwagi na niezastosowanie się przez uczestnika do wezwania wytoczyli przeciwko uczestnikowi przed Sądem Rejonowym w T. postępowanie o naruszenie posiadania. Wyrokiem Sądu Rejonowego w T. z dnia 18 stycznia 2016 r., zmienionym wyrokiem Sądu Okręgowego w T. z dnia 30 czerwca 2016 r., J. S. został zobowiązany do

zaprzestania naruszania prawa wnioskodawców do przejazdu i przechodu szlakiem biegnącym po działce nr (...) do działki nr (...)/9 oraz do przywrócenia stanu pierwotnego na nieruchomości, a w szczególności do wydania kluczy lub pilota do bramy wjazdowej. Uczestnik do chwili obecnej nie zastosował się do tego wyroku. Wnioskodawcy i osoby wynajmujące od nich lokale nie mają możliwości korzystania ze wskazanego szlaku komunikacyjnego, w tym wjazdu samochodem na dziedziniec działki nr (...)/9. Sąd Rejonowy podkreślił, że możliwość ustanowienia służebności drogi koniecznej dla nieruchomości stanowiącej działkę nr (...)/9 istnieje w jednym wariantcie przebiegającym przez działkę nr (...) szlakiem oznaczonym na mapie sytuacyjnej, stanowiącej załącznik graficzny do opinii biegłego sądowego z zakresu geodezji i kartografii z dnia 30 stycznia 2019 r.

Sąd Okręgowy w T., rozpoznając apelację uczestnika, powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.; dalej: „u.o.z.”), pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku. Wykładnia tego przepisu nie była dotychczas przedmiotem wypowiedzi sądów powszechnych ani Sądu Najwyższego.

Zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespół, będący dziełem człowieka lub związany z jego działalnością i stanowiący świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.). Jednym z rodzajów zabytku jest historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny, czyli przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg (art. 3 pkt 12 u.o.z.). Ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki będące układami

urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi (art. 6 ust. 1 u.o.z.). Jedną z form ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków (art. 7 pkt 1 u.o.z.). Wpis historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych (art. 9 ust. 3 u.o.z.).

Wyróżnia się zatem ochronę zabytków indywidualną (np. wpis zabytku nieruchomego) i obszarową (np. wpis układu urbanistycznego). Różnice w zakresie takiej ochrony zostały poddane analizie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12 (ZNSA 2013, nr 6, s. 142) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, iż obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wprost przeciwnie, wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16 (nie publ.; zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2684/17, nie publ.), według którego wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego lub zespołu budowlanego oznacza, że ochronie podlega cały zespół budynków czy układ urbanistyczny, w tym budynki znajdujące się w tym zespole budynków lub układzie urbanistycznym, lecz jako elementy tego zespołu lub układu. Aby dany budynek podlegał odrębnej ochronie, musiałby być indywidualnie wpisany do rejestru zabytków. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to między innymi zachowanie

w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się w konsekwencji, że zasadniczo art. 36 ust. 1 u.o.z. ma zastosowanie do budynków niewpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, ale objętych ochroną obszarową.

Ocena, czy ustanowienie służebności drogi koniecznej stanowi zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z., zależy od okoliczności konkretnego przypadku. Sposób ustanowienia służebności drogi koniecznej może być bardzo zróżnicowany. Zróżnicowane są także cele ochrony zabytków określone w art. 4 u.o.z., do których należy np. kontrola stanu zachowania i przeznaczenia zabytków oraz zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków. Są to pojęcia nieokreślone, które mogą uzasadniać ochronę konserwatorską np. w sytuacji ustanowienia drogi koniecznej umożliwiającej przejazd pojazdów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2019 r., I CSK 30/19, nie publ.), również ciężarowych (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2014 r., III CZP 14/14, OSNC 2015, nr 1, poz. 8) po wartościowym z perspektywy historycznej bruku, czy też przejazd pojazdami o nadwoziu szerszym niż droga (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2009 r., IV CSK 401/08, nie publ.). Nie można wykluczyć sytuacji, w której uszkodzeniu ulegnie elewacja budynku (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2012 r., II OSK 886/11, Wspólnota 2012, nr 43-44, s. 8). Jeżeli występują przesłanki ustanowienia służebności drogi koniecznej przewidziane w art. 145 § 2 i 3 k.c., droga może być przeprowadzona przez nieruchomości sąsiednią w zasadzie także wtedy, gdy istnieje konieczność rozbiórki istniejącego na tej nieruchomości budynku (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., III CZP 74/14, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 85). Należy jednak podkreślić, że potrzeba zapewnienia ochrony obszarowej wyklucza dopuszczalność rozbiórki budynku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z

dnia 18 marca 2010 r., I SA/Wa 1978/09, nie publ.). Konieczność zapewnienia ochrony układu urbanistycznego może też przemawiać przeciwko wydaniu pozwolenia konserwatora zabytków na podział geodezyjny nieruchomości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., VII SA/Wa 2651/13, nie publ.).

Zmianę przeznaczenia nieruchomości lub sposobu korzystania z niej w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z. należy łączyć, ze względów systemowych i aksjologicznych, z regulacją zamieszczoną w art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.), według której zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest m.in. zmiana wielkości lub układu obciążeń. W orzecnictwie wskazuje się, że zmiana, o której mowa w tym przepisie, może być spowodowana nie tylko przeprowadzeniem robót budowlanych w budynku, lecz także faktyczną zmianą sposobu jego użytkowania. Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu lub jego części należy rozumieć nie tylko przeznaczenie obiektu do innego użytkowania, lecz także zintensyfikowanie sposobu użytkowania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 grudnia 2019 r., II SA/Lu 606/19, nie publ.; zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2019 r., II OSK 2703/18, nie publ.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2019 r., VII SA/Wa 1169/18, nie publ.).

Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie służebności drogi koniecznej wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jeżeli jest związane z prowadzeniem prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku, wykonywaniem robót budowlanych w otoczeniu zabytku, prowadzeniem badań konserwatorskich zabytku, przemieszczaniem zabytku nieruchomego, dokonywaniem podziału zabytku nieruchomego lub też podejmowaniem innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Należy jednak wskazać, że wymienione sytuacje zostały uregulowane w odrębnych przepisach, mianowicie w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6, 8 i 11 u.o.z., a żadna z nich nie wystąpiła w okolicznościach niniejszej sprawy. W art. 36 ust. 1 u.o.z. nie wymieniono wyraźnie ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych, w tym służebności, jako czynności wymagających

zgody konserwatora zabytków. W orzecnictwie jest reprezentowany pogląd, zgodnie z którym art. 36 ust. 1 u.o.z., jako zawierający ograniczenia wykonywania prawa własności, nie może być wykładany rozszerzająco (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, nie publ.). Za takim stanowiskiem przemawia nie tylko art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2), ale także art. 7 Konstytucji i art. 6 k.p.a.

Trzeba też zauważyć, że gdyby ustawodawca pragnął objąć ochroną konserwatorską ustanowienie służebności drogi koniecznej, zamieściłby regulacje będące odpowiednikiem art. 96 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.). Przepisy te ustanawiają obowiązek wydania decyzji i uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków do dokonania podziału nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. W przypadku gdy o podziale nieruchomości orzeka sąd, nie wydaje się decyzji ani pozwolenia, jeżeli zaś podział nieruchomości jest uzależniony od ustaleń planu miejscowego, a w razie braku planu - od warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, sąd zasięga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków także opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Brak analogicznego rozwiązania w odniesieniu do postępowania sądowego dotyczącego ustanowienia służebności drogi koniecznej może być argumentem za brakiem woli ustawodawcy objęcia tego przypadku obowiązkiem uzyskania pozwolenia albo opinii konserwatora zabytków.

W okolicznościach niniejszej sprawy zdaje się w ogóle nie wchodzić w rachubę zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 9 u.o.z. spowodowana ustanowieniem służebności drogi koniecznej. Ewentualne uwzględnienie wniosku doprowadzi bowiem do przywrócenia stanu z 2013 r., gdy wnioskodawcy korzystali z przejazdu i przechodu szlakiem biegnącym po działce nr (...) do działki nr (...)/9, czego zostali pozbawieni na skutek bezprawnych działań wnioskodawcy. Rzeczywista zmiana przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku nastąpiła zatem w 2013 r.

Ustanowienie służebności drogi koniecznej wymaga wykazania, że zostały spełnione przesłanki przeprowadzenia takiej drogi określone w art. 145 § 2 i 3 k.c. Tymi przesłankami są nie tylko potrzeby nieruchomości izolowanej, ale również najmniejsza uciążliwość dla nieruchomości obciążanej oraz interes społeczno-gospodarczy. W sytuacji, gdy droga konieczna ma przebiegać przez obszar układu urbanistycznego lub zespołu budowlanego, sąd orzekający w sprawie musi, oceniając istnienie dwóch ostatnich przesłanek, uwzględnić tę okoliczność i związane z nią aspekty ochrony obszarowej. W postanowieniu o ustanowieniu służebności drogi koniecznej sąd może w związku z tym orzec stosowne nakazy lub zakazy niezbędne do urządzenia tej drogi (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., III CZP 74/14).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.

jw