

Sygn. akt IV CSK 313/14

POSTANOWIENIE

Dnia 15 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska

SSN Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku Powiatu W.

przy uczestnictwie Gminy Miasta W.

o wpis,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 15 stycznia 2015 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy

od postanowienia Sądu Okręgowego w G.

z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt III Ca (...),

1) oddała skargę kasacyjną,

**2) zasądza od wnioskodawcy na rzecz uczestnika kwotę
120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Uczestniczka postępowania Gmina Miasta W. wniosła skargę na orzeczenie referendarza z dnia 2 października 2012 r., którym został uwzględniony wniosek Powiatu W. o odłączenie z księgi wieczystej (...) prowadzonej przez Sąd Rejonowy w W. działki oznaczonej numerem ewidencyjnym [...] o powierzchni 0.,2866 i przyłączenie tej działki do księgi wieczystej (...) prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej własność Powiatu W.

Sąd Rejonowy w W. postanowieniem z dnia 29 listopada 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżony wpis. Podniósł, że wnioskodawca składając wniosek złożył kopię uchwały nr (...) Rady Powiatu W. z dnia 24 marca 2000 r., wypis z rejestru gruntów i wyrys z mapy ewidencyjnej działki [...] oraz zaświadczenie Zarządu Drogowego dla Powiatu P. i W. z siedzibą w P.. W ocenie Sądu wymienione dokumenty wskazywały na nabycie przez wnioskodawcę przedmiotowej nieruchomości. Odwołując się do treści art. 2a, 6a oraz art. 10 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm. - dalej, jako u.d.p.) Sąd Rejonowy podniósł, że przebiegająca przez przedmiotową działkę droga została w uchwale Rady Powiatu zaliczona do drogi powiatowej. Podjęcie uchwały stanowiło o przejściu prawa własności z dotychczasowego podmiotu - Gminy Miasta W. na Powiat W. Regulacja art. 2a u.d.p. jest samoistną podstawą prawną wpisu do księgi wieczystej. Przepis ten, w ocenie Sądu Rejonowego, określa strukturę własnościową dróg publicznych i nie dopuszcza w tym zakresie żadnych wyjątków.

Na skutek apelacji uczestniczki postępowania Gminy Miasta W. Sąd Okręgowy w G. zmienił zaskarżone postanowienie Sądu Rejonowego w W. i oddalił wniosek Powiatu W. Sąd Okręgowy podzielił i przyjął za własne dotychczasowe ustalenia faktyczne. Podniósł, że podstawą faktyczną żądania wniosku była uchwała Rady Powiatu z dnia 24 marca 2000 r. w sprawie zaliczenia na terenie Powiatu W. do kategorii dróg powiatowych enumeratywnie wymienionych dróg w wykazie, do którego uchwała ta odsyła a także zaświadczenie Zarządu Drogowego dla Powiatu W., że przedmiotowa działka wchodziła w skład drogi powiatowej. Zdaniem Sądu, o ile samo zaliczenie drogi do kategorii drogi powiatowej nastąpiło w przewidzianym prawem trybie, to jednak ten

tryb nie został już zachowany w zakresie ustalenia przebiegu drogi. Art. 6a u.d.p. w odmienny sposób reguluje tryb zaliczania drogi do kategorii drogi powiatowej (ust. 2) i ustalenie przebiegu istniejącej drogi powiatowej (ust. 3). W jednym i drugim przypadku muszą zapaść stosowne decyzje w formie uchwały. W niniejszej sprawie brak jest takiej uchwały co do ustalenia przebiegu drogi, co z kolei przesądza o braku okoliczności faktycznej stanowiącej podstawę wpisu do księgi wieczystej na podstawie art. 6a u.d.p. Jeżeli zatem ustawa przewiduje dla ustalenia przebiegu drogi publicznej proces podejmowania uchwał, to należy uznać, że dane zawarte w ewidencjach lub rejestrach są niewystarczające, a tym bardziej zaświadczenie wydane przez organ właściwej jednostki, które nie stanowi wiążącej decyzji wywołującej skutki prawne. Brak uchwały co do ustalenia przebiegu drogi powiatowej przesądza o braku okoliczności faktycznej stanowiącej podstawę wpisu do księgi wieczystej na podstawie art. 6a u.d.p.

W podsumowaniu rozważań prawnych Sąd Okręgowy przyjął, że dokonanie wpisu w księdze wieczystej jest możliwe na podstawie art. 2a u.d.p. o ile podstawę faktyczną wniosku stanowi jednocześnie uchwała o zaliczeniu drogi do określonej kategorii oraz uchwała o ustaleniu przebiegu tej (istniejącej) drogi. Dopiero taki tryb i forma podjęcia decyzji, której skutki wówczas odnoszą się nie tylko do innej jednostki samorządu terytorialnego, ale również do określonego kręgu adresatów, jako formalnoprawna podstawa zmiany kategorii drogi, powoduje przejście prawa własności.

Powiat W. wniósł skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Okręgowego. Zarzucił w niej naruszenie prawa materialnego tj. art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 dalej, jako p.w.u.r.a.p.) przez jego niezastosowanie w przypadku, w którym dotychczasowa droga wojewódzka niewymieniona w wykazie, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu stała się z mocy ustawy drogą powiatową i z mocy tej ustawy wnioskodawca stał się właścicielem drogi stanowiącej aktualnie ulicę J. (uprzednio S.) w W.. Ponadto zdaniem skarżącej Sąd drugiej instancji naruszył art. 2a w zw. z art. 6a u.d.p. przez ich błędną wykładnię i w konsekwencji błędne zastosowanie prowadzące do uznania, że nabycie prawa własności drogi stanowiącej obecnie ulicę J. w W., uprzednio

stanowiącej drogę wojewódzką niewymienioną w wykazie, o którym mowa w ust. 1 art. 103 p.w.r.a.p., wymaga podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o zaliczeniu drogi do określonej kategorii oraz uchwały o ustaleniu przebiegu tej drogi, a podjęcie tych uchwał powoduje przejście prawa własności drogi

Na tej podstawie wnioskodawca Powiat W. wniósł o uchylenie i zmianę zaskarżonego postanowienia przez utrzymanie w mocy zaskarżonego wpisu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wnioskodawcy Gmina Miasta W. podniosła, że Powiat W. ani we wniosku ani w odpowiedzi na jej apelację nie powoływał się na art. 103 ust. 3 p.w.u.r.a.p. jako podstawę prawną wpisu prawa własności, a niezależnie od tego podstawa ta jest niewystarczająca do dokonania wpisu, ponieważ Powiat W. nie ustalił przebiegu drogi powiatowej zgodnie z treścią art. 6a ust. 3 u.d.p.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna wnioskodawcy została oparta wyłącznie na zarzutach dotyczących naruszenia prawa materialnego. Jeżeli skarga nie zawiera zarzutu naruszenia przepisów postępowania, tak jak wywiedziona w niniejszej sprawie, stosownie do treści art. 398¹³ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Oznacza to jednocześnie, że do oceny trafności zarzutu naruszenia prawa materialnego miarodajny jest stan faktyczny będący podstawą wydania zaskarżonego orzeczenia (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2000 r., IV CKN 100/00, niepubl.; z dnia 6 września 2000 r., II CKN 1093/00, Prok. i Pr. wkł.2001/1/3; z dnia 5 maja 2010 r., II PK 343/09, niepubl.).

W związku z ograniczeniem zarzutów kasacyjnych do prawa materialnego nie można pominąć szczególnych regulacji dotyczących kognicji sądów wieczystoksięgowych i obowiązującej w tym zakresie zasady wyrażonej w art. 626⁸ § 2 k.p.c. Według jego treści, sąd wieczystoksięgowy rozpoznając wniosek o wpis, bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do niego dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt III CSK 10/13, niepubl.), wynikające z tego przepisu wąskie ujęcie zakresu kognicji sądu wieczystoksięgowego oznacza, że sąd ten, oceniając zasadność zgłoszonego żądania wpisu, powinien czynić

ustalenia wyłącznie na podstawie treści wniosku i dołączonych do niego dokumentów, a także badać stan rzeczy ujawniony w księdze wieczystej w chwili złożenia wniosku. Tym samym, w świetle art. 626⁸ § 2 k.p.c. nie jest dopuszczalne, jako stanowiące przekroczenie granic kognicji sądu wieczystoksięgowego, m.in. dokonanie wpisu w księdze wieczystej na podstawie dokumentów niedołączonych do wniosku lub prowadzenie postępowania dowodowego w celu ustalenia rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości (por. też np. uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 80/09, OSNC 2010, Nr 6, poz. 84; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt III CSK 171/12, niepubl.). Tak istotne ograniczenie zakresu badań sądu wieczystoksięgowego oznacza też brak możliwości czynienia ustaleń niewynikających z treści dołączonych do wniosku dokumentów. Natomiast badanie treści księgi wieczystej odnosi się do stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej i do ustalenia, czy prawo, którego wniosek dotyczy, wywodzi się lub łączy się z prawem poprzednika.

Wniosek Powiatu W. oparty został na uchwale Rady Powiatu z dnia 24 marca 2004 r., a także na podstawie danych z ewidencji gruntów oraz wymienionym już zaświadczeniu Zarządu Drogowego. Przedmiotem badania sądu wieczystoksięgowego mogły być zatem tylko te dokumenty i tylko one mogły stanowić podstawę wpisu prawa własności nieruchomości. W konsekwencji, w przypadku żądania wpisu prawa własności na rzecz wnioskodawcy wyłączona jest możliwość badania przez sąd wieczystoksięgowy innej, poza wskazaną w udokumentowanym wniosku, materialnoprawnej podstawy wpisu w księdze wieczystej.

Dotychczasowe rozważania usprawiedliwiają wniosek, iż Sąd drugiej instancji nie mógł naruszyć wskazanego w skardze kasacyjnej art. 103 ust. 3 p.w.u.r.a.p. skoro wnioskodawca wcześniej we wniosku nie odwoływał się do tej podstawy wpisu. Pomijając z tej przyczyny kwestię skuteczności opartego na takiej podstawie wniosku o wpis prawa własności gruntu stanowiącego drogę powiatową, należy dodatkowo zwrócić uwagę na brak jakichkolwiek ustaleń dotyczących stanu prawnego nieruchomości stanowiącej drogę w dniu 31 grudnia 1998 r. i późniejszych przekształceń własnościowych obejmujących tę nieruchomość,

zwłaszcza wobec tego, iż według danych z mapy ewidencji gruntów wniosek nie obejmuje całej nieruchomości przeznaczonej na drogę.

Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, nie doszło też do naruszenia art. 2a oraz art. 6a u.d.p. Żaden z tych przepisów nie przewiduje przejścia *ex lege* prawa własności przedmiotowej działki na rzecz któregośkolwiek z podmiotów wymienionych w art. 2a tej ustawy. Z samego faktu, iż określone nieruchomości ze względu na swoje funkcje zostały zaliczone do jednej z kategorii dróg publicznych nie można wywodzić pozbawienia prawa własności ich dotychczasowego właściciela. Zważyć też trzeba, że art. 2a u.d.p. obowiązujący od dnia 1 stycznia 1999 r. wskazuje, iż nieruchomości zajęte pod drogi są wyłączone z obrotu powszechnego i mogą być tylko własnością podmiotów publicznoprawnych. W zależności od kategorii drogi może to być Skarb Państwa, samorządy województwa, powiatu lub gminy. Z treści art. 2a u.d.p. nie wynika, aby samo zaliczenie do kategorii dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych miało skutkować nabyciem prawa własności nieruchomości obejmującej tę drogę. Jeśli taki byłby zamiar ustawodawcy, to dałby temu wyraz, tak jak np. w art. 51 ust. 1 pkt 2 u.d.p. w odniesieniu do gruntów oddanych i zajętych pod drogi publiczne, wybudowanych z udziałem czynu społecznego i istniejących dniu wejścia w życie tej ustawy, które stały się z tym dniem z mocy prawa własnością Państwa niezależnie od tego, kto wcześniej był ich właścicielem. Natomiast w ustawie z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną „przejście z mocy prawa” na rzecz jednostek samorządu terytorialnego mienia Skarbu Państwa przejmowanego przez te jednostki na podstawie ustawy „kompetencyjnej” przewiduje art. 60 ust. 1. Z kolei według art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich w własności a zajęte pod drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się też „z mocy prawa” własnością tych jednostek. Dodać przy tym trzeba, iż w obu wymienionych przypadkach przejścia z mocy prawa własności nieruchomości niezbędne jest wydanie przez wojewodów odpowiednich decyzji administracyjnych (zob. odpowiednio art. 60 ust. 3 oraz art. 73 ust. 3 p.w.u.r.a.p.), które stanowią podstawę wpisu w księdze wieczystej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego

i doktrynie prawniczej nie budzi obecnie wątpliwości, iż wpis do księgi wieczystej może być dokonany, w drodze wyjątku, bezpośrednio na podstawie przepisu prawa. W postanowieniu z dnia 24 czerwca 1997 r., (II CKN 216/97, OSNC 1998/1/7) Sąd Najwyższy przyjął, że: „Przepis prawa może stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej tylko wówczas, gdy stwierdza nabycie *ex lege* prawa podlegającego ujawnieniu w księdze wieczystej, bez ustawowego wymagania poświadczenia tego nabycia”. Natomiast w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2004 r., III CK 91/04 Sąd Najwyższy podkreślił: „Przepis ustawy (...) może stanowić samodzielną podstawę dokonania wpisu w księdze wieczystej nieruchomości. W takim przypadku wystarczające jest złożenie wniosku zawierającego wskazanie podstawy prawnej, bez załączania dokumentów potwierdzających zasadność wpisu”. Stanowisko to potwierdzają dalsze orzeczenia Sądu Najwyższego (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r., III CZP 69/09; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1993 r., III CZP 91/93, OSNC 1994/2/29; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 15/09, OSNC 2010/1/10; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2002 r., IV CKN 1092/00, OSNC 2003/9/122. Sytuacje takie zachodzą, gdy nabycie własności następuje z mocy samego prawa.

Zarówno treść powołanych przepisów jak i poczynione dotychczas rozważania uzasadniają wniosek, że w obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r. stanie prawnym zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych lub odpowiednio dróg powiatowych jest możliwe tylko w odniesieniu do dróg położonych na nieruchomościach stanowiących już własność samorządu gminnego lub powiatowego. Taki też pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. m.in. niepubl. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/GI 506/09; w Krakowie z dnia 16 września 2008 r., III SA/Kr 267/08; w Bydgoszczy z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Bd 1209/12 a także Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2012 r., II OSK 2441/10, niepubl.).

Niezależnie od stanowiska zaprezentowanego w tej kwestii przez Sąd Okręgowy, należy podzielić ocenę tego Sądu co do skuteczności uchwały podjętej na podstawie art. 6a u.d.p. ze względu na brak uchwały w przedmiocie przebiegu

istniejącej drogi. Zgodnie bowiem z art. 6a ust.2 u.d.p. zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządców sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast. Według zaś art. 6a ust.3 u.d.p. ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga. Z treści tych przepisów wynika, że uchwała o zaliczeniu dróg do kategorii dróg powiatowych musi odnosić się do dróg o przebiegu ustalonym w sposób określony w art. 6a ust. 3 u.d.p.

Uchwała rady powiatu w przedmiocie zmiany kategorii drogi publicznej stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. Ustawowym umocowaniem rady powiatu do stanowienia w tym zakresie prawa miejscowego jest art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 października 1998 r. (sygn. akt II SA 903/98, niepubl.), rozstrzyganie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi. Rozstrzyganie w tym przedmiocie nie może być więc podejmowane w formie decyzji administracyjnej (zob. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 1999 r. sygn. akt II SAB 98/1999, niepubl.; z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008/5/103 a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 sierpnia 2008 r., III /Gd 197/08, niepubl.).

Wprawdzie kontroli uchwał organu powiatu dokonuje zgodnie z art. 79 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym organ nadzoru lub zgodnie z art. 87 tejże ustawy sąd administracyjny, to jednak Sąd Najwyższy i sąd powszechny mają możliwość pominięcia takiego, niezgodnego z przepisami Konstytucji RP lub ustawy zwykłej, aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP) przy rozstrzygnięciu sprawy, podobnie jak mają taką możliwość w odniesieniu do powszechnie obowiązującego aktu „podustawowego”, takiego jak rozporządzenie

(por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CNP 11/11, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2007 r., III KK 206/07, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., III RN 33/02, OSNP 2004/7/111; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05, OSNKW 2005/9/83; por. także wyrok NSA z dnia 23 lutego 2006 r., II OSK 1403/05, Wokanda 2006/5/35, wyrok WSA z dnia 18 stycznia 2012 r., II SA/Sz 1225/11, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2011 r., IV SA/GI 153/11, wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., I OSK 2102/10). Tego typu kontrola incydentalna nie jest wyłączona także w postępowaniu o wpis do księgi wieczystej. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 lipca 2004 r. (II CK 264/04, niepubl.) podkreślił, iż mimo ograniczonego zakresu kognicji sądu wieczystoksięgowego, art. 626⁸ § 2 k.p.c. nie może być rozumiany, ani stosowany w sposób ograniczający rolę sądu w postępowaniu wieczysto-księgowym do realizacji funkcji wyłącznie rejestracyjno-ewidencyjnych i pomijania funkcji kontrolno-badawczych

Z tych wszystkich względów uwzględniając przede wszystkim podstawę faktyczną i prawną wniosku o wpis do księgi wieczystej i związany z tym brak ustaleń i ocen dotyczących powstania drogi, jej rodzaju i statusu przed dniem 1 stycznia 1999 r., Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. oddalił skargę kasacyjną wnioskodawcy.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie 2) postanowienia na podstawie art. 520 § 3 w zw. z art. 13 § 2, 391 § 1, 398²¹ k.p.c. w zw. § 7 pkt 5, 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w/s opłat za czynności radców (...) jedn. tekst Dz. U. z 2013 r., poz. 490.