



Sygn. akt V CSK 144/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk (sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

w sprawie z powództwa Gminy D.

przeciwko K. P. i G. P.

o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 28 marca 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Okręgowego

z dnia 21 września 2010 r.,

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

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 2 lutego 2010 r., Sąd Rejonowy oddalił powództwo Gminy D. przeciwko K. P. i G. P. o uzgodnienie treści księgi wieczystej X w części dotyczącej działek oznaczonych jako 96/3, 96/4 i 90/26 z rzeczywistym stanem prawnym poprzez wykreślenie ujawnionego w dziale II księgi wieczystej prawa własności powodowej Gminy D. i wpisanie w to miejsce pozwanych.

Sąd ustalił, że pozwani złożyli wniosek o zatwierdzenie podziału ich działek położonych w K. o numerach 90/12 i 90/25, dla których Sąd Rejonowy prowadził księgę wieczystą nr Y. Decyzją z dnia 11 listopada 1998 r. Wójt Gminy D., działając na podstawie m.in. art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm., obecnie: jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: „u.g.n.”), zatwierdził projekt podziału nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działki nr 90/12 i 90/25, obręb K., Gmina D., objętej księgą wieczystą nr Y Sądu Rejonowego, na 7 różnych działek, w tym na działkę 90/26. W stosunku do działki nr 90/26 Wójt Gminy orzekł również o przejściu jej własności z dniem, gdy decyzja stała się ostateczna na Gminę D. jako drogi dojazdowej do nowopowstałych działek budowlanych. Decyzją z dnia 30 grudnia 1998 r., Wójt Gminy D. na wniosek pozwanych zatwierdził projekt podziału nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 96/2, obręb K., Gmina D., objętej księgą wieczystą nr Y Sądu Rejonowego, na 15 różnych działek, w tym na działki nr 96/3 i 96/4, co do których postanowił także że przechodzą na własność Gminy D. jako drogi dojazdowe do nowopowstałych działek budowlanych z dniem, gdy decyzja o podziale stanie się ostateczna. Pozwani złożyli oświadczenie o nieodpłatnym przekazaniu na rzecz strony powodowej działek przeznaczonych na drogi. Wnioskiem z 30 grudnia 2004 r., pozwani wystąpili do Starosty Powiatu W. o wydanie decyzji o odszkodowanie za przejęte na własność Gminy na podstawie wymienionych wyżej decyzji działki o numerach 90/26 oraz 96/3 i 96/4 w K. W dniu 3 stycznia 2007 r. Starosta Powiatu W. wydał decyzję umarzającą postępowanie w sprawie ustalenia na rzecz K. i G. P. odszkodowania - jako bezprzedmiotowego. Na skutek odwołania od powyższej decyzji, wniesionego

przez K. i G. P., Wojewoda uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Kolejną decyzją z dnia 20 listopada 2007 r. Starosta Powiatu W. ustalił wysokość odszkodowania na rzecz K. i G. P. w kwocie 267.570 zł z tytułu przejęcia na własność Gminy D. opisanych wyżej działek. Na skutek odwołania od tej decyzji, wniesionego przez Gminę D., Wojewoda uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Starosta Powiatu W., decyzją z dnia 25 lipca 2008 r., ponownie ustalił wysokość odszkodowania na rzecz K. i G. P. w kwocie 267.570 zł z tytułu przejęcia na własność Gminy D. wyżej wymienionych działek na drogi, zobowiązując Gminę do wypłaty odszkodowania. Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2009 r., Wojewoda zawiesił postępowanie administracyjne, wzywając Gminę D. do wystąpienia z powództwem o uzgodnienie treści księgi wieczystej nr X celem ustalenia właściciela przedmiotowej nieruchomości. Obecnie działki nr 96/3, 96/4 i 90/26, położone w K., określone jako drogi, stanowiące własność Gminy D., są wpisane do księgi wieczystej X Sądu Rejonowego. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy D. z 9 grudnia 1994 r., obowiązującym na dzień, w którym decyzje o podziale stały się ostateczne, działki nr 96/3 i 96/4 położone były na obszarze przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową z usługami nieuciążliwymi, zlokalizowanymi wzdłuż drogi nr 117, natomiast działka nr 90/26 położona była na obszarze przeznaczonym pod zabudowę usługową i mieszkaniową. Plan ogólny nie przewidywał dla powyższego obszaru przebiegu dróg publicznych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze, decyzjami z 19 lipca 2006 r., stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy D. z dnia 13 listopada 1998 r. oraz z dnia 30 grudnia 1998 r. w części dotyczącej przejęcia wydzielonych działek nr 90/26 oraz 96/3 i 96/4 na rzecz Gminy D., bowiem wydzielone pod budowę dróg grunty przechodzą na własność gminy z mocy samego prawa i nie jest dopuszczalne orzekanie o przejściu tego prawa w drodze decyzji administracyjnej. Działka nr 90/26 w K. od 2001 r. nosi nazwę ul. R., na której znajdują się punkty usługowe i sklepy. Drogi usytuowane na działkach 96/3 i 96/4 stanowią fragment ul. W. Od wydzielenia z macierzystych działek wykorzystywane są jako drogi. Na

obszarze przedmiotowych działek strona powodowa przeprowadziła prace związane z położeniem instalacji wodnej, gazowej oraz energii elektrycznej.

Sąd Rejonowy uznał, że w odniesieniu do działek objętych postępowaniem zostały spełnione przesłanki określone w art. 98 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu sprzed jego nowelizacji, tj. sprzed 15 lutego 2000 r., skutkujące przejściem ich własności na powódkę. Pojęcie drogi, użyte w art. 98 ust. 1 u.g.n., obejmuje nie tylko drogi publiczne, o których mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm., dalej: „u.o.d.p.”), ale również ogólnodostępne drogi w osiedlach mieszkaniowych, które nie zostały zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych (art. 11 ust. 1 u.o.d.p.). Drogi tego typu, które służą przede wszystkim potrzebom mieszkańców określonego obszaru, zgodnie z ustawą, powinny być oznakowane jako drogi wewnętrzne albo ulec likwidacji. Według definicji zawartej w ustawie o drogach publicznych, podobnie ograniczony zakres użyteczności ma ulica, a w taki sposób wykorzystywane są drogi na działkach nr 90/26 oraz nr 96/3 i 96/4 w K. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – obowiązującym w dniu, w którym decyzje o podziale stały się ostateczne – działki nr 96/3 i 96/4 były położone na obszarze przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową z usługami nieuciążliwymi, zlokalizowanymi wzdłuż drogi nr 117, natomiast działka nr 90/26 położona była na obszarze przeznaczonym pod zabudowę usługową i mieszkaniową. Plan ogólny nie przewidywał dla powyższego obszaru przebiegu dróg publicznych i innych dróg dojazdu. Wydzielenie przy podziale nieruchomości mniejszych działek pod zabudowę usługową czy mieszkaniową wymaga uwzględnienia koniecznej obsługi komunikacyjnej i infrastruktury technicznej. Wydzielenie gruntów pod budowę ulic powstaje, wtórnie, jako wynik podziału, wobec czego wynika on z potrzeby obsługi nowopowstałych działek. Biorąc pod uwagę, że przedmiotowe działki w istocie są ulicami, tak są traktowane i wykorzystywane, a nadto posiadają swoje nazwy, nadane uchwałami Rady Gminy D., Sąd Rejonowy uznał, że zostały spełnione przesłanki z art. 98 ust. 1 u.g.n., co uzasadniało oddalenie powództwa.

Od wyroku Sądu Rejonowego apelację wniosła powódka, która zaskarżyła go w całości, wnosząc o jego zmianę poprzez uzgodnienie z rzeczywistym stanem prawnym treści księgi wieczystej X, w części dotyczącej działek oznaczonych jako

96/3, 96/4 i 90/26, poprzez wykreślenie ujawnionego w dziale II księgi wieczystej prawa własności powodowej Gminy D. i wpisanie w to miejsce pozwanych, tj. o odłączenie z działu I tej księgi działek oznaczonych jako nr 96/3, 96/4 i 90/26 i założenie dla nich nowej księgi, gdzie w dziale II jako właściciele wpisani zostaną K. i G. P. Wyrokiem z dnia 21 września 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił apelację, uznając za prawidłowe ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Podkreślił konieczność uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych rozstrzygnięć organów administracyjnych, co ma swe źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej. Podstawę wpisu do księgi wieczystej prawa własności spornych nieruchomości stanowiły dwie decyzje administracyjne Wójta Gminy D. Zostały one zaskarżone przez stronę powodową do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., ale jedynie w zakresie stwierdzenia przejścia prawa własności działek nr 90/26, 96/3 i 96/4 na rzecz Gminy D. W tym też zakresie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność decyzji, uznając iż przejście własności nastąpiło z mocy prawa. W pozostałym zakresie (zatwierdzenie projektów podziałów) decyzje Wójta Gminy D. nie zostały wzruszone i stały się ostateczne z upływem terminu do wniesienia od nich odwołania. Artykuł 98 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższych decyzji, określając warunki przejścia prawa własności gruntu na gminę, przewidywał, że niezbędny jest wniosek właściciela o wydzielenie z nieruchomości dzielonej gruntów pod drogi oraz istnienie ostatecznej decyzji administracyjnej zatwierdzającej wnioskowany plan podziału. Określone w art. 98 ust. 1 warunki przejścia prawa własności stanowią *numerus clausus*. Zgodność decyzji o zatwierdzeniu planu podziału (w którym określone działki wydzielono na drogi) z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego można weryfikować w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Nawet niezgodna z art. 93 ust. 1 u.g.n. decyzja, która określa, jakie działki mają być zajęte pod drogę, mimo że droga ta nie jest przewidziana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wywiera – po uprawomocnieniu się – konsekwencje w postaci przeniesienia własności działek na gminę. Ewentualna zatem wadliwość decyzji Wójta Gminy D. nie mogła wpływać na skuteczność przejścia prawa własności *ex lege* na Gminę D. na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy

z dniem, w którym decyzje stały się ostateczne. Sąd Okręgowy nie mógł zatem kwestionować treści decyzji, w których obok oznaczenia dzielonych działek, poprzez dopisek „droga”, określono przeznaczenie nieruchomości.

Nawet akceptacja stanowiska powódki, że art. 98 ust. 1 u.g.n. dotyczy tylko dróg publicznych nie pozwalałaby uwzględnić powództwa. Uchwałą nr XXXVI/239/2001 z dnia 27 lutego 2001 r. Rady Gminy D., działce nr 90/26 nadano nazwę ul. R., natomiast działki nr 96/3 i 96/4 stanowią obecnie część ul. W. Podane nieruchomości są zatem częścią gminnych dróg publicznych. Zgodnie natomiast z art. 2a ust. 2 u.o.d.p., drogi gminne stanowią własność gminy. Sąd nie mógł zatem stwierdzić, wbrew przepisom wymienionej ustawy, że całość, bądź też część drogi publicznej stanowi własność innej jednostki niż gmina.

Powództwo było niezasadne także ze względu na treść art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm., dalej: „p.w.u.r.a.p.”), według którego nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

Ponadto powództwo nie mogło zostać uwzględnione z tej przyczyny, że w pozwie i w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji powódka wskazała na niemożliwy do zrealizowania sposób usunięcia rzekomej niezgodności stanu prawnego księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Uwzględnienie żądania pozwu, którym Sąd jest związany, prowadziłoby do wpisania w księdze wieczystej X dwóch właścicieli – pozwanych, co do części nieruchomości wskazanej w pozwie oraz powodowej Gminy, w pozostałej części nieruchomości. Dostrzegła to także powódka, która dokonała w apelacji niedopuszczalnej zmiany przedmiotowej powództwa.

Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną wniosła powódka, która zaskarżyła go w całości. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła naruszenie: art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 98 ust. 1 u.g.n., art. 98 ust. 1

u.g.n. w zw. z art. 2a ust. 2 u.o.d.p. oraz art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. zarzuciła naruszenie art. 383 k.p.c. Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności podlegał rozpoznaniu zarzut naruszenia art. 383 k.p.c., gdyż jego bezzasadność czyniłaby bezprzedmiotowym badanie dalszych zarzutów skargi kasacyjnej. Zgodnie z tym przepisem, w postępowaniu apelacyjnym nie można rozszerzyć żądania pozwu ani występować z nowymi roszczeniami. Sąd Apelacyjny bezzasadnie przyjął, że powódka w postępowaniu apelacyjnym zmieniła treść żądania przez uściślenie, że uwzględnienie powództwa powinno nastąpić poprzez wykreślenie ujawnionego w dziale II księgi wieczystej X prawa własności powodowej Gminy D. i wpisanie w to miejsce pozwanych, tj. o odłączenie z działu I tej księgi działek oznaczonych jako nr 96/3, 96/4 i 90/26 i założenie dla nich nowej księgi, gdzie w dziale II jako właściciele wpisani zostaną K. i G. P. Takie żądanie zostało bowiem już sprecyzowane przed Sądem pierwszej instancji: w piśmie procesowym z dnia 3 września 2009 r. (k. 12- 15) oraz podtrzymane na rozprawie w dniu 20 października 2009 r. (k. 70). Z tych względów zarzut naruszenia art. 383 k.p.c. był zasadny.

Uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. Z dokonanych przez Sąd Okręgowy ustaleń nie wynika, aby zostały spełnione przesłanki określone w tym przepisie warunkujące nabycie *ex lege* prawa własności nieruchomości, objętej postępowaniem, przez powódkę. Z samego faktu wydania przez Wójta Gminy D. dwóch decyzji administracyjnych zatwierdzających projekt podziału nieruchomości (z dnia 11 listopada 1998 r. oraz z dnia 30 grudnia 1998 r.) nie można wyprowadzić poprawnie uzasadnionego wniosku, że w następstwie wydania tych decyzji, w dniu 1 stycznia 1999 r., znajdowały się we władaniu powódki wydzielone części nieruchomości (działki, których dotyczy pozew), nie stanowiące jej własności, zajęte pod drogi publiczne. Okoliczności uzasadniające zastosowanie art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. powinny więc mieć miejsce przed 1 stycznia 1999 r. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 lipca 2001 r., I

SA 513/00, Lex nr 54529, z dnia 21 sierpnia 2002 r., I SA 1441/00, Lex nr 137831, z dnia 15 czerwca 2008 r., I OSK 1014/07, Lex nr 495964, z dnia 23 września 2009 r., I OSK 1360/08, Lex nr 595096). Pomijając, że poza ustaleniami faktycznymi Sądu pozostała okoliczność, kiedy wyżej wymienione decyzje stały się ostateczne i faktycznie działki zostały „zajęte” przez powódkę, to pozostająca we władaniu jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości powinna, zgodnie z art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p., być drogą publiczną, co wymagało spełnienia odpowiednich wymagań technicznych i prawnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99, Lex nr 47974). Innymi słowy, nieruchomości powinna w dniu 1 stycznia 1999 r. spełniać określone kryteria techniczne wymagane od dróg publicznych – a nie jedynie umożliwiać w przyszłości jej zagospodarowanie na drogę publiczną – a ponadto być zaliczona do odpowiedniej kategorii dróg publicznych w trybie przewidzianym w przepisach u.o.d.p. Niezależnie od powyższego, art. 73 ust. 3 p.w.u.r.a.p. przewiduje, że podstawą ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, przeważa stanowisko, że pomimo tego, iż sprawa o stwierdzenie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. ma za swej istoty charakter cywilny, a zatem byłaby rozpoznawana przez sąd powszechny gdyby nie wyłączenie, polegające na przekazaniu orzekania w tym przedmiocie do kompetencji wojewody. Z tej przyczyny, decyzja wojewody, o której mowa tym przepisie, ma charakter wyłącznego dowodu nabycia przez Skarb Państwa lub odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności na podstawie art. 73 ust. 1 tej ustawy. W konsekwencji, nie jest możliwe samodzielnie ustalenie nabycia prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w dniu 1 stycznia 1999 r. na tej podstawie prawnej przez sąd w postępowaniu sądowym jako przesłanki innego rozstrzygnięcia (por. uzasadnienia uchwał z dnia 26 maja 2006 r., III CZP 19/2006, OSNC 2006, nr 12, poz. 195 oraz z dnia 5 grudnia 2002 r., III CZP 78/2002, OSNC 2003, nr 10, poz. 135 oraz uzasadnienie wyroku z dnia 16 maja 2002 r., IV CKN 1971/2000, OSNC 2003, nr 9, poz. 120). Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną, przychylił się do tego stanowiska.

Artykuł 73 ust. 1 p.w.u.r.a.p. zawiera przepis przewidujący wywłaszczenie nieruchomości z mocy prawa za odszkodowaniem. O zaistnieniu skutku przewidzianego w tym przepisie rozstrzyga wojewoda jako organ administracji publicznej, do którego kompetencji ustawodawca wyraźnie przekazał rozstrzygnięcie w tym zakresie.

Uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 98 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 2a ust. 2 u.o.d.p. wskutek przyjęcia przez Sąd Okręgowy, że w chwili orzekania poszczególne działki – których dotyczyło żądanie pozwu – wchodziły w skład dróg publicznych z tej przyczyny, że uchwałą nr XXXVI/239/2001 Rady Gminy D. z dnia 27 lutego 2001 r. działce nr 90/26 nadano nazwę ul. R., a działki nr 96/3 i 96/4 były w chwili orzekania częścią ul. W. – stanowią zatem części gminnych dróg publicznych. Zgodnie z obowiązującym w chwili orzekania art. 2a ust. 2 u.o.d.p., drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego województwa, powiatu lub gminy. Do dróg gminnych, według art. 7 ust. 1 tej ustawy, zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym nie zaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwej rady powiatu (art. 7 ust. 2). Sąd Okręgowy nie ustalił, aby w odniesieniu do obu wskazanych ulic zostało spełnione kryterium formalne określone w art. 7 ust. 2 u.o.d.p. pozwalające przyjąć, że w chwili orzekania wskazane wyżej ulice stanowiły część dróg gminnych. Trafnie podniesiono także w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, że statusu drogi gminnej nie nadaje sama uchwała rady gminy podjęta w trybie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) m.in. w sprawie nazw ulic.

Dla rozstrzygnięcia sprawy zasadnicze znaczenie ma wykładnia art. 98 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania dwóch decyzji administracyjnych o podziale nieruchomości pozwanych, w szczególności użytego w tym przepisie pojęcia „drogi”. Należy podzielić stanowisko wyrażane dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki z dnia 8 grudnia 2005 r., II CK 312/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 156 oraz z dnia 27 czerwca 2007 r., II CSK 127/07, Lex nr 445127), że pojęcie to nie obejmuje wszystkich dróg, lecz jedynie drogi

publiczne w rozumieniu przepisów u.o.d.p. Za taką wykładnią, jak wyjaśniono w powołanych wyżej orzeczeniach, przemawia przede wszystkim zmiana treści normatywnej dotyczącej podziału nieruchomości w przepisach u.g.n. w stosunku do regulacji zawartych poprzednio w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz relacja pomiędzy art. 98 ust. 1 u.g.n. a przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i o drogach publicznych. Jeżeli podział nieruchomości podporządkowany jest wymaganiom gospodarki przestrzennej, a regulacja prawna w tym zakresie uwzględnia jedynie wydzielenie drogi publicznej (por. art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, obecnie: jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), to tylko do tej kategorii drogi można odnieść skutek w postaci nabycia jej na własność, z mocy prawa, przez gminę. Taką interpretację potwierdza zmiana art. 98 ust. 1 u.g.n., obowiązująca od dnia 15 lutego 2000 r., dokonana art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70), zgodnie z którą art. 98 ust. 1 u.g.n. dotyczy jedynie dróg publicznych: gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych. Wyżej dokonana zmiana miała na celu jedynie sprecyzowanie pojęcia „drogi” użytego w art. 98 ust. 1 u.g.n. Ponadto, od dnia 1 stycznia 1999 r., po zmianach dokonanych mocą art. 52 pkt 2 ustawy z dnia 14 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.), obowiązuje art. 2a ust. 2 u.o.d.p., zgodnie z którym, jeżeli nieruchomość jest zajęta pod drogę publiczną – jedną z wymienionych w art. 2 ust. 1 (krajową, wojewódzką, powiatową lub gminną) – stanowi ona własność Skarbu Państwa albo właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Zbyteczne jest więc pozbawianie własności nieruchomości jej dotychczasowego właściciela na rzecz Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego w wyniku decyzji o podziale nieruchomości w sytuacji, gdy nowowydzielona działka gruntu nie ma być w przyszłości wykorzystywana pod drogę publiczną. Ponadto, zgodnie z art. 6 pkt 1 u.g.n., jednym z celów publicznych w rozumieniu tej ustawy jest wydzielenie gruntów pod drogi publiczne. Powyższe potwierdza więc, że art. 98 ust. 1 u.g.n. –

zawierający przepis o charakterze wyłączeniowym – należy interpretować wąsko z uwzględnieniem celów publicznych, jakie ma realizować wyżej wymieniona ustawa.

Przyjmując, że art. 98 ust. 1 u.g.n. dotyczy wydzielania działki pod drogę publiczną za uzasadniony należy uznać zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 98 ust. 1 u.g.n. wskutek przyjęcia przez Sąd Okręgowy, że wystarczającą podstawą do przyjęcia, że ziściły się przesłanki wymienione w art. 98 ust. 1 u.g.n. warunkujące nabycie własności nieruchomości przez powodową Gminę, było złożenie przez pozwanych, jako właścicieli nieruchomości, wniosków o podział nieruchomości oraz wydanie decyzji podziałowych, w których wydzielono działki pod drogi. Związanie sądu wydanymi decyzjami o podziale nieruchomości, w których użyto jedynie ogólnego sformułowania „droga” w odniesieniu do części nowowydzielonych działek, nie zwalniało Sądu Okręgowego od konieczności ustalenia, czy działki te na podstawie decyzji administracyjnych zostały wydzielone z przeznaczeniem pod drogę publiczną, tj. czy działki te miały spełniać w przyszłości funkcje jednej z dróg publicznych, o których mowa w art. 2 w zw. z art. 1 u.o.d.p. Podstawą tego ustalenia powinna być przede wszystkim treść samych decyzji administracyjnych (jej rozstrzygnięcia, uzasadnienia, podanej podstawy prawnej) w powiązaniu z dokumentami poprzedzającymi ich wydanie oraz obowiązującego, w chwili wydania decyzji, planu zagospodarowania przestrzennego przy uwzględnieniu treści art. 93 ust. 3 u.g.n, z którego wynika, że działki, które powstają w wyniku podziału powinny mieć dostęp do drogi publicznej. Trafnie natomiast przyjął Sąd Okręgowy, że nie należy do drogi sądowej merytoryczna kontrola zasadności wydanych decyzji administracyjnych. Ewentualna sprzeczność wydanych decyzji administracyjnych w przedmiocie podziału nieruchomości - w razie ustalenia, że wydzielono nimi działki pod drogę publiczną - z treścią planu zagospodarowania przestrzennego podlega badaniu w ramach postępowania administracyjnego.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

