

Sygn. akt IV CSK 94/12

POSTANOWIENIE

Dnia 5 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSA Władysław Pawlak

w sprawie z wniosku Gminy Ł.
przy uczestnictwie K. J.
o rozgraniczenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 5 października 2012 r.,
skargi kasacyjnej uczestnika postępowania
od postanowienia Sądu Okręgowego
z dnia 17 listopada 2011 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie (pkt II do IV) i sprawę
przekazuje Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wnioskodawca Gmina Ł. jako właściciel nieruchomości położonej we wsi J., stanowiącej działkę nr 143, zapisanej jako droga, wniosła o jej rozgraniczenie z sąsiednimi nieruchomościami, w tym z nieruchomością K. J. stanowiącą działkę nr 92/2.

Uczestnik K. J. zarzucił, że nabył przez zasiedzenie część działki nr 143 na odcinku od drogi gminnej do wysokości jego siedliska i wniósł o rozgraniczenie obu nieruchomości z uwzględnieniem skutków zasiedzenia.

Postanowieniem z 6 lipca 2011 r. Sąd Rejonowy rozgraniczył nieruchomości położone w J., gmina Ł., stanowiące działki nr 92/2 i nr 143, według linii wytyczonej z uwzględnieniem zgłoszonego przez uczestnika zarzutu zasiedzenia.

Sąd Rejonowy ustalił, że granicę prawną działek: nr 92/2 i nr 143 we wsi J. wyznaczono w postępowaniu scaleniowym w 1928 r. Przed II wojną światową pradziadek wnioskodawcy – A. J. nabył mienie wiejskie wsi J., to jest drogę biegnącą na tyłach jego siedliska, obecnie oznaczoną w ewidencji gruntów jako działka nr 143 w zamian za ufundowanie chorągwi do kościoła. W 1948 r. wszystkie posiadane grunty przekazał córce J. O. i jej mężowi S. O., którzy tytuły prawne do przekazanych gruntów, za wyjątkiem części działki nr 143, uzyskali na podstawie aktów własności ziemi. Następnie przekazali te grunty rodzicom wnioskodawcy – K. i M. J.. Wnioskodawca wszedł w posiadanie części działki nr 143 w 1996 r. Stanowi ona dojazd do jego siedliska od tyłu zabudowań gospodarczych, a wcześniej była wykorzystywana rolniczo. Na środku drogi, na wysokości siedliska wnioskodawcy rośnie kilkudziesięcioletnia wierzba uniemożliwiająca dalszy przejazd tą działką.

Sąd Rejonowy uznał, że wnioskodawca skutecznie podniósł zarzut zasiedzenia przygranicznego pasa gruntu, zgodnie z zakresem posiadania istniejącym co najmniej od 1 stycznia 1949 r., kiedy to A. J. przekazał sporny pas gruntu swoim następcom. Z powołaniem się na art. 50 dekretu z 11 października 1946 r. prawo rzeczowe, art. 172 k.c. (według stanu prawnego obowiązującego do 1 października 1990 r.) oraz art. XLI p.w.k.c., Sąd Rejonowy przyjął, że termin początkowy zasiedzenia części działki nr 143 rozpoczął bieg 1 stycznia 1965 r., a do zasiedzenia potrzebny był okres 20 lat samoistnego posiadania gruntu. Uczestnik nabył własność pasa gruntu z działki nr 143 w J. jako przygranicznego z

działką nr 92/2, z dniem 1 stycznia 1985 r., przy doliczeniu okresu posiadania poprzedników. Spowodowało to modyfikację przebiegu prawnej granicy obu nieruchomości.

Postanowieniem z 17 listopada 2011 r., wydanym w uwzględnieniu apelacji wnioskodawcy, Sąd Okręgowy zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w ten sposób, że rozgraniczył nieruchomość stanowiącą działkę nr 143, zapisaną w rejestrze jako droga w J. z nieruchomością uczestnika, stanowiącą działkę nr 92/2, według linii koloru niebieskiego wyznaczonej przez punkty 286 i 282 na mapie sporządzonej przez biegłego geodetę T. B. z 6 grudnia 2010 r.

Sąd Okręgowy uzupełnił postępowanie dowodowe w celu odtworzenia statusu nieruchomości stanowiącej aktualnie działkę nr 143 w okresie, gdy jej część miała pozostawać w posiadaniu samoistnym uczestnika i jego poprzedników prawnych. Z ustaleń tych wynika, że droga na działce nr 143 została utworzona podczas akcji scaleniowej w latach 1926 - 1928. Nie była jednak wyodrębniona w planie scalenia gruntów wsi J. jako odrębna działka geodezyjna, a wchodziła w skład działki nr 22 o powierzchni 0,4774 ha (w tym: 0,4391 ha - piaski oraz 0,0383 ha - drogi), zapisanej jako „doły na kartofle” oraz działki nr 24 o powierzchni 0,3447 ha (w tym: 0,3052 ha - grunty orne oraz 0,0395 ha - drogi). Pas gruntu stanowiący drogę dojazdową do „dołów na kartofle” służył całej wsi (gromadzie). Sąd Okręgowy odwołał się do orzeczenia Sądu Najwyższego z 4 stycznia 1962 r., I CR 1139/61 (OSNC 1963, nr 1, poz. 21) i przyjął, że grunty przeznaczone w toku postępowania scaleniowego na cele użyteczności publicznej nie stanowią przedmiotu wspólnoty gruntowej, lecz stały się mieniem gromadzkim w rozumieniu art. 15 ust. 3 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294 ze zm.). Tak samo ich status regulowało rozporządzenie z 24 kwietnia 1958 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania (Dz.U. Nr 42, poz. 201), wydane na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16).

W 1964 r. dla wsi J. założony został operat ewidencji gruntów, w którym z działek scaleniowych nr 22 i 24 została wyłączona droga o szerokości 5 m, oznaczona nr 143, a pozostałe części działek w wyniku dalszych podziałów otrzymały numery: 22/1 i 22/2 oraz 24/1 i 24/2. Działka nr 143 (powierzchni 0,08

ha), oznaczona jako „droga publiczna” została zapisana w rejestrze gruntów wsi J. w pozycji rejestru nr 4 na rzecz „Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Ł. Powiatowego Zarządu Dróg Lokalnych”. Nieruchomość ta jako mienie gromadzkie nie wchodziła w skład wspólnot gruntowych w rozumieniu art. 1 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. Nr 28, poz. 169; dalej – u.z.w.g.). Stosownie do art. 8 u.z.w.g., organ administracji ustalał w drodze decyzji, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową lub mienie gromadzkie. W niniejszej sprawie decyzja przewidziana przez art. 8 u.z.w.g., kwalifikująca działkę nr 143 jako mienie gromadzkie, nie została wprawdzie wydana, ale w kontekście przepisów rozporządzenia z 24 kwietnia 1958 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania (Dz.U. Nr 42, poz. 201) taki status działki nr 143 nie budził żadnych wątpliwości.

Mienie gromadzkie zarządzane przez gromadzkie (później gminne) rady narodowe stanowiło własność ogólnonarodową (orzeczenie Sądu Najwyższego z 26 marca 1960 r., I CR 535/59, OSNC 1961, nr 3, poz. 73 i wyrok z 30 czerwca 1983 r., IV CR 202/83, OSNC 1984, nr 1, poz. 15). Na podstawie art. 98 ust. 2 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, w brzmieniu nadanym mu od 25 lipca 1975 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139), dotychczasowe mienie gromadzkie, z dniem wejścia w życie tej ustawy, stało się mieniem gminnym. Powyższy przepis utracił moc na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), ale jednocześnie w art. 7 ust. 1 stanowiła ona, że mienie gminne stawało się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone.

Burmistrz Gminy Ł. 10 września 1990 r. na podstawie m.in. art. 8 u.z.w.g. wydał decyzję, którą nieruchomości położone we wsi J., w tym działka nr 143, zostały uznane za mienie gminne. Postanowieniem z 20 maja 1991 r. dla nieruchomości położonych we wsi J., m.in. działki nr 143 założono księgę wieczystą nr [...], wpisując w dziale II jako właściciela - „Mienie Gminne”.

Nabycie przez zasiedzenie własności działki nr 143 nie było możliwe do 30 września 1990 r., póki obowiązywał art. 177 k.c. Przepis uchylony został ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321), która weszła w życie 1 października 1990 r. i przy uwzględnieniu zasady wynikającej z art. 10 tej ustawy, niezbędny okres do nabycia własności nieruchomości, posiadanej w złej wierze, upływałby na rzecz uczestnika najwcześniej w 2005 r.

Sąd Okręgowy przyjął, że od 1 października 1990 r. uczestnik mógł zasiadywać sporny odcinek drogi na działce nr 143, jednak już po uchyleniu art. 177 k.c. nabycie jego własności przez zasiedzenie uniemożliwiło wejście w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. art. 2a znowelizowanej ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 ze zm.; dalej – u. dr. publ.), stanowiącego, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W art. 2 ust. 2 u. dr. publ. ustawodawca ostatecznie rozstrzygnął, iż ulice leżące w ciągu dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych należą do tej samej kategorii, co te drogi. W takim wypadku o zaliczeniu ulicy do drogi publicznej decyduje okoliczność faktyczna, jaką jest jej położenie „w ciągu dróg publicznych”. Sąd Okręgowy odwołał się do poglądu wyrażonego w postanowieniu Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10 (OSN C 2011, nr 2, poz. 17), zgodnie z którym nieruchomość przeznaczona pod drogę publiczną może stanowić tylko własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może prowadzić do jej nabycia przez zasiedzenie.

Zdaniem Sądu Okręgowego, przynależność działki nr 143 do sieci dróg publicznych nie budzi wątpliwości, gdyż łączy się ona z drogą się na działce nr 134. Od 1 stycznia 1999 r. wykluczona jest zatem możliwość nabycia jej własności przez zasiedzenie. Wobec nieuwzględnienia zarzutu zasiedzenia przygranicznego pasa gruntu, rozgraniczenie nieruchomości nastąpiło zgodnie ze stanem prawnym (art. 153 k.c.), wyznaczonym według linii powielającej granicę z planu scaleniowego z 1928 r.

W skardze kasacyjnej od postanowienia Sądu Okręgowego z 17 listopada 2011 r., uczestnik zarzucił, że zapadło ono z naruszeniem prawa materialnego, to jest: - art. 2 ust. 2 u. dr. publ. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że droga dojazdowa do gruntów rolnych należy do sieci dróg publicznych, chociaż na podstawie art. 8 u. dr. publ. jest ona drogą wewnętrzną; - art. 2a u. dr. publ. przez jego zastosowanie i odmowę zaliczenia uczestnikowi do okresu koniecznego do zasiedzenia samoistnego posiadania nieruchomości po 1 stycznia 1999 r., w następstwie wadliwego uznania, że droga dojazdowa do gruntów rolnych stanowi drogę publiczną; - art. 10 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) przez jego niezastosowanie, w następstwie wadliwego uznania, iż nawet zastosowanie powyższego artykułu i na jego podstawie zaliczenie uczestnikowi do okresu zasiedzenia 15 lat samoistnego posiadania drogi przed 1 października 1990 r. nie zagwarantowałyby mu nabycia własności przedmiotowej nieruchomości przez zasiedzenie.

Uczestnik wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i orzeczenie co do istoty sprawy przez rozgraniczenie obu nieruchomości z uwzględnieniem podniesionego zarzutu nabycia przygranicznego pasa gruntu przez zasiedzenie, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Skarżący nie zgłosił zarzutów, które zmierzałyby do zakwestionowania czynności procesowych podjętych w sprawie przez Sąd drugiej instancji, w tym i takich, które by prowadziły do zakwestionowania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Ocena zarzutów mieszczących się w zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) musi być zatem odniesiona do tych faktów, które Sądy obu instancji przyjęły za podstawę subsumcji.

2. O wyniku postępowania w sprawie zadecydowało ustalenie Sądu Okręgowego, że nieruchomość stanowiąca działkę nr 143 w J. od jej powstania w postępowaniu scaleniowym w latach 1926-1928 była mieniem gromadzkim, a zatem ogólnonarodowym, a następnie gminnym, którego zasiedzenie przed 1 października 1990 r. nie było możliwe. W okresie od 1 października 1990 r. do 31 grudnia 1998 r. nieruchomość ta mogła być przedmiotem posiadania

prowadzącego do zasiedzenia, a od 1 stycznia 1999 r. ta możliwość została ponownie wyłączona w związku z wejściem w życie art. 2a u. dr. publ., który czyni drogi publiczne mieniem wyjętym z obrotu. Artykuł 2a u. dr. publ., jako stwarzający wyjątek od ogólnej zasady przewidzianej w art. 172 k.c., że przedmiotem obrotu prawnego, a zatem i zasiedzenia, może być każda nieruchomość bez względu na jej rodzaj i osobę właściciela, podlega wykładni ścisłej.

Drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych (art. 1 u. dr. publ.). Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego (art. 2a u. dr. publ.).

Stwierdzenie ustawodawcy, że tylko podmioty wymienione w art. 2a ust. 1 u. dr. publ. mogą być właścicielami „dróg publicznych” o różnym statusie musi oznaczać, że podmiotom tym przysługuje własność nieruchomości będących „drogami publicznymi”. Legalna definicja drogi publicznej zamieszczona została w art. 4 pkt 2 u. dr. publ. Wynika z niej, że droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Zgodnie z art. 4 pkt 1 u. dr. publ. jest nim wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Ustawa o drogach publicznych nie definiuje pojęcia „budowla”. Definicji tej należy poszukiwać w art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.; dalej – pr. bud.), w świetle którego jest nią każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne (...). Droga należy do kategorii „obiektów liniowych” (art. 3 pkt 3a pr. bud.), czyli obiektów budowlanych, których charakterystycznym parametrem jest długość.

W postanowieniu z 15 lutego 2012 r., I CSK 293/11, OSN C 2012, nr 9, poz. 104, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że na gruncie przepisów ustawy o drogach publicznych za „drogę publiczną” można uznać nieruchomości urządzone już jako „droga” w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, nie zaś nieruchomości przeznaczoną pod inwestycję tego rodzaju, na której droga, jako obiekt budowlany ma dopiero powstać. Sąd Najwyższy podkreślił, że względem zarówno na spójność wewnętrzną ustawy o drogach publicznych, jak i spójność całego systemu prawnego nakazuje przyjąć, że ustawodawca przepisem wyłączającym z obrotu prawnego nieruchomości będące drogami publicznymi objął nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego (co wiąże się z konkretnymi robotami i nakładami pieniężnymi; zob. porównawczo uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 6 marca 2002 r., III CRN 11/01, OSNAPiUS 2002, nr 21, poz. 513) są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, a nie nieruchomości dopiero przeznaczone pod takie inwestycje.

W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17, znalazło się wprawdzie stwierdzenie, że nieruchomości przeznaczona pod drogę publiczną może być własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a posiadanie samoistne takiej nieruchomości przez inny podmiot nie może prowadzić do jej nabycia przez zasiedzenie, ale w sprawie tej przedmiot sporu – zawładnięty samowolnie przez wnioskodawców – był częścią konkretnej ulicy usytuowanej w terenie zabudowanym, a zatem był przeznaczony pod drogę nie tylko w planach, ale i faktycznie. Ten stan faktyczny podlegał zatem ocenie w świetle art. 4 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 2 u. dr. publ.

O będącym konsekwencją unormowania z art. 2a u. dr. publ. zakazie nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości mającej status „drogi publicznej” można mówić dopiero wówczas, gdy nieruchomości przeznaczona pod drogę publiczną przekształci się w taką drogę faktycznie i prawnie (por. wyrok WSA w Krakowie z 7 stycznia 2010 r., I SA 1666/09, niepubl.). Przypisanie danej nieruchomości w ewidencji gruntów funkcji „drogi” i opatrzenie znakiem "dr" nie jest wystarczające dla stwierdzenia takiego jej statusu, gdyż stwarza jedynie obalalne domniemanie faktyczne, że na nieruchomości urządzona jest droga.

Zainteresowani posiadacze mogą wykazywać, że w rzeczywistości nieruchomości ma inne przeznaczenie.

Ustalenia faktyczne poczynione w niniejszej sprawie nie są dostateczne dla stwierdzenia, że nieruchomości stanowiąca działkę nr 143 w J. jest drogą w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 2a ust. 2 u. dr. publ. Wynika z nich jedynie, że jest ona wykorzystywana na cele dojazdów od drogi publicznej na siedlisko uczestnika, ale powyżej wjazdu na jego nieruchomości na działce nr 143 rośnie kilkudziesięcioletnia wierzba uniemożliwiająca dalszy przejazd. W ustaleniach Sądów obu instancji nie ma mowy o wykonaniu na działce nr 143, aktualnie lub w przeszłości, takich prac, które by doprowadziły do jej urządzenia i nadania jej charakteru drogi publicznej. Z uwagi zatem na ustalony sposób urządzenia i wykorzystania nieruchomości tej nie można uznać za drogę publiczną.

3. W świetle ustaleń faktycznych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia nie sposób też odeprzeć zarzutu, że Sąd Okręgowy wydał zaskarżone postanowienie z naruszeniem art. 2 ust. 2 u. dr. publ. Przepis ten stanowi, że ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 u. dr. publ., a zatem także gminnych, należą do tej samej kategorii, co te drogi. Zastosowanie tego przepisu przy ocenie, czyją własność stanowi konkretna nieruchomości wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, że nieruchomości jest urządzona jako droga i stanowi ulicę w ciągu dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 u. dr. publ., a zatem także gminnych. Ulicą, w rozumieniu art. 4 pkt 3 u. dr. publ. jest droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe. Ustalenia Sądów obu instancji nie świadczą o tym, żeby działka nr 143 była ulicą w ciągu dróg gminnych. Dla stwierdzenia tych cech oczywiście nie wystarczy wskazanie, że działka nr 143 „łączy się z drogą się na działce nr 134”, gdyż w świetle ustalenia, że powyżej wjazdu na siedlisko uczestnika na działce nr 143 rośnie wierzba uniemożliwiająca jakikolwiek przejazd, powstaje obawa, że to połączenie dróg publicznych przez działkę nr 143 istnieje wyłącznie na mapie nie zaś w terenie. Sąd Okręgowy nie wyjaśnił też, w jaki sposób jest urządzona działka nr 134, i na jakiej podstawie należy jej przypisać status drogi gminnej. Zaliczenie drogi mającej właściwości określone w art. 7 ust. 1 u. dr. publ. do kategorii dróg

gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Z ustaleń Sądów obu instancji nie wynika, żeby doszło do wydania aktów, o jakich mowa wyżej, zaliczających drogę na działce nr 134 do kategorii dróg gminnych.

W świetle art. 8 u. dr. publ., drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi (por. też wyroki NSA z 16 września 2009 r., II OSK 1330/08, Lex nr 1166026 i z 20 października 2010 r., III SA 1432/99, Lex nr 47974). Drogi wewnętrzne mogą być urządzone na gruntach będących własnością także innych osób niż wymienione w art. 2a u. dr. publ., a zatem nieruchomości zajęte pod takie drogi mogą być też przedmiotem zasiedzenia.

Skoro podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się zasadne, to na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.