

UCHWAŁA

Dnia 11 września 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Agnieszka Piotrowska

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa U. B., I. O. i M. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych

i Autostrad Oddziałowi w W.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 11 września 2013 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 8 marca 2013 r.,

"Czy w świetle art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80 poz. 721) w brzmieniu pierwotnym, ocena przesłanki braku możliwości prawidłowego korzystania w dotychczasowym celu z części nieruchomości pozostałej po przejęciu na potrzeby inwestycji drogowej, winna dotyczyć jedynie oceny niemożności prawidłowego korzystania z pozostałej działki na skutek odłączenia od niej nabytej nieruchomości czy też "niemożność" tę należy oceniać szerzej -

biorąc pod uwagę również negatywne skutki wynikające z realizacji inwestycji drogowej, w związku z którą dokonano przejęcia pierwszej części tej nieruchomości?"

podjął uchwałę:

Przesłanką roszczenia właściciela nieruchomości o nabycie niewywłaszczonej na cele budowy dróg części tej nieruchomości (art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych - Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) jest niemożność prawidłowego jej wykorzystania na dotychczasowe cele będąca następstwem odłączenia od niej części wywłaszczonej.

Uzasadnienie

Powódki wniosły o nakazanie pozwanemu złożenia oświadczenia woli o nabyciu pozostałej, niewywłaszczonej części nieruchomości, położonej w gminie Z., obręb N. o powierzchni 0,46 ha wraz z usytuowanymi na niej zabudowaniami, za równoczesną zapłatą ceny w wysokości 1565045 zł, stosownie do przypadających im udziałów we współwłasności tej nieruchomości.

Pozwany wnioskował o oddalenie powództwa.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając sprawę na skutek apelacji powódek od wyroku Sądu Okręgowego w W. oddalającego ich powództwo, poczynił następujące ustalenia faktyczne:

Powódki były współwłaścicielkami nieruchomości obejmującej działkę nr 174/2 o powierzchni 0,6000 ha, na której w okresie od 1968 do 2003 r. U. B. prowadziła, wraz z rodziną, piekarnię i sklep firmowy z pieczywem. Klientelę sklepu stanowiła miejscowa ludność oraz osoby podróżujące samochodami drogą nr 8. W 1997 r. dokonała rozbudowy i unowocześnienia piekarni, jednak od 2000 r. jej działalność zaczęła przynosić straty finansowe, a niska efektywność utrzymywała się do 2003 r. Już w 2000 r. pojawił się problem rozbudowy drogi krajowej i związanej z tym infrastruktury; nie było wiadomo jakie będą losy nieruchomości. Kontrolerzy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nakazali usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego i sanitarnego piekarni, która nie została zmodernizowana, a w październiku 2003 r. U. B. złożyła oświadczenie o zawieszeniu prowadzenia działalności. W 2006 r. zwróciła się do Państwowej Inspekcji Sanitarnej o określenie warunków sanitarnych dla modernizacji i przewidywanej rozbudowy piekarni. Z uzyskanej odpowiedzi wynikało, że konieczne byłoby przeprowadzenie gruntownego remontu pomieszczeń i modernizacji. Powódka nie podjęła w tym celu żadnych działań.

Decyzją z dnia 17 listopada 2004 r. Wojewoda [...] zatwierdził projekt podziału działki o numerze 174/2, na działki o numerach 174/3 i 174/4, w związku z zamiarem nabycia lub wywłaszczenia działki nr 174/3 o powierzchni 0,1419 ha pod planowaną rozbudowę drogi krajowej. Decyzją nr 829/09 z dnia 15 maja 2009 r. Wojewoda [...] orzekł o wywłaszczeniu tej działki; wywłaszczone zostały również

niemal wszystkie nieruchomości położone wokół nieruchomości powódek. Na obszarze przylegającym do terenu inwestycji, w sąsiedztwie powódek, znajdują się dwa stare, niezamieszkałe budynki. Rodziny U. B. i M. K. są jedynymi, zamieszkującymi w tym rejonie. Pozostała po wywłaszczeniu część nieruchomości nie ma dostępu ani do drogi powiatowej, dochodziła do niej wywłaszczona działka, ani bezpośredniego dostępu do drogi krajowej. Dotarcie do dróg publicznych jest możliwe jedynie za pośrednictwem tzw. drogi serwisowej. Po przebudowie w 2008 r. drogi krajowej nr 8, warunki ewentualnego funkcjonowania piekarni uległy pogorszeniu, z uwagi na ograniczenia dojazdowe związane z dostawami mąki, odbiorem pieczywa i dostępnością klientów do sklepu. Piekarnia i sklep w istniejącym stanie sanitarnym, technicznym oraz układzie lokalizacyjnym i komunikacyjnym nie nadają się do prawidłowego wykorzystania. Wartość nieruchomości określona została przez rzeczoznawcę na kwotę 1528495 zł.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że przyczyną wywłaszczenia części nieruchomości powódek, pozbawienia pozostałej części dostępu do drogi powiatowej oraz uniemożliwienia kontynuowania działalności piekarniczej i handlowej była realizacja inwestycji przebudowy drogi krajowej numer 8. W zakresie oceny prawnej roszczenia Sąd ten powziął wątpliwości sformułowane w zagadnieniu prawnym, przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Dotyczy ona wykładni art. 13 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, dalej: „ustawa o szczególnych zasadach...”), w pierwotnym brzmieniu. Sąd Apelacyjny uznał, że istnieje możliwość interpretacji tego przepisu, wskazującej na to, że „brak możliwości korzystania z pozostałej części nieruchomości na dotychczasowe cele” musi pozostawać w związku przyczynowym z wywłaszczeniem. Dopuszczalna jest również wykładnia przyjmująca, że niewywłaszczona część nieruchomości nie nadaje się na dotychczasowe cele nie z powodu wywłaszczenia, lecz z uwagi na budowę inwestycji (negatywnych skutków nią wywołanych), na potrzeby której przejęto pierwszą część nieruchomości.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uchwalenie w dniu 10 kwietnia 2003 r. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych było związane z wprowadzaniem w życie przyjętych założeń rozwoju gospodarczego kraju, dotyczących infrastruktury, a celem, zdecydowane uproszczenie przygotowania i wykonania inwestycji w zakresie dróg krajowych, wpływające na przyspieszenie rozwoju infrastruktury drogowej (uzasadnienie do projektu ustawy Sejm IV kadencji – druk numer 858). Stosowanie jej postanowień zostało ograniczone w czasie - początkowo do 31 grudnia 2007 r., a po zmianach do 2020 r. Ustawa obejmuje szczególne, odmienne od dotychczasowych uregulowań, rozwiązania prawne dotyczące ustalania lokalizacji dróg, podziałów nieruchomości i nabywania tych nieruchomości lub ich części pod budowę dróg oraz budowy tych dróg (art. 1 ust. 1). Swoistość ich polega na połączeniu kilku rozstrzygnięć administracyjnych w jednej decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji drogi (art. 7 ust. 1); zatwierdza ona także projekt podziału nieruchomości (art. 12 ust. 1). Rozpoczęcie realizacji inwestycji wymagało wydania przez wojewodę decyzji o pozwoleniu na budowę drogi (art. 24 ust. 1), której przebieg określony był w decyzji o ustaleniu lokalizacji. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.), do nieruchomości objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, wydanymi na podstawie dotychczasowych przepisów, stosuje się przepisy rozdziału trzeciego ustawy w dotychczasowym brzmieniu, które regulują nabywanie nieruchomości pod drogi.

Nieruchomości lub ich części przeznaczone na pasy drogowe, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, będące własnością osób fizycznych, były nabywane na podstawie art. 13 ust. 1 w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w drodze umowy (sprzedaż, zamiana). W przypadku niedojścia do zawarcia umowy w wyznaczonym terminie Generalny Dyrektor inicjował postępowanie wywłaszczeniowe, prowadzone przez wojewodę (art. 15 do art. 18). Ostateczna decyzja o ustaleniu

lokalizacji drogi była podstawą nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (art. 14), do wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym umów dzierżawy, najmu lub użyczenia, wystąpienia o rozwiązanie umowy o użytkowanie wieczyste i wszczęcia procedury odzyskania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w innej formie niż zawarcie umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego (art. 19).

Przepis art. 13 ust. 3 u.s.z.p.r.i.d.k. stanowi, że w przypadku, o którym mowa w ust. 1, jeżeli nabywana jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa tej części nieruchomości. Uzasadnienie do projektu ustawy wskazuje, że uregulowanie to, dotyczące nabywania t.zw. „resztówek”, leżących poza pasem drogowym, części nieruchomości, które nie nadają się do wykorzystania, powinno przyczynić się do usprawnienia procesu wykupu gruntów. Przepis ten nie był do tej pory przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego roszczenie objęte art. 13 ust. 3 traktowane było jako związane ze skutkiem przejęcia (wywłaszczenia) części nieruchomości (por. wyroki: z dnia 28 października 2005 r., I OW 215/05; z dnia 8 listopada 2011 r., I OSK 1932/10, niepubl.).

Wykładnia językowa art. 13 ust. 3 u.s.z.p.r.i.d.k., uwzględniająca pierwszeństwo reguł języka prawnego przed wskazaniem języka potocznego, przemawia za przyjęciem, że chodzi w nim o sytuację pozbawienia właściciela nieruchomości własności części nieruchomości (kupno lub wywłaszczenie), a to ograniczenie zakresu przedmiotu własności, wywołuje konsekwencje w postaci nieprzydatności okrojonej części, do dalszego wykorzystywania, na dotychczasowe cele. Przesłanką roszczenia przyznanego właścicielowi nieruchomości są zatem zdarzenia w postaci kupna lub wywłaszczenia części nieruchomości oraz utraty przydatności pozostałej jej części do prawidłowego korzystania, zgodnie z dotychczasowymi celami. Na zależność przyczynowo-

skutkową pomiędzy tymi zdarzeniami wskazuje określenie warunku – „jeżeli nabywana jest część nieruchomości”. Zwrot „dotychczasowe cele” dotyczy czynienia z pozostałej części nieruchomości użytku odpowiadającego wcześniejszemu założeniu. Określenie tych celów dokonywane jest drogą analizy korzystania z nieruchomości zanim doszło do podziału i przejęcia jej części oraz możliwości jego kontynuacji. Chodzi o faktyczne korzystanie z nieruchomości oraz niemożliwość kontynuowania go przez właściciela, nawet przy dokonaniu zmiany sposobu osiągania dotychczasowych celów. Za takim rozumieniem art. 13 ust. 3 u.s.z.p.r.i.d.k. przemawia również wykładnia funkcjonalna, wskazująca na dążenie do ograniczenia negatywnych skutków wywłaszczenia. Pozbawienie własności nieruchomości, znajdujące usprawiedliwienie w realizacji celu społecznie pożądanego, powinno co do zasady ograniczać się do niezbędnej jej części. Przejęcie całej nieruchomości podyktowane zostało zabezpieczeniem interesu właściciela; stanowi wyjątek od zasady, który powinien być ściśle określony i interpretowany.

Do tego samego wniosku prowadzi wykładnia systemowa obejmująca odniesienie sensu odtwarzanego zwrotu do innych norm obowiązujących w systemie prawnym. Analogiczne unormowanie przewidziane zostało w art. 113 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (jednolity tekst Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: „u.g.n.”) – jeżeli wywłaszczeniem objęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela (...) nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie. Mimo odesłania w sprawach nieuregulowanych w rozdziale trzecim do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 23 u.s.z.p.r.i.d.k.), treść art. 13 ust. 3 zbieżna jest z treścią art. 113 ust. 3 u.g.n. Należy przyjąć, że przepis ten stanowi dodatkowe potwierdzenie nabycia pozostałej części nieruchomości, jeśli nie będzie się nadawała do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, także w sytuacji stosowania uproszczenia procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. W wyroku z dnia 2 lutego 2012 r., II CSK 265/112, niepubl. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że roszczenie przyznane art. 113

ust. 3 u.g.n. właścicielowi częściowo wyłączonej nieruchomości oparte jest na analizie skutków decyzji wyłączeniowej. Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym przedstawione zagadnienie prawne podziela ten pogląd. Nie ma podstaw do odmiennego określania przesłanek roszczeń przyznanych właścicielowi w obu uregulowaniach, skoro odnoszą się do takiej samej sytuacji i stanowią wyraz realizacji takiej samej funkcji. Usytuowanie art. 13 ust. 3 w ustawie o szczególnym charakterze nie ma znaczenia dla określenia kwestii związanych ze skutkami ograniczenia przedmiotu własności, skoro przepis ten przyznaje właścicielowi takie same uprawnienia, jak przy nabyciu lub wyłączeniu przeprowadzonym na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Właściciela nieruchomości obciąża obowiązek wykazania przesłanek objętych tym przepisem.

Brak ważkich argumentów na rzecz stanowiska, że do przesłanek roszczenia sformułowanego w art. 13 ust. 3 u.s.z.p.r.i.d.k. należy pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości, również w zakresie poprzednio prowadzonej działalności, spowodowane nie wyłączeniem części nieruchomości, ale zrealizowaniem inwestycji budowy drogi, zwłaszcza gdy wyłączenie części nieruchomości nie zmieniło sytuacji właścicieli. Pozostaje ono w sprzeczności z podstawową zasadą wykładni, zgodnie z którą wyjątkowe uregulowanie nie może być rozszerzająco wykładane, a tym bardziej przyjmowane do przypadków nieobjętych zakresem tej normy prawnej.

Na marginesie można dodać, że również w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej - „u.p.z.p.”) przewidziana została możliwość żądania od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części, jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Stosowanie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących lokalizacji dróg zostało wyłączone (art. 10 u.s.z.p.r.i.d.k.), co jednak nie stanowi przeszkody do dokonywania porównań systemowych, takich samych instytucji, związanych z działaniami podejmowanymi przez organy państwowe lub samorządowe, ingerującymi w uprawnienia właścicieli nieruchomości. Dochodzenie roszczenia

przewidzianego art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wymaga wykazania związku pomiędzy wprowadzoną zmianą a utratą możliwości dotychczasowego korzystania z nieruchomości lub jej części.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi jak na wstępie.