



Sygn. akt II CSK 637/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 sierpnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Jan Górowski

w sprawie z powództwa Gminy S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg
Krajowych i Autostrad Oddział w P.
o ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 20 sierpnia 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 12 marca 2014 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony powodowej
na rzecz strony pozwanej kwotę 1800 (tysiąc osiemset) zł tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym przez powódkę - Gminę S. wyrokiem z dnia 12 marca 2014 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 30 października 2013 r. W sprawie tej ustalono co następuje:

Przez obszar Gminy S. przebiegał ciąg drogi krajowej nr [...], która zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. nr 128, poz. 1334 ze zm.), wydanym na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015, poz. 460, dalej u.d.p.) została zaliczona do drogi ekspresowej łączącej planowaną autostradę A1 na wysokości G. z B. dalej P. i W. Przez powodową Gminę przebiega odcinek drogi o długości 12 km, łączący P. z G.

Na podstawie prawomocnej decyzji Wojewody [...] nr 2/2008 z dnia 6 czerwca 2008 r. o lokalizacji inwestycji polegające na budowie obwodnicy wschodniej miasta P. w ciągu drogi krajowej nr [...] Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przystąpiła do budowy nowej drogi ekspresowej na odcinku od Ł. (G.) do autostrady A2 w K. (P.).

Zasadnicza część inwestycji drogowej, w tym pas jezdni oraz podstawowa infrastruktura, została zakończona w pierwszej połowie 2012 r., w związku z czym decyzjami z dnia 2 czerwca 2012 r. i 4 czerwca 2012 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. wydał na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 687 ze zm.) w zw. z art. 59 ust. 1 i 3 i art. 55 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U.2013.1409 ze zm.) pozwolenie na użytkowanie dwóch jezdni drogi ekspresowej [...], w tym fragment przebiegający przez teren Gminy S.

W kolejnych miesiącach Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydawał decyzje udzielające pozwolenia na użytkowanie kolejnych obiektów drogowych oraz związanych z ochroną środowiska powiązanych z drogą ekspresową [...]

Od tego czasu strony pozostają w sporze co do charakteru prawnego dotychczasowej drogi krajowej nr [...] i co za tym idzie - podmiotu, który jest obowiązany sprawować zarząd drogą.

Powód Gmina S. wniósł pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w P. o ustalenie. Po ostatecznym sprecyzowaniu żądania pozwu powód domagał się ustalenia, że stary przebieg drogi krajowej nr [...] o długości 12 km w granicach Gminy S. nie stał się drogą gminną w rozumieniu art. 10 ust. 5 u.d.p., w tym ustalenia, że samorząd Gminy S. z dniem 1 stycznia 2013 r. nie przejął obowiązków zarządcy tej drogi. Wyrokiem z 30 października 2013 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił powództwo.

Rozpoznający apelacje powódki Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych oraz trafnie na ich podstawie orzekł o niezasadności powództwa. Ustalenia te Sąd II instancji przyjął za własne. Sąd II instancji zaznaczył, że w sprawie nie zachodzi nieważność postępowania, której skarżący dopatruje się w pozbawieniu możliwości obrony swych praw w wyniku naruszenia przez Sąd Okręgowy zasady równości stron postępowania i oddalenia wszystkich wniosków dowodowych powódki, przy jednoczesnym dopuszczeniu i przeprowadzeniu dowodów powołanych przez pozwanego. Jak podkreślił Sąd Apelacyjny, w judykaturze Sądu Najwyższego wyjaśniono, że pozbawienie strony możliwości obrony jej praw w rozumieniu art. 379 pkt 5 k.p.c. ma miejsce w sytuacji, gdy na skutek wadliwości procesowych sądu lub strony przeciwnej, strona nie mogła i faktycznie nie brała udziału w całym postępowaniu lub jego istotnej części, gdy w postępowaniu sądowym całkowicie pozbawiono stronę, wbrew jej woli, możliwości podejmowania lub świadomego zaniechania czynności procesowych zmierzających do ochrony jej sfery prawnej.

W rozpoznawanej sprawie prawo powoda do obrony w tym znaczeniu nie zostało naruszone. W toku postępowania powód był reprezentowany przez adwokata, który brał udział w postępowaniu dowodowym. Należy przy tym zwrócić uwagę, że oddalenie wniosków dowodowych, na co powoływał się powód, nie może stanowić przesłanki nieważności postępowania z powodu pozbawienia tej strony możliwości obrony swych praw. Nie zachodzi zarzucane w apelacji naruszenie

art. 227 k.p.c., 207 k.p.c., 217 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. Wbrew twierdzeniom apelacji Sąd Okręgowy nie kierował się przy oddalaniu wniosków dowodowych kryterium ich pochodzenia od danej strony, tylko przydatnością do wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych. Pominięciu uległy nieprzydatne dla sprawy wnioski dowodowe obu stron, a nie tylko powódki. Stanowisko Sądu Okręgowego było uzasadnione. Zostały bowiem wyjaśnione wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności faktyczne.

Prowadzenie w sprawie powołanego w apelacji jako niestuszenie oddalonego dowodu z opinii biegłego na okoliczność stopnia natężenia ruchu drogowego na starym odcinku drogi krajowej nr [...] byłoby zbędne i powodowałoby przewlekłość postępowania oraz niepotrzebne koszty. Akcentowy w apelacji poziom natężenia ruchu na obu wchodzących w grę odcinkach dróg jest dla sprawy indyferentny.

W świetle art. art. 10 ust. 5 u.d.p. nie ulega wątpliwości, że nowo wybudowany odcinek drogi ekspresowej [...] zastąpił - w rozumieniu tej ustawy - odcinek drogi krajowej nr [...] na terenie powodowej Gminy i generalnie na trasie P.-G. W art. 10 ust. 5 chodzi o zastąpienie starego odcinka drogi w znaczeniu formalnym, wynikającym z obowiązujących przepisów określających m.in. procedurę dotyczącą lokalizacji nowo budowanych dróg, a nie w znaczeniu funkcjonalnym odwołującym się, najogólniej mówiąc, do zaprezentowanych w apelacji argumentów w postaci porównania natężenia ruchu na obu odcinkach dróg.

Tylko ubocznie należy w tej sytuacji wskazać, że droga krajowa nr [...] prowadzi z W. do G. jednym, nieprzerwanym szlakiem i przez pryzmat tej okoliczności należy odnosić się do argumentów eksponujących stopień natężenia ruchu na pewnych odcinkach tej drogi. Kierowcy pojazdów nadjeżdżających do P. drogą krajową nr [...] z kierunku W. i kontynuujący podróż w kierunku G. niewątpliwie korzystają z nowo wybudowanego odcinka drogi [...]. Gdyby bowiem chcieli oni korzystać ze „starego” odcinka drogi krajowej nr [...], na trasie P. – G., to musieliby wjechać do centrum P., zamiast przejechać istniejącymi już w południowej i wschodniej części P. obwodnicami w standardzie autostrady i drogi ekspresowej. Okoliczność, że dla części kierowców nadjeżdżających do P. z innych

kierunków - lub też rozpoczynających podróży w samym P. - i udających się w kierunku G. i G., z różnych względów wygodniejsze jest skorzystanie ze starego odcinka drogi krajowej, nie może być w tej sytuacji miarodajna.

Niezasadny jest też zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. przez niewskazanie w uzasadnieniu wyroku, na podstawie jakich dowodów Sąd Okręgowy ustalił, że droga ekspresowa nr [...] zastąpiła drogę krajową nr [...]. Sąd Okręgowy wskazał, że aktualny przebieg drogi krajowej nr [...] wynika ze znajdującej się w aktach ostatecznej decyzji Wojewody [...] z 6 czerwca 2008 r. o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji, wydanej na podstawie art. 2 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych i po wydaniu w trybie art. 32 tej ustawy powołanych przez Sąd Okręgowy decyzji [...] Inspektora Nadzoru Budowlanego z 2 i 4 czerwca 2012 r. w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie, nastąpił skutek określony w art. 10 ust. 5 w stosunku do starego odcinka drogi krajowej nr [...].

Chybiony jest argument apelacji, że nowo wybudowana droga [...] nie zastąpiła dotychczasowego odcinka drogi krajowej nr [...] bowiem została wybudowana „obok tej drogi”. Jest bowiem oczywiste, że art. 10 ust. 5 dotyczy tylko takich sytuacji i nie ma w ogóle zastosowania, gdy nowo wybudowany odcinek drogi biegnie tym samym szlakiem. Wtedy w dalszym ciągu mamy do czynienia z jedną drogą i w ogóle nie wchodzi w grę uwłaszczenie gminy dotychczasową drogą krajową czy wojewódzką.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie: I. prawa materialnego, tj.: 1) art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przez jego błędną wykładnię polegającą na całkowicie niestusznym przyjęciu, że pojęcie „zastąpiony” użyte w wskazanym powyżej przepisie oznacza zastąpienie starego odcinka drogi w znaczeniu formalnym, wynikającym z obowiązujących przepisów, w sytuacji gdy pojęcie „zastąpiony” użyte w tymże przepisie oznacza zastąpienie faktyczne, funkcjonalne, tj. rzeczywiste zastąpienie dotychczasowego odcinka drogi, odcinkiem nowo wybudowanym; nowa droga powinna zatem przejąć wszystkie poprzednie funkcje dotychczasowej drogi, np. ruch pojazdów, w tym ruch

tranzytowy, powinien - przynajmniej w większości - przenieść się na nowo wybudowany odcinek drogi; przebieg tych dróg powinien być analogiczny, a dla zwykłego użytkownika drogi przejazd drogą nową powinien być traktowany tak samo, jak przejazd drogą dotychczasową;

2) art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przez jego zastosowanie przez Sąd I instancji i uznanie tego za prawidłowe przez Sąd II instancji, w sytuacji gdy brak było jakichkolwiek podstaw do zastosowania tego przepisu, albowiem nie doszło do spełnienia wskazanych w nim przesłanek; z przedstawionych przez powódkę dowodów, w tym m.in. z dokumentów w postaci pomiar ruchu na dawnej drodze krajowej nr [...] z uwzględnieniem ruchu tranzytowego, jednoznacznie wynika, że droga [...] w żadnym wypadku nie zastąpiła drogi krajowej nr [...], a wręcz przeciwnie została ona wybudowana dodatkowo, obok tej drogi; obie wskazane powyżej drogi mają bowiem odmienny przebieg, łączą biegunowo różne części P., droga ekspresowa [...] w ogóle nie przebiega przez Gminę S., ponadto zdecydowana większość ruchu pojazdów pozostała na drodze krajowej nr [...], która w przeważającej mierze prowadzi też ruch tranzytowy.

II. przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 386 § 2 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 5 k.p.c. przez jego niezastosowanie przez Sąd II instancji, w sytuacji gdy postępowanie przed Sądem I instancji było dotknięte nieważnością postępowania poprzez pozbawienie powódki możliwości obrony jej praw w ten sposób, że Sąd oddalił wszystkie wnioski dowodowe powódki, czym naruszył przepisy art. 227 k.p.c., 207 k.p.c. i 217 k.p.c. w zw. z art. 278 i 299 k.p.c., co z kolei uniemożliwiło powódce wykazanie, iż droga [...] faktycznie nie zastąpiła drogi krajowej nr [...] w rozumieniu przepisu art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, na skutek zaistnienia tej okoliczności powódka nie mogła bronić swoich praw w procesie, albowiem tylko w drodze tychże dowodów mogła wykazać podnoszone przez nią twierdzenia; jednocześnie Sąd naruszył zasadę równości stron postępowania, dopuszczając i przeprowadzając dowody powołane przez pozwanego, na okoliczności analogiczne do tych, które miały być wykazane w drodze dowodów zawnioskowanych przez powódkę;

2) art. 227 k.p.c., 207 k.p.c., 217 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. i 299 k.p.c., przez bezpodstawne oddalenie przez Sąd I instancji wszystkich wniosków dowodowych powódki, z uwagi na fakt, że wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności faktyczne zostały dostatecznie wyjaśnione i uznaniu takiego działania Sądu za prawidłowe przez Sąd Odwoławczy, w sytuacji gdy przedmiotem rzeczonych dowodów są okoliczności, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a które nie zostały wyjaśnione; przede wszystkim w drodze zawnioskowanych dowodów powódka wykazałaby, że droga ekspresowa [...] nie zastąpiła drogi krajowej nr [...]; oddalając przedmiotowe wnioski Sąd naruszył także zasadę równości stron postępowania, albowiem przeprowadził zawnioskowane przez pozwanego dowody na wskazaną powyżej okoliczność; na skutek powyższego strona powodowa została pozbawiona możliwości obrony swych praw, co skutkuje nieważnością niniejszego postępowania w przedmiotowym zakresie;

3) art. 233 § 1 k.p.c. przez dokonanie przez Sądy obu instancji wadliwej oceny dowodu z załączonych do odpowiedzi na pozew wydruków, nazwanych przez pozwanego: dane dotyczące ruchu i przyznanie im wiarygodności i mocy dowodowej oraz poczynienie na ich podstawie ustaleń faktycznych w przedmiotowej sprawie, w sytuacji gdy wydruki te są zupełnie niewiarygodne - brak jest wskazania, przez kogo zostały wykonane pomiary ruchu, na jakich odcinkach drogi i przy użyciu jakich urządzeń, wydruki te nie zostały też podpisane; brak jest zatem jakichkolwiek dowodów, że stwierdzone nimi pomiary zostały rzeczywiście przeprowadzone i że są one zgodne z rzeczywistością;

4) art. 278 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i 233 § 1 k.p.c. przez poczynienie przez Sąd II instancji ustaleń faktycznych w niniejszej sprawie w przedmiocie natężenia ruchu na drodze krajowej nr [...] i drodze [...] w sposób całkowicie dowolny, bez przeprowadzenia na te okoliczności dowodu z opinii biegłego i analizy dokumentów przedstawionych przez powódkę w toku postępowania, a dotyczących właśnie tych okoliczności i jednocześnie wskazywanie przez Sąd, że przeprowadzenie tych dowodów byłoby zbędne, bowiem wszelkie istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności zostały wyjaśnione, w sytuacji gdy poczynienie ustaleń faktycznych w tym zakresie wymaga wiadomości specjalnych; Sąd nie posiada wiedzy wymaganej dla oceny stopnia natężenia ruchu na drogach, jej dokonanie

wymaga przeprowadzenia szeregu pomiarów i obliczeń, a do tego konieczna jest specjalistyczna wiedza z dziedziny inżynierii ruchu drogowego oraz organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego;

5) art. 385 k.p.c. przez jego zastosowanie, w sytuacji gdy apelacja powódki była w pełni uzasadniona;

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 386 § 2 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 5 k.p.c. oraz związany z nim zarzut naruszenia art. 227 k.p.c., 207 k.p.c., 217 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. i 299 k.p.c. Skarżąca twierdzi, że została pozbawiona prawa do obrony poprzez oddalenie jej wniosków dowodowych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednak, że oddalenie wniosków dowodowych strony nie jest podstawą do uznania, że pozbawiona została ona prawa do obrony. W rozpoznawanej sprawie wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, jeżeli zważyć, że sądu obu instancji uzasadniły przekonywująco dlaczego wnioski dowodowe strony powodowej nie zostały uwzględnione. Sąd I instancji nie uwzględnił tych wniosków, gdyż uznał, że nie wniosą one niczego do sprawy. Strona powodowa zgłosiła je dla obrony swojej tezy związanej z wykładnią art. 10 ust. 5 u.d.p. Sąd I instancji dokonała jednak wykładni powołanego przepisu zupełnie odmiernej i z tego względu nie uznała za zasadne prowadzenia postępowania dowodowego wnioskowanego przez powódkę. Z tych samych względów Sąd Apelacyjny odmówił przeprowadzenia dowodu wnioskowanego w postępowaniu apelacyjnym wskazując, że podtrzymuje wykładnię art. 10 ust. 5 u.d.p., a w związku z tym przeprowadzenie wnioskowanego dowodu prowadziłyby jedynie do niepotrzebnego przedłużania procesu.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy ma ustalenie w jakim trybie następuje zaliczenie drogi do odpowiedniej kategorii oraz w jaki sposób określa się czyją własnością jest droga odpowiedniej kategorii. Z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika jednoznacznie, że decydujące znaczenie ma w tym względzie przepis ustawy i ustalony w ustawie sposób przesądzenia o kategorii drogi. Zgodnie z art. 2a wspomnianej ustawy drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe

i gminne są własnością odpowiednich samorządowych osób prawnych: województwa, powiatu i gminy. Z kolei, zgodnie z art. 4a u.d.p., o tym, że mamy do czynienia z autostradą lub drogą ekspresową decyduje Rada Ministrów, zaś o zaliczeniu drogi do dróg krajowych minister właściwy do spraw transportu (art. 5 ust. 2 u.d.p.). Uchwała sejmiku województwa przesądza o zaliczeniu drogi do drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 2 u.d.p.). Uchwała rady powiatu decyduje o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych (art. 6a ust.2 u.d.p.), a uchwała rady gminnej o zaliczeniu drogi do dróg gminnych (art. 7 ust. 2 u.d.p.). Zgodnie zaś z art. 10 ust 1 u.d.p. organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Z powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii i określeniu czyją własność ona stanowi decyduje nie sposób wykorzystania danego odcinka drogi i jego położenie, ale przepis ustawy oraz określone w ustawie organy administracji państwowej lub samorządowej. Taka regulacja wynika z konieczności zapewnienia na terenie całego kraju właściwego połączenia dróg poszczególnych kategorii i rozłożenia kosztów ich utrzymania pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne.

Spór w rozpoznawanej sprawie ogniskuje się wokół tego, co ma decydować o zaliczeniu odcinka drogi krajowej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi. Sprawę tę reguluje art. 10 ust. 5 u.d.p., który zawiera odstępstwo od ogólnej reguły zawartej w art. 10 ust. 1 u.d.p., zgodnie z którym o pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii decydować powinien ten organ, który jest właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.d.p., w brzmieniu obowiązującym w chwili wydawania wyroku przez orzekające w sprawie sądy, odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. O zaliczeniu starego odcinka drogi krajowej do drogi gminnej, a tym samym o jego własności, nie decydują więc żadne inne względy tylko jednobrzmiący przepis ustawy. W tej sytuacji rację mają orzekające w sprawie sądy, że brak podstaw do prowadzenia postępowania dowodowego w celu ustalenia natężenia ruchu na obu odcinkach dróg: nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej oraz starego jej przebiegu, gdyż

przytoczona wyżej regulacja nie pozostawi wątpliwości, iż stary odcinek drogi krajowej stał się z mocy prawa własnością powodowej Gminy S. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że wykładnia literalna art. 10 ust. 5 u.d.p. wskazuje wyraźnie, że przepis ten nie dotyczy sytuacji, gdy nowy odcinek drogi krajowej jest położony dokładnie w miejscu gdzie przebiega stara droga, gdyż wtedy w ogóle nie powstaje problem, który stała się przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie. Nie istnieje bowiem odcinek, o którym mowa w art. 10 ust. 5 u.d.p., gdyż skoro droga krajowa dalej biegnie tym samym szlakiem to nie ma odcinka starej drogi krajowej, który byłby zastąpiony nowo wybudowanym i nie ma potrzeby zaliczenia, czegoś co nie istnieje do kategorii drogi gminnej.

Brak podstaw, aby występować w sprawie zgodności art. 10 ust. 5 u.d.p. z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność z Konstytucją tego przepisu. Trybunał rozpoznawała już to zagadnienie i uznał, że nie narusza Konstytucji zaliczenie, w takiej szczególnej sytuacji, starego odcinka drogi krajowej do dróg gminnych, a tym samym do mienia gminnego, którego koszty utrzymania obciążają gminę.

Mając na względzie, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej nie zasługują na uwzględnienie Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.