

Sygn. akt IV CSK 315/14

## POSTANOWIENIE

Dnia 15 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z wniosku Powiatu W.

przy uczestnictwie Gminy Miasta W.

o wpis,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 15 stycznia 2015 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy

od postanowienia Sądu Okręgowego w G.

z dnia 27 września 2013 r.,

- 1. oddała skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od wnioskodawcy na rzecz uczestnika kwotę 120 (sto dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

## UZASADNIENIE

Wnioskodawca, Powiat W., wniósł o odłączenie z księgi wieczystej [...] urządzonej dla nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miasta W. działki gruntu nr 60/1 i przyłączenie jej do księgi wieczystej [...] prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej własność Powiatu W. Wnioskodawca do wniosku o wpis dołączył potwierdzoną za zgodność z oryginałem, wydaną na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. - o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz.578 ze zm.) oraz art. 6a ust.2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.– dalej jako u.d.p.), uchwałę nr XII/128/2000 Rady Powiatu W. z dnia 24 marca 2000 r. w sprawie zaliczenia dróg na terenie Powiatu W. do kategorii dróg powiatowych wraz ze stanowiącym jej załącznik wykazem dróg, wypis z rejestru gruntów dotyczący działki nr 60/1, z którego wynikało, że jej powierzchnia wynosi 0,0148 ha i jest to teren zabudowy mieszkaniowej, wyrys z mapy ewidencyjnej gruntów wskazujący usytuowanie działki nr 60/1 oraz zaświadczenie Zarządu Drogowego z dnia 16 lipca 2012 r. zaświadczające, że droga powiatowa miejska - ulica R., została zaliczona do kategorii dróg powiatowych; zostały nadto złożone dokumenty potwierdzające umocowanie dyrektora Zarządu Drogowego do działania w postępowaniu.

Referendarz sądowy postanowieniem z dnia 22 listopada 2012 r. dokonał wpisu zgodnie z wnioskiem. Rozpoznając skargę Gminy Miasta W. na orzeczenie referendarza, Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 19 grudnia 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżony wpis. W ocenie Sądu złożone przez wnioskodawcę dokumenty wskazywały na nabycie własności działki nr 60/1 przez Powiat W.; o przejściu prawa własności z dotychczasowego właściciela - Gminy, na rzecz Powiatu, zdecydowała uchwała Rady Powiatu zaliczająca przebiegającą na działce nr 60/1 drogę do dróg powiatowych. Zgodnie z art. 2a u.d.p. droga powiatowa stanowi własność powiatu, a powołany przepis stanowi samoistną podstawę prawną dla wpisu prawa własności w księdze wieczystej. Sąd Rejonowy wskazał też, że pomiędzy podmiotami wymienionymi w art. 2a u.d.p. jedyną dopuszczalną formą przenoszenia własności nieruchomościami zajętych pod drogi publiczne jest zmiana przynależności drogi publicznej do określonej kategorii.

Na skutek apelacji uczestniczki, Sąd Okręgowy w G., postanowieniem z dnia 27 września 2013 r. zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że uchylił zaskarżony wpis i oddalił wniosek. Sąd Okręgowy wskazał na wynikający z ustawy o drogach publicznych podział dróg ze względu na ich funkcje w sieci drogowej oraz zauważył, że zaliczenie danej drogi do konkretnej kategorii związane jest z legitymowaniem się przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego prawem własności do gruntów, po których droga ta przebiega, podkreślił, że nabycie prawa własności nieruchomości zajętej przez określoną kategorię drogi przez jednostkę samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa następuje z mocy prawa. Przejście własności gruntu zajętego pod drogę może nastąpić tylko pomiędzy podmiotami wymienionymi w art. 2a u.d.p., a więc pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego lub tymi jednostkami i Skarbem Państwa i następuje wyłącznie w sytuacji zmiany przynależności drogi do określonej kategorii; taka nieruchomość trafić może do obrotu powszechnego wyłącznie w razie pozbawienia jej przypisanej ustawą funkcji. W ocenie Sądu Okręgowego, jakkolwiek skutkiem uchwały o zaliczeniu dotychczasowych dróg gminnych do kategorii dróg powiatowych jest pozbawienie dróg gminnych ich statusu to jednocześnie sama tylko uchwała w tym przedmiocie nie jest wystarczająca. Art. 6a ust. 3 ustawy wymaga bowiem nadto uchwały o ustaleniu przebiegu drogi powiatowej. Brak takiej uchwały stanowi przeszkodę do wpisu własności na podstawie art. 6a i 2a u.p.d.

W skardze kasacyjnej od postanowienia Sądu Okręgowego wnioskodawca zarzucił naruszenie: 1) art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) przez niezastosowanie w sytuacji, gdy ul. R. – dotychczasowa droga wojewódzka niewymieniona w wykazie, o którym mowa w ust.1 tego przepisu, z mocy niezastosowanego przepisu stała się drogą powiatową a skarżący na jego mocy stał się jej właścicielem, 2) art. 2a w związku z art. 6a u.d.p. przez błędną wykładnię, w konsekwencji czego „Sąd drugiej instancji wadliwie uznał, że nabycie własności drogi stanowiącej aktualnie ulicę R. – uprzednio będącej niewymienioną w wykazie z art. 103 ust. 1 drogą wojewódzką, która stała się z mocy tej ustawy drogą powiatową - wymaga podjęcia przez radę powiatu uchwały o zaliczeniu drogi do określonej kategorii oraz uchwały o ustaleniu przebiegu tej drogi, a podjęcie tych

uchwał powoduje przejście prawa własności drogi”, w sytuacji gdy droga ta stanowi własność skarżącego bez konieczności spełnienia dodatkowych przesłanek – co wnioszek wieczystoksięgowy czyni uzasadnionym.

We wniosku kasacyjnym skarżący domagał się uchylenia i „zmiany zaskarżonego postanowienia w całości poprzez utrzymanie wpisu w mocy”, a więc domagał się uchylenia zaskarżonego postanowienia i oddalenia apelacji Gminy Miasta W.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Treść zarzutów skargi kasacyjnej koncentruje się na wykazaniu wadliwości zaskarżonego postanowienia polegającej, zdaniem skarżącego, na pominięciu przez Sąd drugiej instancji, że jego prawo własności do gruntu, na którym usytuowana jest droga publiczna, aktualnie ul. R., w przebiegu wynikającym z mapy ewidencyjnej, wynika wprost z przepisu ustawy, to jest art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 - dalej jako p.w.u.r.a.p.). Przy tak skonstruowanym, wiodącym, zarzucie skargi kasacyjnej nie można oczywiście nie zauważyć, że wprowadzie postępowanie wieczystoksięgowe jest postępowaniem sformalizowanym, gdyż zgodnie z art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c. sąd wieczystoksięgowy, rozpoznając wnioski o wpis, bada jedynie treść i formę wniosku, treść i formę dołączonych do wniosku dokumentów oraz treść księgi wieczystej, ale rzeczywiście nie oznacza to, że wpis może dokonać tylko wówczas, gdy dane podlegające wpisowi wynikają z dokumentów, które do wniosku nakazuje dołączyć przepis art. 626<sup>2</sup> § 3 k.p.c., a więc orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, dokumentów z podpisem notarialnie poświadczonym oraz z decyzji administracyjnych. Jak przyjmuje się bowiem w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jeżeli z przepisu ustawy wynika, że nabycie określonego prawa następuje *ex lege* i nie jest dla jego powstania potrzebne poświadczenie tego nabycia, wtedy podstawą wpisu do księgi wieczystej może być sam przepis (tak Sąd Najwyższy: w uchwale z dnia 18 sierpnia 1992 r. III CZP 103/92, w postanowieniach z dnia 24 czerwca 1997 r., II CKN 216/97, OSNC z 1998 r., nr 1, poz. 7, z dnia 23 maja 2002 r., IV CKN 1092/00, OSNC z 2003 r., nr 9, poz. 122 i z dnia 10 grudnia 2004 r. III CK 91/04, M. Prawn.

2005/2/69 oraz w uchwałach: z dnia 7 października 2009 r., III CZP 69/09, OSNC z 2010 r., nr 4, poz.53, z dnia 9 lipca 1993 r., III CZP 91/93, OSNC z 1994 r., nr 2, poz. 29 i z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 15/09, OSNC z 2010 r., nr 1, poz. 10). Trafność w tej materii twierdzeń skarżącego nie czyni jednak skargi kasacyjnej uzasadnioną co najmniej z dwóch, równie istotnych, przyczyn. Pierwsza ma źródło w kognicji sądu wieczystoksięgowego. Kognicja ta, wynikająca z powołanego wyżej art. 626<sup>b</sup> § 2 k.p.c., dotyczy w jednakowym stopniu sądu pierwszej instancji jak i drugiej instancji wyłączając tym samym stosowanie art. 316 k.p.c. Dokonanie wpisu uwzględniającego wnioski na podstawie dokumentów nie dołączonych do wniosku o wpis stanowi przekroczenie granic kognicji tego sądu (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r., III CZP 80/09, OSNC z 2010 r., nr 6, poz. 84, postanowienie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2011 r., II CSK 538/10, niepubl.), podobnie przekroczeniem granic tej kognicji byłoby dokonanie wpisu na podstawie przepisu prawa, którego wnioskodawca nie powołał we wniosku. Tym samym kontrola zaskarżonego orzeczenia (wpisu) dokonywana przez sąd drugiej instancji na skutek wniesionej apelacji może być również ograniczona tylko do tego, czy w świetle dokumentów załączonych do wniosku, a więc i powołanych jako podstawa wpisu przepisów, była podstawa do dokonania wpisu, zgodnie z wnioskiem. Wnioskodawca we wniosku nie powołał art. 103 ust. 3 p.w.u.r.a.p. jako podstawy żądanego wpisu prawa własności, tak więc Sąd drugiej instancji nie stosując go nie mógł przepisu tego naruszyć. Jakkolwiek Sąd Najwyższy nie jest sądem wieczystoksięgowym nie budzi wątpliwości, że w postępowaniu ze skargi kasacyjnej wyłączone jest skuteczne powołanie się na inną, nową, podstawę wpisu.

Powyższe jest już wystarczające dla poczytania we wskazanej części zarzutów skargi kasacyjnej za nietrafne.

Treść skargi kasacyjnej jednoznacznie wskazuje, że skarżący wie, iż dołączona do wniosku uchwała nr XII/128/2000 Rady Powiatu W. z dnia 24 marca 2000 r. ma charakter deklaracyjny, bo jedynie potwierdza wynikający z art. 103 ust. 1 i 3 p.w.u.r.a.p. skutek w postaci zakwalifikowania ulicy R., poprzednio drogi wojewódzkiej, do dróg powiatowych. Taka kwalifikacja (z uwagi na funkcje w sieci drogowej - art. 2 u.d.p.), nie przesądza o własności gruntów, po których ul. R.

przebiega. O nabyciu przed dniem 1 stycznia 1999 r., z mocy prawa, własności gruntów zajętych przez drogi publiczne stanowił art. 51 pkt 2 u.d.p., a nieuporządkowane do dnia 31 grudnia 1998 r. stany prawne miał uporządkować z dniem 1 stycznia 1999 r. art. 73 u.p.w.r.a.p. Przepis stanowi o przejściu z mocy prawa własności gruntów zajętych przez drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym ust. 3 tego artykułu wymaga dla wykazania własności decyzji wojewody, o charakterze deklaratorywnym. Jako możliwą podstawę prawną nabycia własności gruntów pod drogami w orzecznictwie administracyjnym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r. II S.A./GI 498/08) wskazuje się nadto art. 60 ust. 1 u.p.w.r.a.p. (również wymagający deklaratorywnej decyzji wojewody), a także art. 64 u.p.w.r.a.p.; oba te przepisy stanowią o nabyciu mienia Skarbu Państwa i od Skarbu Państwa, ale żaden z nich nie dopuszcza możliwości uwłaszczenia powiatu na gruncie gminy. Jest niewątpliwe, że sam przebieg drogi musi być uwidoczniiony w sposób wymagany ustawą. Art. 6a ust. 3 u.d.p., który odnosi się do kwestii związania funkcji drogi z konkretną nieruchomością, a więc pozwala stwierdzić własność, stanowi, że ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga. W sprawie niniejszej przebieg ul. R. (jej fragmentu) został uwidoczniiony na wyrysie z mapy ewidencyjnej i z przebiegiem tej drogi pozostaje w związku zaświadczenie Zarządu Drogowego, dokumenty te nie są więc dokumentami wymaganymi ustawą. Zarzut zatem naruszenia art. 6a ust. 3 u.d.p. zawarty w skardze kasacyjnej jest nietrafny.

Nawet jednak zaliczenie ul. R. do dróg powiatowych i ustalenie jej przebiegu z zachowaniem trybu przewidzianego w art. 6a u.d.p. nie prowadzi do wniosku, że jeżeli przez działkę nr 60/1 o powierzchni 0,0148 ha stanowiącą własność Gminy (prawdopodobnie na podstawie decyzji komunalizacyjnej) przebiega droga powiatowa, to z tej przyczyny działka ta przechodzi na własność Powiatu, a podstawę prawną stanowi obowiązujący od 1 stycznia 1999 r. art. 2a u.d.p. Przy takim jego rozumieniu przepis ten byłby nie tylko przepisem uwłaszczającym ale przede wszystkim przepisem wywłaszczającym, i to bez odszkodowania, z czym zgodzić się nie można. Art. 2a niewątpliwie wskazuje, że nieruchomości zajęte pod

drogi są wyłączone z obrotu powszechnego i mogą być tylko własnością podmiotów publicznoprawnych, w nim wymienionych. W zależności od kategorii drogi może to być Skarb Państwa, samorzady województwa, powiatu lub gminy. Z treści art. 2a u.d.p. nie wynika natomiast, aby samo zaliczenie do kategorii dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych miało skutkować nabyciem prawa własności nieruchomości obejmującej tę drogę, podobnie z zaliczenia nieruchomości do określonej kategorii nie można wywodzić pozbawienia prawa własności jej dotychczasowego właściciela. Jeśli taki byłby zamiar ustawodawcy, dałby on temu wyraz, tak jak uczynił to np. w art. 51 pkt 2 u.d.p. w odniesieniu do gruntów oddanych i zajętych pod drogi publiczne, wybudowanych z udziałem czynu społecznego i istniejących dniu wejścia w życie tej ustawy, które stały się z tym dniem z mocy prawa własnością Państwa niezależnie od tego, kto wcześniej był ich właścicielem. Ponieważ powołany przepis nie przewiduje przejścia z mocy prawa własności gruntu na rzecz któregośkolwiek z podmiotów w nim wymienionych, należy go zatem wyklądać w ten sposób, że od 1 stycznia 1999 r. zaliczenie drogi do danej kategorii jest możliwe tylko w odniesieniu do dróg położonych na nieruchomościach stanowiących już własność właściwego podmiotu. Taki też pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/GI 506/09; w Krakowie z dnia 16 września 2008 r., III SA/Kr 267/08; w Bydgoszczy z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Bd 1209/12, a także NSA z dnia 29 lutego 2012 r. II OSK 2441/10).

Zważywszy zatem, że z art. 2a u.d.p. wynika, iż nieruchomości zajęte pod drogi publiczne mogą być tylko własnością podmiotów publicznoprawnych w nim wymienionych, to również przeniesienie własności gruntu zajętego pod drogę może nastąpić wyłącznie między podmiotami wymienionymi w art. 2a u.d.p. Przeniesienie takie może jednak mieć miejsce tylko wówczas gdy następuje zmiana przynależności drogi publicznej do określonej kategorii. Wraz ze zmianą kategorii drogi publicznej następuje bowiem *ipso iure* zmiana właściciela drogi – podstawą nabycia prawa własności jest wówczas art. 2a u.d.p. Dla zmiany kategorii drogi ustawa o drogach publicznych wymaga jednak zachowania oznaczonego trybu (por. art. 10 ust. 3 u.d.p.) i tylko pozbawienie drogi jej kategorii i zaliczenie jej do nowej

kategorii (pomijając tryb z art. 10 ust. 5 u.d.p. - por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 września 2005 r. K 46/04, OTK-A 2005/8) można uznać za uregulowany przez prawo publiczne sposób przenoszenia prawa własności do nieruchomości zajętych przez drogi pomiędzy podmiotami publicznymi. Tak więc tylko w takiej sytuacji uchwała o ustaleniu kategorii drogi skutkuje zmianami własnościowymi. Tryb zmiany kategorii drogi wyklucza nie tylko potrzebę ale i możliwość dokonywania czynności cywilnoprawnych a więc zawierania umów przenoszących własność (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r. II SA/GI 498/08). W takiej też sytuacji możliwe jest dokonanie wpisu w księdze wieczystej na podstawie art. 2a u.d.p., przy dołączeniu do wniosku o wpis uchwały rady gminy o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych oraz uchwały rady powiatu o pozbawieniu drogi kategorii drogi powiatowej (lub odwrotnie). Nie można też pomijać, że uchwała o zmianie kategorii drogi stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 595), co stwarza wymóg jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r. II OSK 102/08).

W świetle powyższego, zważywszy, że działka nr 60/1 - jeżeli nawet faktycznie, wbrew zapisom w rejestrze gruntów, jest usytuowana w pasie drogowym drogi powiatowej jaką jest ul. R. - nie jest drogą gminną w rozumieniu art. 7 u.d.p., a uchwałe nr XII/128/2000 Rady Powiatu W. z dnia 24 marca 2000 r. nawet w części dotyczącej działki nr 60/1 nie można było przypisać charakteru uchwały zmieniającej kategorię drogi, nie powinno budzić wątpliwości, że uwzględnienie wniosku wieczystoksięgowego na podstawie dołączonych do niego dokumentów nie było możliwe.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 520 § 3 k.p.c. w związku z § 7 pkt 5 i 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej

udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 490).