

Uchwała z dnia 13 października 2006 r., III CZP 72/06

Sędzia SN Barbara Myszka (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Spółdzielni Mieszkaniowej "Ś." w G. przeciwko Gminie G. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 października 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Gliwicach postanowieniem z dnia 24 maja 2006 r.:

"Czy spółdzielnia mieszkaniowej przysługuje roszczenie z art. 35 ust. 1, 13 i ust. 2 w związku z art. 40 i art. 42 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 119 poz. 1116 ze zm.) o zobowiązanie gminy do ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntu w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa przed dniem 5 grudnia 1990 r. wzniosła nad tym gruntem – stanowiącym drogę publiczną – budynek?"

podjął uchwałę:

Roszczenie przewidziane w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) nie przysługuje w odniesieniu do działki gruntu stanowiącej drogę publiczną, nad którą spółdzielnia mieszkaniowa wzniosła budynek przed dniem 5 grudnia 1990 r.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w związku z roszczeniem, jakie zgłosiła Spółdzielnia Mieszkaniowa „Ś.” w G. na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm. – dalej: „u.s.m”), domagając się nakazania pozwanej Gminie G. oddania powódce w

użytkowanie wieczyste za wynagrodzeniem opisanych w pozwie działek gruntu, stanowiących drogi publiczne.

Strona pozwana, wnosząc o oddalenie powództwa, podniosła, że art. 22 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, ze zm.) nie przewiduje możliwości oddania w użytkowanie wieczyste działki stanowiącej drogę publiczną.

Ustalono, że strona powodowa jest wieczystym użytkownikiem określonych działek w G. przy ul. J. i przy ul. O. W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku jej poprzedniczka prawna wzniosła budynek biurowy przy ul. J. nr 9 i budynek mieszkalny przy ul. O. nr 6, 6a, 6b i 6c, w taki sposób, że usytuowane są one na gruntach pozostających w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni, położonych po obu stronach spornych działek stanowiących drogi publiczne, nad którymi znajdują się bramy przejazdowe, a nad nimi wznosi się część kondygnacji budynków biurowego i mieszkalnego, połączona konstrukcyjnie z resztą tych budynków.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2005 r. Sąd Rejonowy w Gliwicach oddalił powództwo, stojąc na stanowisku, że art. 35 u.s.m. dotyczy tylko działek budowlanych, a nie działek stanowiących drogi publiczne, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych, nieprzewidujące możliwości oddania takich działek w użytkowanie wieczyste.

Przy rozpoznawaniu apelacji strony powodowej. Sądowi Okręgowemu w Gliwicach nasunęła się przedstawiona w pytaniu wątpliwość, związana, zdaniem Sądu, nie z zagadnieniem wzajemnego stosunku art. 35, 40 i 42 u.s.m. oraz art. 22 ustawy o drogach publicznych, których sprzeczność Sąd Okręgowy uznał za pozorną, lecz z kwestią, czy spółdzielnia mieszkaniowej przysługuje roszczenie przewidziane w art. 35 u.s.m. w odniesieniu do działek stanowiących drogi publiczne. Stwierdził, że jeżeli sporne działki mają wyłącznie charakter działek drogowych, to art. 35 u.s.m. nie ma do nich zastosowania, dotyczy bowiem tylko działek budowlanych. Jednak, zdaniem Sądu, możliwe jest uznanie, że wydane pozwolenia na budowę były wyznacznikiem przypisania tym działkom także charakteru budowlanego, wobec czego stały się one działkami o podwójnym charakterze – drogowym i budowlanym, a wtedy kwestia stosowania do nich art. 35 u.s.m. byłaby otwarta. Dalsze wątpliwości budzi, zdaniem Sądu Okręgowego, kwalifikacja prawna wzniesionych budynków, które można zakwalifikować albo jako trwale związane z gruntami Spółdzielni sąsiadującymi z działkami drogowymi,

zgodnie z art. 48 w związku z art. 46 k.c., albo jako części budynków trwale związane z działkami drogowymi, w myśl art. 143 w związku z art. 46 k.c., co może, zdaniem Sądu, odpowiadać wykładni tych przepisów dokonanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 lipca 2004 r., I CK 26/04 (OSP 2005, nr 3, poz. 40).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W związku z tym, że przedmiotem roszczenia strony powodowej jest żądanie oddania jej w użytkowanie wieczyste działek stanowiących własność Gminy pozostających w posiadaniu Spółdzielni w dniu 5 grudnia 1990 r., nad którymi wznosi się część budynków wybudowanych przez jej poprzedniczkę prawną przed tym dniem, do rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest dokonanie wykładni art. 35 ust. 2 w związku z ust. 1 u.s.m. i pomocniczo stosownych przepisów ustawy o drogach publicznych. Nie jest natomiast konieczna wykładnia wskazanych w zagadnieniu prawnym pozostałych przepisów, które nie stanowią podstawy prawnej roszczenia, art. 35 ust. 1³ u.s.m. dotyczy bowiem możliwości żądania przez spółdzielnię mieszkaniową ujednoczenia terminów użytkowania wieczystego kilku działek, art. 40 określa składniki mienia spółdzielni mieszkaniowych, a art. 42 u.s.m. nakłada na takie spółdzielnie obowiązek określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali. Nie mają one zatem zastosowania w sprawie.

Przepisy art. 35 ust. 1 i art. 35 ust. 2 u.s.m. stanowią, że spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem, a jeżeli właścicielem działek budowlanych jest Skarb Państwa lub gmina albo jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, zamiast przeniesienia własności tych działek na rzecz spółdzielni, może ona żądać oddanie jej ich w użytkowanie wieczyste.

Przepis ten, mający na celu ułatwienie spółdzielniom mieszkaniowym uregulowanie stanu prawnego zajmowanych przez nie nieruchomości, nie był przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego ani szerszych rozważań doktryny. Wskazane przez Sąd Okręgowy stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w wyroku z dnia 16 lipca 2004 r., I CK 26/04, dotyczy roszczenia przewidzianego w art. 231 § 2

k.c. Wynika z niego, że dla powstania tego roszczenia wystarczy zainstalowanie trwałych urządzeń, które – mając fizyczne oparcie na sąsiednich nieruchomościach – znalazły się na trwałe w granicach przestrzennych nieruchomości określonych w art. 143 k.c. Odnosi się to do zainstalowanej przez przedsiębiorstwo energetyczne napowietrznej linii wysokiego napięcia, której przewody przebiegały nad działką powodów występujących wobec tego przedsiębiorstwu z roszczeniem przewidzianym w art. 231 § 2 k.c. Dotyczy więc innego stanu faktycznego i prawnego niż rozpoznawana sprawa. Roszczenie przewidziane w art. 35 ust. 1 u.s.m. można uznać za zbliżone do roszczenia z art. 231 § 1, a nie z art. 231 § 2 k.c., przyjęta zaś przez Sąd Najwyższy w omawianym orzeczeniu niewątpliwie trafna koncepcja trójwymiarowej przestrzeni nieruchomości gruntowej (art. 143 k.c.) nie podważa oczywistego faktu, że budynek stanowi konstrukcję jednolitą i jego poszczególne kondygnacje są trwale związane z pozostałymi częściami budynku, stanowiąc jego części i w ten sposób wiążąc się trwale z nieruchomościami gruntowymi, na których budynek został wybudowany, a nie z nieruchomością, nad którą wznosi się część kondygnacji (art. 46 § 1, art. 47 § 1 i 2 oraz art. 48 k.c.). Decyduje o tym przede wszystkim zasadniczy, wynikający z istoty rzeczy, związek fizyczny poszczególnych części budynku, który prowadzi do zarówno fizycznego, jak i prawnego związania tych części z budynkiem i, w wyniku tego, z nieruchomością, na której posadowione są jego fundamenty, a nie z nieruchomością, nad którą usytuowana jest jego część.

Dlatego w ustalonym stanie faktycznym nie można uznać, że budynek wzniesiony przez poprzedniczkę prawną strony powodowej na działkach będących w jej posiadaniu, którego część kondygnacji znajduje się nad spornymi działkami stanowiącymi drogi publiczne, jest budynkiem trwale związanym z tymi działkami, jak wymaga art. 35 ust. 1 u.s.m. Niezależnie bowiem od tego, że kilka kondygnacji nie jest budynkiem ani innym urządzeniem, w rozumieniu omawianego przepisu, to przede wszystkim są one częścią budynków trwale związanych z działkami pozostającymi w użytkowaniu wieczystym Spółdzielni, na których budynki zostały wzniesione, a nie ze spornymi działkami.

Bez wątplenia nie jest także spełniona kolejna przesłanka omawianego przepisu, tj. wymóg budowlanego charakteru działki, której dotyczy żądanie oddania w użytkowanie wieczyste. Definicja działki budowlanej została zawarta w art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst:

Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), przy czym uległa zmianie z dniem 22 września 2004 r. Niezależnie jednak od tego, czy obejmowała działki już zabudowane, czy tylko spełniające warunki do zabudowy, sam fakt zabudowy działki nie decyduje o jej charakterze budowlanym, a zatem wydanie pozwolenia na budowę budynków, których część znajduje się nad działką stanowiącą drogę publiczną, nie nadało tej działce charakteru działki budowlanej. Droga publiczna nie jest działką budowlaną i bez wątpienia nie może nią być zważywszy na określony w art. 22 i art. 39 ustawy o drogach publicznych sposób użytkowania i korzystania z drogi publicznej, wykluczający jej zabudowę jakimkolwiek budynkiem. Z tych przyczyn proponowana przez Sąd Okręgowy koncepcja działki o dwojakim charakterze – drogowym i budowlanym nie jest możliwa do przyjęcia na gruncie obowiązującego stanu prawnego.

Odpowiedź przeczącą na pytanie prawne przesądza jednak przede wszystkim to, że działki stanowiące przedmiot roszczenia, jako drogi publiczne, są wyłączone z obrotu prawnego. W myśl szerszej definicji, do wyłączonych z obrotu należą m.in. rzeczy publiczne *extra commercium*, które wprawdzie mogą być przedmiotem prawa własności, ale zastrzeżonego tylko dla podmiotów własności publicznej. Są one wyłączone z obrotu w sensie ekonomicznym i prawnym, co oznacza, że wprawdzie państwo lub gmina są właścicielami rzeczy, lecz prawem tym nie mogą rozporządzać na rzecz innych podmiotów. Rzecz wyłączona z obrotu nie może być więc przedmiotem przeniesienia własności ani ustanowienia użytkowania wieczystego, nie może zatem, w odniesieniu do takiej rzeczy, powstać roszczenie o ustanowienie tego prawa na rzecz osoby niebędącej podmiotem publicznym. Taka rzecz nie może być również przedmiotem posiadania, skoro mogłoby ono prowadzić do nabycia własności przez osobę, która nie może być jej właścicielem.

Rzeczami wyłączonymi z obrotu są drogi publiczne, zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 ustawy o drogach publicznych mogą one stanowić własność tylko właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy i zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy mogą być oddawane jedynie w najem, dzierżawę albo użyczenie. Działka gruntu będąca drogą publiczną nie może zatem stać się własnością żadnego innego podmiotu, niż podmiot prawa publicznego wymieniony w art. 2 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, ani nie może być oddana w wieczyste użytkowanie. Nie może być zatem także przedmiotem posiadania przez spółdzielnię mieszkaniową w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.s.m., pomijając fakt, że w rozpoznawanej sprawie w

ogóle nie można mówić o posiadaniu przez powodową Spółdzielnię spornych działek, skoro były one użytkowane przez wszystkich jako drogi. Spółdzielnia władała jedynie kondygnacjami budynków usytuowanymi nad tymi działkami, a nie samymi działkami stanowiącymi drogi publiczne.

Przed wszystkim jednak nie mogło na jej rzecz powstać roszczenie o ustanowienie wieczystego użytkowania takiej drogi jako nieruchomości wyłączonej z obrotu. Wprawdzie ustawodawca może wprowadzać wyjątki od zasady niezbywalności takich rzeczy, lecz art. 35 ust. 1 u.s.m. bez wątpienia takim wyjątkiem nie jest. Nie jest on przepisem szczególnym w stosunku do art. 2 ust. 2 i art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych i nie przewiduje wyjątku od ustanowionych w nich zasad. Obie ustawy mają różny przedmiot regulacji i nie zachodzi między nimi stosunek, który uzasadniałby stosowanie zasad wykładni prowadzących do wyłączenia przepisu ogólnego przez przepis szczególny lub wyłączenia ustawy wcześniejszej przez późniejszą. Należy więc stwierdzić, że roszczenie przewidziane w art. 35 ust. 2 w związku z ust. 1 nie przysługuje w odniesieniu do działki gruntu stanowiącej drogę publiczną, co uzasadniało udzielenie odpowiedzi, jak w uchwale.

