



Sygn. akt IV CK 418/05

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 kwietnia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Hubert Wrzeszcz

SSA Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa Gminy G.  
przeciwko Syndykowi Masy Upadłości Przedsiębiorstwa [...] Spółki z o.o. w .  
o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 6 kwietnia 2006 r.,  
kasacji strony pozwanej  
od wyroku Sądu Okręgowego w G.  
z dnia 30 listopada 2004 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego  
rozpoznania Sądowi Okręgowemu pozostawiając temu Sądowi  
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Gmina G. wniosła przeciwko Syndykowi Masy Upadłości Przedsiębiorstwa [...] o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w ten sposób, aby w dziale II księgi wieczystej [...] prowadzonej przez Sąd Rejonowy w G. w miejsce wpisu Gminy G. jako właściciela działek gruntu : 330/21 331/21 wpisać Przedsiębiorstwo [...] w upadłości.

W uzasadnieniu powództwa powódka podniosła, że w rezultacie wydania dnia 16 maja 1997 r. decyzji zezwalającej na podział nieruchomości żadne działki gruntu nie przeszły na własność powódki, gdyż nie doszło na jej podstawie do wydzielenia dróg publicznych. Wydzielono jedynie grunt zajęty pod drogi wewnętrzne, które nie są drogami publicznymi.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa podnosząc, że powódka nabyła własność wskazanych gruntów, wydzielonych pod drogi z nieruchomości objętej podziałem.

Wyrokiem z dnia 20 lipca 2004 roku Sąd Rejonowy w G. oddalił powództwo.

Sąd ten ustalił, że decyzją z dnia 27.04.1997 roku Prezydent Miasta G. udzielił pozwolenia na realizację inwestycji obejmującej budowę osiedla domków jednorodzinnych na działce wnioskodawcy „R. Przedsiębiorstwa [...]” położonej w G. – działka nr 87/21, [...] przy zachowaniu warunków i ustaleń wskazanych w decyzji.

16 maja 1997 roku Geodeta Miejski z upoważnienia Prezydenta Miasta wydał na podstawie art. 104 k.p.a., art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 30, po. 127) decyzję znak [...] o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości położonej przy ul. W. [...] na działki: 329/21, 330/21, 331/21. W oparciu o tą decyzję Sąd Rejonowy w G. Wydział Ksiąg Wieczystych wpisał w KW [...] jako właściciela działek gruntu 330/21 i 331/21 Gminę G. przyjmując, że nabyła ona z mocy prawa na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z 29.04.1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości działki gruntu wydzielone pod budowę ulic.

24 marca 2000 r. Miasto G. zastało wpisane jako właściciel działek nr. 330/21 i 331/21 w księdze wieczystej KW nr [...].

Sąd Rejonowy wskazując na art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29.04.1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości podniósł, że przejście własności wydzielonego pod budowę ulic gruntu na rzecz powódki nastąpiło z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu podziału stała się ostateczna lub prawomocna, a zatem, w ocenie tego Sądu, bez potrzeby wydania odrębnej decyzji rozstrzygającej o takim skutku.

Zdaniem Sądu Rejonowego brak było podstaw do uzgodnienia na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W ocenie tego Sądu prawo własności powódki zostało wpisane prawidłowo do księgi wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji Geodety Miejskiego, wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta G.

Na skutek apelacji powódki, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 30 listopada 2004 roku zmienił zaskarżony wyrok i uzgodnił treść księgi wieczystej Kw nr [...] prowadzonej przez Sąd Rejonowy w G. w ten sposób, że nakazał z działu I – go tej księgi odłączyć działki nr 330/21 obszaru 0.06. 77 ha oraz nr 331/21 obszaru 0.57.45 ha i założyć dla nich nową księgę wieczystą, gdzie w dziale II jako właściciela wpisać Przedsiębiorstwo [...] sp. z o. o. w upadłości w G.

Sąd Okręgowy podzielił zarzuty skarżącego, że decyzja z 16 maja 1997 roku o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości położonej w G. przy ul. W. stanowiącej działkę nr. 292/21 na działki nr. 329/21, 330/21 i 331/21 nie została wydana w oparciu o art. 10 ust. 5 ustawy z 29.04.1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ponieważ nie wskazano tego przepisu w podstawie prawnej decyzji, a z treści decyzji nie wynika aby dotyczyła wydzielenia gruntów pod budowę ulic.

Ponadto Sąd Okręgowy podkreślił, że powstałe w wyniku podziału działki nr 330/21 i 331/21 nie stanowią dróg publicznych, lecz drogi wewnątrzsiedlowe i dlatego nie doszło do przejścia prawa własności tych działek na rzecz Gminy. Wydzielenie gruntu w trybie art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i jego przejście na własność gminy mogło nastąpić

tylko wówczas, gdy droga miała charakter drogi publicznej i jej przebieg przewidywał, obowiązujący w dacie orzekania o podziale, plan zagospodarowania przestrzennego.

W skardze kasacyjnej pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego przez :

- niezastosowanie art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce i wywłaszczaniu nieruchomości przez przyjęcie, że: przepis ten powinien być wskazany w treści i podstawie prawnej decyzji, decyzja zatwierdzająca podział nie może stanowić podstawy wpisu Gminy G. jako właściciela, przejęciu podlegały tylko działki wydzielone pod drogi publiczne,
- niewłaściwe zastosowanie art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece przez ustalenie, że Gmina nie była właścicielem przedmiotowych działek
- niewłaściwe zastosowanie art. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych , przez błędną wykładnię pojęcia „ulica”

Pozwany zarzucił także naruszenie art. 233 § 1 k.p.c., przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów.

Powołując się na te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie apelacji powódki ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sadowi Okręgowemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ponieważ zaskarżony wyrok został wydany przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego ... Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) tj. przed 6 lutego 2005 r., do rozpoznania przedmiotowej kasacji mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego w brzmieniu obowiązującym przed tą datą.

W ramach drugiej podstawy kasacji (art. 393<sup>1</sup> pkt 2 k.p.c.) zarzucono jedynie naruszenie art. 233 k.p.c. przez dokonanie odmiennej niż Sąd pierwszej instancji

oceny materiału dowodowego i ustalenie, że powódka na podstawie ostatecznej decyzji z dnia 16 maja 1997 r. nie stała się właścicielem przedmiotowych działek oraz przez pominięcie integralnej części decyzji jakim jest zatwierdzony plan i projekt podziału działek. Powołanie art. 233 k.p.c. nie jest jednak w pełni adekwatne do zarzucanego sądowi uchybienia, które w istocie polega na niewłaściwym niezastosowaniu przepisu prawa materialnego (błąd subsumcji) polegającym na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie stan faktyczny nie odpowiada hipotezie normy prawnej. Ocena, czy powódka stała się właścicielem nieruchomości nie należy do sfery ustaleń faktycznych. Jest to zagadnienie prawa materialnego, a nabycie własności działek zależne jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n.. Ocena ta zależy od prawidłowo poczynionych ustaleń. Jeżeli intencją skarżącego było jedynie podniesienie, że w ramach obowiązku wynikającego z art. 233 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy nie uwzględnił całości materiału dowodowego, który potwierdzał, że sporne działki stanowią drogi, to zważyć należy, że Sąd Okręgowy takie ustalenia przyjął, a to, czy prawidłowo jednocześnie ocenił charakter prawny tych dróg w kontekście postanowień art. 10 ust. 5 cytowanej ustawy, może być oceniane w ramach podstawy kasacyjnej opisanej w art. 393<sup>1</sup> pkt 1 k.p.c. Z tych względów nie zasługuje na uwzględnienie zarzut dotyczący naruszenia przepisów postępowania.

Ponieważ do wydania decyzji administracyjnej, która miała stanowić podstawę nabycia prawa własności działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 330/21 i 331/21 doszło 16 maja 1997 r. ocena tego zdarzenia i jego skutków musi opierać się na obowiązującym wówczas stanie prawnym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 obowiązującej w tym czasie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 – cytowanej dalej w skrócie jako u.og.gr. i w.n.) podział nieruchomości mógł nastąpić, jeżeli był zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Według ust. 5 tego artykułu grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Problem zakresu przedmiotowego pojęcia „ulic”, które stawały się własnością gmin w tym trybie nie był podejmowany w orzecznictwie. Jedynie w wyroku z dnia 26 maja 1998 r. w sprawie sygn. akt ISA 2110/97 (system informacji prawniczej lex 44514) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że wydzielenie gruntu w trybie art. 10 ust. 5 u.o.g.g. i w.n. i jego przejście na własność gminy może nastąpić – po wypełnieniu przesłanek w postaci wniosku właściciela nieruchomości i zgodności przebiegu drogi z planem zagospodarowania przestrzennego – tylko wtedy, gdy droga jest publiczna. Ten sposób interpretacji art. 10 ust. 5 u.o.g.g. i w.n. ma na celu ochronę własności i dobrze pojętego interesu społecznego. Przejście nieruchomości na własność gminy następuje za odszkodowaniem na rzecz właściciela i brak racjonalnego uzasadnienia dla zmuszania gminy do wypłaty tego odszkodowania i nabywania mienia, które nie miałyby służyć celom publicznym. Odnosząc się do tego wyroku należy podkreślić, że w jego pisemnych motywach bezzasadnie nawiązuje się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1995 r. sygn. akt III ARN 7/95 (OSNP 1995/17/213), w którym poza podtrzymaniem znaczenia pozostałych przesłanek uwłaszczenia gminy, jako przedmiot wydzielenia z nieruchomości podlegającej podziałowi został wymieniony pas gruntu z przeznaczeniem na ogólnie dostępną drogę. Nie oznacza to jednak, że droga ta musi zostać zaliczona do kategorii dróg publicznych w trybie określonym, w obowiązującej wówczas ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.). Pojęcie dróg ogólnodostępnych jest szersze od pojęcia dróg publicznych. Mieszczą się w nim ogólnodostępne drogi w osiedlach mieszkaniowych, które nie zostały zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych (art. 11 ust. 1 ustawy). Drogi tego typu, które służą przede wszystkim potrzebom mieszkańców określonego obszaru, zgodnie z ustawą powinny być albo oznakowane jako drogi wewnętrzne, albo ulec likwidacji. Według definicji zawartej w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, podobnie ograniczony zakres użyteczności ma ulica. Jest nią droga na terenach zabudowanych miast i wsi, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych komunikacji miejskiej, wydzielona liniami rozgraniczającymi, która jest przeznaczona do obsługi bezpośredniego otoczenia oraz urządzeń technicznych nie związanych z ruchem pojazdów lub pieszych. Jednocześnie należy zwrócić

uwagę na równie ograniczony charakter dróg publicznych zaliczonych do kategorii dróg zakładowych, którymi według art. 8 ust. 1 tej ustawy są między innymi ogólnodostępne drogi stanowiące dojazd do dróg krajowych, wojewódzkich, lokalnych miejskich – do określonych jednostek gospodarki uspołecznionej i innych jednostek organizacyjnych, obszarów leśnych oraz obszarów uspołecznionych gospodarstw rolnych, służące przede wszystkim do ich obsługi. Dotychczasowe rozważania uprawniają do stwierdzenia, że dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym orzeczeniu wykładnia celowościowa odwołująca się wyłącznie do zaspokojenia interesu publicznego nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia wyłączenia z uwłaszczenia w trybie art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n. działek wydzielonych pod drogi ogólnodostępne, spełniające, wymienione w art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, kryteria ulicy, tylko dlatego, że drogi te nie zostały zaplanowane jako drogi publiczne w rozumieniu tej ustawy.

Są i inne argumenty przemawiające za przyjęciem, iż w stanie prawnym obowiązującym w dacie wydania decyzji zezwalającej na podział nieruchomości tj. w dniu 16 maja 1997 r., w zakresie przedmiotowym działek podlegających wywłaszczeniu w opisanym trybie mieszczą się również działki pod budowę ulic, nie będących drogami publicznymi.

Po pierwsze, ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sama nie definiuje pojęcia „ulicy”, któremu nadano wcześniej określone znaczenie w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, która w sposób kompleksowy regulowała zagadnienia związane z drogami. Posłużenie się tym pojęciem w przyjętej wkrótce potem, ustawie regulującej zagadnienia gospodarki gruntami, bez bliższego jego określenia, uprawnia do nadania mu znaczenia przyjętego w art. 4 ust. pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Po drugie, użycie w art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n. wyłącznie pojęcia „ulic”, a nie „dróg publicznych”, które także miało swoje odmienne ustawowe znaczenie, wskazuje na wyraźny zamiar ograniczenia zakresu wywłaszczenia do działek pod

budowę ulic, spełniających tylko kryteria z art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r..

Kwestia wykładni art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n. budziła spory i wątpliwości na gruncie poprzednio obowiązującego porządku konstytucyjnego. Ich wyjaśnieniu miała służyć uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie sygn. akt W 13/92 (Dz. U. z 1993 r., Nr 17, poz. 126), który wykonując uprawnienie do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wskazał, że użyte w cytowanym przepisie sformułowanie „pod budowę ulic” oznacza, że wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału. Wprawdzie w związku z art. 239 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw utraciły moc powszechnie obowiązującą, jednak sama uchwała z jej uzasadnieniem może stanowić dodatkowe wzmocnienie wyrażanego poglądu. Z sentencji uchwały Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dyspozycją art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n. objęte jest wydzielenie z nieruchomości gruntów pod budowę jakichkolwiek nowych ulic, jeżeli ulice te są przeznaczone do obsługi działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1996 r. III ARN 28/95 OSNP 1997/5/65).

Po trzecie należy podkreślić, że art. 10 ust. 1 u.og.g. i w.n. uzależnia podział nieruchomości od zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego. Nie zawsze z dokonaniem podziału łączy się potrzeba wydzielenia działek pod ulicę. Jeżeli jednak wydzielenie jest niezbędne, to musi je przewidywać plan zagospodarowania przestrzennego (patrz cytowany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1996 r., wyrok z dnia 29 marca 1995 r. III ARN 7/95 OSNP 1995/17/213). Według art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji o podziale nieruchomości) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się w zależności od potrzeb linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi. Ograniczenie w art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n. zakresu ustawowego



wywłaszczenia do gruntów pod budowę ulic, które powinny być umieszczone oddzielnie w planie zagospodarowania przestrzennego, podobnie jak działki przeznaczone pod drogi publiczne, stanowi kolejny argument przemawiający za tym, że ulice stanowiące drogi na terenach zabudowy miast i wsi, przeznaczone do obsługi działek powstałych w wyniku podziału, nie muszą należeć do żadnej z kategorii dróg publicznych, wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Przedstawiona wykładnia art. 10 art. 5 u.og.g. i w.n. odnosi się do stanu prawnego obowiązującego w dacie podjęcia decyzji o podziale, która stanowi podstawę wpisu prawa własności na rzecz gminy w odniesieniu do uwzględnionych w planie zagospodarowania przestrzennego działek wydzielonych pod budowę nowej ulicy, bez potrzeby wydawania oddzielnej decyzji rozstrzygającej o takim skutku (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 września 1993 r. III CZP 84/93 OSP 1994/9/170). Grunty pod budowę ulic przechodzą na własność gminy z mocy prawa z dniem, w którym stała się ostateczna lub prawomocna decyzja o podziale. Jest to ustawowy skutek decyzji o podziale, o którym nie może orzekać organ administracji (tak NSA w wyroku z dnia 30 grudnia 1987 r. sygn. akt SA/Po 1435/87 ONSA 1988/2/53), a przewidujący go art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n. nie stanowi podstawy decyzji o podziale nieruchomości. Dlatego słusznie podnosi się w kasacji, że nie wskazanie tego przepisu w treści samej decyzji o podziale nie niweczy przewidzianych nim ustawowych skutków, jeśli tylko zostały spełnione wszystkie warunki do nabycia działek przeznaczonych pod budowę nowych ulic, niezbędnych do obsługi działek powstałych w wyniku podziału. Decyzja o podziale nie wywoła powyższego skutku, gdy z nieruchomości wydzielono działki pod rozbudowę lub modernizację już istniejących ulic (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 sierpnia 1996 r.).

W obecnym stanie prawnym, wobec jednoznacznego brzmienia art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przejście na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa obejmuje wyłącznie działki wydzielone pod drogi publiczne odpowiednio: gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe. Jest to wynik nowelizacji tego artykułu, która weszła w życie 15 lutego 2000 r. (art. 1 i 9 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy ...

Dz. U. Nr 6, poz. 70). W pierwotnym brzmieniu, nadanym ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. wywłaszczenie obejmowało działki gruntu „wydzielone pod drogi”. Odstąpienie od pojęcia „ulic” i zastąpienie go pojęciem „drogi”, w połączeniu z cytowanym przepisem ustawy o planowaniu przestrzennym wykorzystane zostało jako argument za ograniczeniem skutków wywłaszczenia do działek przeznaczonych pod budowę dróg publicznych albowiem tylko takich dróg odnosił się art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (patrz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2005 r. sygn. akt II CK 312/05). Tej wykładni nie można jednak odnosić do okresu obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie tylko dlatego że wywłaszczenie było związane z przewidywaną budową „ulic”, ale także ze względu na bardzo szerokie zmiany regulacji dotyczącej podziału nieruchomości zawarte w nowej ustawie, które między innymi wprowadziły zakaz podziału, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej, przy czym sama ustawa określiła jak dostęp ten można osiągnąć, w tym także przez wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze służebności dla wydzielonych działek gruntu.

Wobec tego, że Sąd Okręgowy, bez ustaleń i oceny spełnienia wszystkich przesłanek nabycia własności nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.og.g. i w.n., bezzasadnie uznał za przesądzające o oddaleniu powództwa, to że powstałe w wyniku podziału działki nr 330/21 i 331/21 nie stanowią dróg publicznych, Sąd Najwyższy uwzględnił kasację strony pozwanej w opisanym wyżej zakresie i na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.