

POSTANOWIENIE

21 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Mariusz Załucki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Maciej Kowalski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 21 marca 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Powiatu R.

od postanowienia Sądu Okręgowego w Rzeszowie

z 24 stycznia 2020 r., V Ca 928/19,

w sprawie z urzędu

z udziałem Powiatu R., M. S. i Banku spółki akcyjnej w W.

o wpis do księgi wieczystej,

**uchyla zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania oraz
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Maciej Kowalski

Mariusz Załucki

Marcin Łochowski

UZASADNIENIE

12 grudnia 2018 r. referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w Rzeszowie dokonał z urzędu wpisu do księgi wieczystej hipoteki umownej łącznej zwykłej w kwocie 85 560,10 CHF i hipoteki umownej łącznej kaucyjnej w kwocie 21 390,09 CHF na rzecz wierzyciela Banku S.A., wskazując także księgi współobciążone.

Na orzeczenie referendarza sądowego skargę złożył wnioskodawca Powiat R., który wniósł o jego uchylenie. W uzasadnieniu podał, że we wnioskach występował o dokonanie zmiany oznaczenia nieruchomości przez ujawnienie podziału działek, odłączenie działek oraz dokonanie wpisu prawa własności na rzecz Powiatu R. bez obciążeń.

Postanowieniem z 28 czerwca 2019 r. Sąd Rejonowy w Rzeszowie utrzymał w mocy zaskarżony wpis. Wyjaśnił, że zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela – tak jak w realiach sprawy – 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. Właściwy organ składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział. Sąd wskazał, że wygaśnięcie hipotek wpisanych do pierwotnej księgi wieczystej może nastąpić jedynie na podstawie wyraźnego unormowania ustawowego, którego brak w art. 98 u.g.n.

Postanowieniem z 24 stycznia 2020 r. Sąd Okręgowy w Rzeszowie oddalił apelację powiatu, podkreślając, że nabycie działki na podstawie art. 98 u.g.n. nie ma charakteru pierwotnego, gdyż nie stanowi wywłaszczenia. Podziału nieruchomości dokonuje się bowiem na wniosek właściciela nieruchomości za umówionym odszkodowaniem. Przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczenie stosowane są w takim przypadku wyłącznie posiłkowo, jeżeli nie doszło do uzgodnienia wysokości odszkodowania pomiędzy uczestnikami postępowania. Sąd odwoławczy wskazał także, iż dla uzasadnienia tej koncepcji posłużył się również wykładnią systemową, podnosząc, że zasady, tryb, organy właściwe i procedura wywłaszczania ujęte są w rozdziale 4 u.g.n., zatytułowanym „wywłaszczanie nieruchomości”.

Powiat Rzeszowski zaskarżył postanowienie Sądu Okręgowego skargą kasacyjną, w której zarzucił naruszenie następujących przepisów prawa:

- art. 98 ust. 1 u.g.n. przez błędną wykładnię i uznanie, że na gruncie tego przepisu nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem, o którym mowa w rozdziale 4 tej ustawy zatytułowanym „wywłaszczenie nieruchomości”;

- art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: „u.d.p.”) przez niedostrzeżenie, iż ustanowienie hipoteki na nieruchomości stanowiącej drogę publiczną jest bezwzględnie wykluczone.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący argumentował dalej m.in., że nabycie nieruchomości na cele publiczne – jak w realiach sprawy – ma charakter pierwotnego nabycia prawa, co musi oznaczać, że jest nabyciem bez jakichkolwiek obciążeń. W konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi odwoławczemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna.

Kluczowa dla rozstrzygnięcia skargi jest odpowiedź na pytanie o skutki wydzielenia i odłączenia od nieruchomości obciążonej ograniczonym prawem rzeczowym jej części, z przeznaczeniem na drogę publiczną. Kwestia ta związana jest ze znaną prawu polskiemu instytucją przymusowego przejęcia nieruchomości prywatnej na cele publiczne i charakterem prawnym wydzielenia nieruchomości pod drogę publiczną.

W tym zakresie należy przypomnieć, że prawo polskie zna dwa tryby nabycia nieruchomości pod cel drogowy. Jednym z nich jest tryb wskazany w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przewidujący w myśl art. 12 ust. 4c tej ustawy *expressis verbis* wygasanie praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach przeznaczonych na realizację inwestycji drogowej (z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna). Drugim zaś jest tryb wynikający z ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie w art. 98 ust. 1 przewidziano, że 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. W tej drugiej ustawie brak jednak precyzyjnej regulacji co do statusu praw rzeczowych ustanowionych uprzednio na takich nieruchomościach. W tym ostatnim wypadku zastanawia więc, czy możliwe jest, aby nieruchomość stanowiąca drogę publiczną była obciążona hipoteką i jaki byłby ewentualny skutek ustanowienia czy istnienia takiej hipoteki.

Ustosunkowując się w tym kontekście do zarzutu naruszenia wymienionych w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego, należy zwrócić uwagę na istniejące w polskim systemie prawnym pojęcie „drogi publicznej”. Taką drogą jest droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii wskazanych tam dróg. Niewątpliwie taką drogą jest droga powiatowa, tak jak w okolicznościach sprawy. Mamy więc do czynienia z powiatową drogą publiczną. Stosownie zaś do art. 2a u.d.p. drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (ust. 2). Na kanwie tego przepisu powszechnie przyjmuje się, że działka gruntu będąca drogą publiczną, w tym droga powiatowa, nie może stać się własnością żadnego innego podmiotu, niż podmiot prawa publicznego wymieniony w ustawie o drogach publicznych. Z woli ustawodawcy drogi publiczne zostały więc zaliczone do kategorii rzeczy o ograniczonym obrocie. Jedyna dopuszczalna forma obrotu nieruchomościami zajętych pod drogi publiczne – w kontekście prawa własności – może polegać na przenoszeniu własności między podmiotami wymienionymi w ustawie o drogach publicznych.

Konsekwencją rozstrzygnięcia ustawowego o publicznoprawnym charakterze własności dróg publicznych jest więc *de facto* wyłączenie ich z obrotu prawnego, przynajmniej w zakresie zmiany ich publicznoprawnego właściciela. Instytucja „rzeczy wyłączonych z obrotu” (*res extra commercium*) nie jest co prawda instytucją uregulowaną w prawie polskim wprost, to jednak we współczesnej literaturze cywilistycznej niemal powszechnie przyjmuje się, że rzeczy stanowiące własność państwa (samorządu) i przeznaczone do wypełniania funkcji administracyjnych, to rzeczy, które należy zaliczyć właśnie do tej kategorii. Skutkiem tego jest

wykluczenie możliwości bycia przez te dobra przedmiotem stosunków cywilnoprawnych. W wypadku dróg publicznych konsekwencje obecnego uregulowania ustawowego nie sięgają jednak aż tak daleko. O ile bowiem droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy podmiot publiczny i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym, o tyle możliwe jest np. zawarcie czynności dotyczących przestrzeni w obszarze tej drogi. To ustawa o drogach publicznych wskazuje jednak jakie czynności w tym zakresie są dopuszczalne.

Artykuł 22 ust. 2 u.d.p. stanowi, iż grunty w pasie drogowym drogi publicznej zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, m.in. na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu. Według zaś art. 40 ust. 1 u.d.p., zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązujące przepisy dają więc zarządcy drogi możliwość wyboru trybu udostępniania pasa drogowego osobom trzecim: może to być tryb cywilnoprawny (art. 22 ust. 2 u.d.p.) lub tryb administracyjny (art. 40 ust. 1 u.d.p.). W kontekście tego pierwszego trybu, dość powszechnie przyjmuje się, że umowa zawarta na cele inne niż wskazane powyżej dotknięta jest wadą nieważności i jako taka nie wywołuje skutków prawnych (art. 58 § 1 k.c.). Ustawa o drogach publicznych przewiduje zatem szczególną regulację dotyczącą warunków uzyskiwana przez podmioty prywatne tytułów prawnych do korzystania z dróg publicznych wskazując wyłączne instrumenty prawne, z których można korzystać w stosunkach cywilnoprawnych obejmujących drogi publiczne, co zarazem dotyczy jedynie celów określonych w przepisach prawa. Instrumenty cywilnoprawne dotyczące dróg publicznych są więc ograniczone ustawowo. Pośród wskazanych w ustawie instrumentów brak jednak m.in. takiego narzędzia jak hipoteka.

W obecnym stanie prawnym przyjmuje się też, iż nie jest możliwe by droga publiczna występowała jako przedmiot świadczenia wynikającego z czynności cywilnoprawnych. Stanowisko to wymaga o tyle doprecyzowania, iż ustawa o drogach publicznych zezwala na oddawanie nieruchomości w pasie drogowym do

korzystania osobom trzecim, ale tylko na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń służących do obserwacji i rejestracji zdarzeń na drogach. Wskazane w ustawie czynności prawne dotyczyć mogą więc jedynie określonego sposobu korzystania z drogi publicznej.

Z wymienionych powodów, w wypadku dróg publicznych, zasadna jest ich kwalifikacja prawna jako rzeczy, którymi obrót jest ograniczony. Taka kategoria rzeczy (które są wyłączone z obrotu innego niż między podmiotami publicznymi), z uwagi na obowiązującą w tej mierze regulację ustawową, spełnia konstytucyjne kryteria dopuszczalności ograniczenia prawa własności w drodze ustawy, w zakresie w jakim nie narusza to istoty tego prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Wskazanie przez prawodawcę własności publicznej dróg publicznych oznacza zakaz dopuszczenia takiego przedmiotu do powszechnego obrotu, zasadniczo z wykorzystaniem instytucji prawa cywilnego z udziałem podmiotów innych niż publiczne. Z istoty i charakteru prawnego dróg publicznych wynika zatem brak możliwości swobodnego obrotu nimi z udziałem podmiotów prywatnych.

Instrument wydzielenia nieruchomości na drogę publiczną opisany w art. 98 u.g.n. wpisuje się w katalog narzędzi prawnych ograniczających korzystanie z prawa własności w pełnym zakresie. W wypadku dojścia do skutku czynności, o której mowa w tym przepisie, następuje *de facto* wywłaszczenie dotychczasowego właściciela. W nauce prawa cywilnego zdarzenie to określa się niekiedy nawet mianem tzw. wywłaszczenia podziałowego. Jest ono równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości, co można uznać właśnie za swoisty korelat klasycznego wywłaszczenia. Jest to forma transferu na rzecz podmiotów publicznych nieruchomości przeznaczonych na realizację celu publicznego. Przejście prawa jest tutaj wprost wynikiem wydania decyzji administracyjnej. Jest to jednak szczególny przypadek, kiedy wyzbycie właściciela lub użytkownika wieczystego z nieruchomości jest skutkiem jego świadomego działania. Charakter prawny tego nabycia, tak jak i jego przedmiot oraz jego dalsze przeznaczenie ma przy tym istotne znaczenie dla losów praw dotychczas związanych z przedmiotem nabycia. Niewątpliwie jest to bowiem nabycie o charakterze pierwotnym. Nie jest

ono zależne od tego czy prawo to przysługiwało innemu podmiotowi, nie ma tu następstwa prawnego.

Przyjęcie, że pierwotne nabycie prawa oznacza jego nabycie bez obciążeń – co zdaje się sugerować skarżący – nie jest powszechną regułą znaną prawu polskiemu. W polskiej myśli cywilistycznej dyskusja w tym zakresie toczyła się jeszcze na gruncie dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe, gdzie w niektórych wypowiedziach przyjmowano m.in., iż pierwotny nabywca prawa nabywa nieruchomości w stanie wolnym od obciążeń. Obecnie jednak, np. na tle zasiedzenia, mimo że zasiedzenie jest jednym z pierwotnych sposobów nabycia własności, powszechnie uważa się, że nie powoduje ono wygaśnięcia wszystkich obciążeń rzeczy. Wynika to z faktu, że wykonywanie posiadania przez osobę nieuprawnioną skierowane jest przeciwko właścicielowi rzeczy, a nie przeciwko innym osobom, którym przysługują prawa do rzeczy. Nabycie przez zasiedzenie nie powoduje więc wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych obciążających własność. Nawet wówczas, gdy część nieruchomości przechodzi na własność innej osoby w drodze zasiedzenia, hipoteka wpisana do księgi wieczystej tej nieruchomości przed upływem terminu zasiedzenia, obciąża również część nieruchomości nabytą przez zasiedzenie (zob. uchwałę SN z 8 lipca 1975 r., III CZP 51/75, OSNCP 1976, nr 5, poz. 91).

Nawet więc przyjęcie, że nabycie nieruchomości pod drogę powiatową dokonane w trybie art. 98 u.g.n. ma charakter pierwotny, nie musi oznaczać automatycznie wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości wcześniej (przed wydzieleniem).

Dotychczas brak orzecznictwa Sądu Najwyższego wypowiedzianego się na temat statusu prawnego obciążeń rzeczowych dotyczących nieruchomości po wydzieleniu jej części na cele drogi publicznej. Sąd Najwyższy zajmował się jednak m.in. kwestią możliwości nabycia drogi publicznej przez zasiedzenie. W jednym z orzeczeń przyjęto, że posiadanie samoistne nieruchomości stanowiącej drogę publiczną przez inny podmiot niż Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego nie może prowadzić do jej nabycia przez zasiedzenie (postanowienie SN z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17). Stanowisko to

dostrzega charakter prawny drogi publicznej jako specyficznego przedmiotu, co do którego obrót cywilnoprawny nie może być swobodny.

Dalsze istnienie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, która ma służyć realizacji celu publicznego, jakim jest droga publiczna, jest trudne do pogodzenia z realizacją tego celu, dla którego nieruchomość wydzielono. W wypadku hipoteki i istniejących możliwości zaspokojenia wierzyciela hipotecznego według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, mogących prowadzić do sprzedaży egzekucyjnej nieruchomości, skorzystanie z tych możliwości w praktyce niweczyłoby cel dla którego wydzielono nieruchomość. Dlatego nie jest możliwe, aby prowadzić egzekucję z takiej nieruchomości. Jako zaś, że zasadniczym celem ustanowienia hipoteki jest możliwość zaspokojenia się wierzyciela hipotecznego z nieruchomości w przypadku, kiedy wierzytelność zabezpieczona hipoteką nie została uiszczona, to w konsekwencji z tego, że nie jest możliwe zaspokojenie się przez wierzyciela z nieruchomości stanowiącej drogę publiczną wynika fakt, że hipoteka takiej nieruchomości obciążać nie może. Jeżeli wykluczone jest ustanowienie hipoteki na nieruchomości stanowiącej drogę publiczną, to żadne obciążenia nie podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej obejmującej sporną nieruchomość.

Trafne jest więc stanowisko skarżącego, iż w wypadku nabycia nieruchomości o którym mowa w art. 98 u.g.n. do księgi wieczystej obejmującej nieruchomość wydzieloną na drogę publiczną nie przenosi się dotychczasowych obciążeń hipotecznych tej nieruchomości. Na skutek przewidzianego w art. 98 u.g.n. wydzielenia działki pod drogę publiczną staje się ona własnością podmiotu publicznego i nie jest możliwe względem tej nieruchomości realizowanie uprawnień przez wierzyciela hipotecznego, których skutkiem mogłoby być m.in. przejście własności obciążonej nieruchomości na inny podmiot. Hipoteka w takim wypadku nie przechodzi na tę część dotychczas obciążonej nieruchomości, która została wydzielona pod drogę publiczną. W tym bowiem zakresie, na mocy art. 2a ust. 1 i 2 u.d.p. drogi publiczne zostały wyłączone z obrotu cywilnoprawnego.

Dlatego Sąd Najwyższy, uwzględniając skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

Maciej Kowalski

Mariusz Załucki

Marcin Łochowski

[SOP]

[ms]