

UCHWAŁA

Dnia 13 maja 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Monika Koba

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Gminy L.
przeciwko Skarbowi Państwa - Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki
Wodnej w G.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 13 maja 2016 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 13 stycznia 2016 r.,

"Czy przepis art. 22 ust. 2 w zw. z art. 9 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowej (tekst jednolity: Dz.U. 2015, poz. 966) obejmuje swym zakresem nieruchomości drogowe o statusie dróg publicznych, a jeżeli tak to, czy stanowi on samodzielną podstawę umożliwiającą w trybie w nim przewidzianym przejście własności nieruchomości mającej status drogi publicznej na inny podmiot publiczny (Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego) o innym statusie publicznoprawnym; z wyłączeniem regulacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 460)?"

podjął uchwałę:

Uprawnienie przewidziane w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowej (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r. poz. 966) nie przysługuje

właścicielowi nieruchomości, na których znajdują się drogi publiczne.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu w dniu 13 stycznia 2016 r. na rozprawie sprawy z powództwa Gminy L. przeciwko Skarbowi Państwa - Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli powziął istotne wątpliwości i na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane w sentencji swojego postanowienia z dnia 13 stycznia 2016 r. Zagadnienie to powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Powódka jest między innymi właścicielem nieruchomości, które mają status dróg gminnych. Wojewoda [...] pismem z dnia 18 lipca 2012 r. zawiadomił powódkę o wszczęciu - z wniosku Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G., postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej dla inwestycji „Zbiornik przeciwpowodziowy R. na rzece O. w województwie [...]”. Zawiadomienie wskazywało, zgodnie z wymogami ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji, budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. 2015, poz. 966 ze zm., dalej powoływana, jako specustawa) trzy kategorie nieruchomości: 1) niezbędne do realizacji inwestycji, 2) nieruchomości niezbędne dla funkcjonowania inwestycji, 3) nieruchomości niezbędne dla przebudowy infrastruktury mechanicznej znajdujące się poza liniami rozgraniczającymi inwestycji. W dniu 26 listopada 2012 r. Wojewoda [...] wydał z kolei decyzję o pozwoleniu na realizację wspomnianej inwestycji. W decyzji tej między innymi wskazał, które z nieruchomości stanowiących własność Gminy L. o statusie dróg gminnych zostały zaliczone do kategorii nieruchomości niezbędnych do funkcjonowania inwestycji. Wobec wskazanych nieruchomości trwale ograniczono sposób korzystania z nich. Nieruchomości te są usytuowane w czaszy zbiornika, która w razie potrzeby użycia zbiornika będzie podlegała zalaniu.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 lit. b specustawy, zaliczenie nieruchomości do tej kategorii nie powoduje przejścia ich na własność Skarbu Państwa z mocy prawa, jak to mam miejsce w odniesieniu do nieruchomości niezbędnych do realizacji

inwestycji. W art. 22 ust. 2 specustawy przyznano natomiast właścicielowi takich nieruchomości prawo domagania się ich wykupu przez Skarb Państwa, jeżeli to on jest inwestorem, pod warunkiem złożenia wniosku w ciągu 90 dni od otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji.

Gmina L. 8 października 2012 r. wystąpiła z wnioskiem o wykup w trybie art. 22 ust. 2 specustawy nieruchomości będących własnością powódki, a oznaczonych w zawiadomieniu, jako niezbędne dla funkcjonowania inwestycji, a który to wniosek uzupełniła następnie pismem z 12 października 2012 r. Skarb Państwa odmówił wykupienia tych działek.

W tej sytuacji Gmina L. w pozwie wniosła o zobowiązanie pozwanego Skarbu Państwa - Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w G. do złożenia oświadczenia woli mocą, którego pozwany Skarb Państwa kupuje od powódki za cenę 9 244 172 złotych powiększoną o podatek od towarów i usług, płatną w chwili uprawomocnienia się wyroku, prawo własności wskazanych w pozwie nieruchomości na podstawie art. 22 ust. 2 specustawy.

Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy w G. uwzględnił powództwo zobowiązując pozwanego Skarbu Państwa Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w G. do złożenia oświadczenia woli mocą, którego kupuje on od Gminy L. za cenę wykupu w kwocie 7 810 000 powiększoną o podatek od towarów i usług (VAT), płatną w chwili uprawomocnienia się wyroku, prawo własności nieruchomości określonych w punkcie 1 lit. a-j sentencji wyroku.

Rozpoznając apelację pozwanego Skarbu Państwa Sąd Apelacyjny uznał, że zestawienie regulacji zamieszczonych w specustawie oraz w ustawie dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2015, poz. 460 ze zm., dalej u.d.p.) prowadzi do wniosku, że możliwe do przyjęcia w rozpoznawanej sprawie są dwa różne stanowiska, a za każdym z nich przemawiają ważne argumenty natury prawnej. Można uznać, że regulacja zawarta w specustawie ma charakter norm szczególnych w zakresie nią objętym. Wobec tego uprawniony jest wniosek, że ustawa ta w zakresie, w jakim przewiduje szczególny tryb przejścia własności nieruchomości bez względu na jej charakter (zarówno poprzez ich wywłaszczenie -

tryb administracyjny, jak i wykup na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego tryb cywilnoprawny), stanowi *lex specialis* wobec regulacji ustawy o drogach publicznych.

Sąd Apelacyjny zwrócił jednak uwagę, że szczególna regulacja ustawy o drogach publicznych nie została wprost wyłączona przez przepisy specustawy. Mamy, zatem tutaj zbieg dwóch ustaw, regulacji szczególnych, z których każda reguluje właściwy dla niej przedmiot i ma zastosowanie w zakresie nią objętym. Do nieruchomości zajętych pod drogi publiczne mają wobec tego w pierwszej kolejności zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych, które wyłączają takie nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego. W konsekwencji, zdaniem Sądu Apelacyjnego, można stwierdzić, że kwalifikacja drogi gminnej w sposób przewidziany w art. 9 ust. 5 lit. b specustawy nie pozbawia jej charakteru, jako publicznej drogi gminnej, a co za tym idzie wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych ograniczeń, co do sposobu i trybu zmiany właściciela takich dróg.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nieruchomości, których dotyczy rozpoznawana sprawa, są objęte dwoma regulacjami, z których wynika ich szczególny status. Są to nieruchomości, które stanowią drogę gminną. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2015, poz. 460 ze zm., dalej u.d.p.) określa jednoznacznie, że właścicielem nieruchomości zajętej pod drogę gminną może być tylko gmina. Z kolei, na podstawie decyzji z dnia 26 listopada 2012 r. Wojewody [...] o pozwoleniu na realizację inwestycji zbiornik przeciwpowodziowy R. na rzece O., nieruchomości te zostały zaliczone do kategorii nieruchomości niezbędnych do funkcjonowania inwestycji, wobec których trwale ogranicza się sposób korzystania z nich. W związku z tym dotyczy ich art. 22 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji, budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. 2015, poz. 966 ze zm., dalej powoływana, jako specustawa). Przepis ten przyznaje zaś właścicielowi takich nieruchomości uprawnienie do żądania od Skarbu Państwa wykupu takich nieruchomości. Jak trafnie podkreślił Sąd Apelacyjny z regulacji tych wynikają dwa sprzeczne ze sobą wnioski. Po pierwsze, że skoro są to nieruchomości zajęte pod

drogę gminną, to właścicielem ich musi pozostać gmina. Natomiast z art. 22 specustawy wynika, że na żądanie gminy własność tych nieruchomości powinna przejść na Skarb Państwa. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu sprowadza się, więc do odpowiedzi na pytanie, która z tych regulacji ma pierwszeństwo. Od razu trzeba zauważyć, że nie da się tej odpowiedzi ustalić posługując się uznaną regułą wykładni, że przepis szczególny uchyla przepis generalny, jako że obie regulacje mają charakter wyjątku od ogólnej regulacji odnoszącej się do własności nieruchomości. Analizując znaczenie i skutki regulacji w obu ustawach, które określają status nieruchomości zajętych pod drogi gminne i którym przyznano status nieruchomości niezbędnych do funkcjonowania inwestycji przeciwpowodziowej, trzeba stwierdzić, że za tym, aby właścicielowi nieruchomości, na której znajduje się droga publiczna nie przyznawać uprawnień przewidzianego w art. 22 ust. 2 specustawy przemawiają znacznie silniejsze argumenty, niż za stanowiskiem przeciwnym.

Wprawdzie wykładnia literalna może sugerować, że w przepisie tym chodzi o każdego właściciela, któremu ograniczono możliwość korzystania z nieruchomości stanowiącej jego własność, gdyż jedynym warunkiem przewidzianym w art. 22 ust. 2 specustawy jest zaliczenie nieruchomości do kategorii określonej w art. 9 pkt 5 b. Wobec tego w razie zakwalifikowanie nieruchomości w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie o wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, o którym mowa w art. 7 ust. 1 specustawy, do nieruchomości niezbędnych do funkcjonowania inwestycji, właścicielowi takiej nieruchomości należy przyznać prawo domagania się jej wykupu przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego. Dodatkowo taką wykładnię może wspierać cele specustawy, czyli zapewnienie sprawnej realizacji ważnych inwestycji związanych z budowlami przeciwpowodziowymi.

Wnioski wynikające z takiej wykładni art. 22 ust. 2 specustawy są jednak wyraźnie sprzeczne z inną regulacją mającą także charakter szczególny tj. regulacją zawartą w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ustawa ta wskazuje, kto może być właścicielem drogi publicznej zaliczanej do określonej kategorii. Właścicielem drogi gminnej może być tylko gmina (art. 2a u.d.p.) O tym czy określona nieruchomość stanie się drogą gminą decyduje

uchwała rady gminy (art. 7 u.d.p.) Nawet, jeżeli uznać, że drogą gminną można być tylko nieruchomości stanowiącą uprzednio własność gminy, to w sytuacji, gdy określona nieruchomość zostaje w uchwale rady gminy uznana za drogę gminną o jej statusie decydują przepisy ustawy o drogach publicznych. Inaczej rzecz ujmując gmina na drodze czynności cywilnoprawnych może nabyć nieruchomość, która zostanie następnie uznana za drogę publiczną. Brak natomiast podstaw do stwierdzenia, że w sytuacji, gdy w uchwale rady gminy określone nieruchomości zostają uznane za drogę gminną mogły one być zbywane na rzecz innych podmiotów na drodze cywilnoprawnej. Takie nieruchomości są wyjęte z obrotu cywilnoprawnego (podobnie Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 stycznia 2015 r., IV CSK 313/14 nie publ.) Zmiany w zakresie kwalifikacji drogi do określonej kategorii odbywają się tylko w trybie określonym w ustawie o drogach publicznych. O tym, aby nieruchomość stanowiąca drogę publiczną, mogła zmienić właściciela może decydować tylko wyraźny przepis ustawy. Takim przepisem jest art. 10 u.d.p., który określa tryb administracyjnoprawny dokonywania takiej zmiany. Nie przewiduje on zmiany właściciela w drodze czynności cywilnoprawnej.

Podstawy prawnej dla zmiany właściciela drogi publicznej nie stanowi art. 22 ust. 2 specustawy. Odnosi się on do właściciela nieruchomości, zaliczonej do nieruchomości potrzebnych dla funkcjonowania inwestycji, nie zawiera zaś żadnej wzmianki, która pozwalałaby przyjąć, że stanowi wyjątek od zasady wyjęcia z obrotu cywilnoprawnego nieruchomości zajętych pod drogę publiczną. Odmienny wniosek prowadzi do sytuacji, która jest ewidentnie sprzeczna z ustawą o drogach publicznych; właścicielem nieruchomości stanowiącej drogę gminną byłby Skarb Państwa. Brak także podstaw do tego, aby po nabyciu nieruchomości w trybie art. 22 ust. 2 specustawy Skarb Państwa mógł zmienić charakter drogi z publicznej na drogę wewnętrzną, jak to sugerował Sąd Apelacyjny.

Dodatkowo należy zauważyć, że z zaliczeniem określonej nieruchomości do drogi publicznej danej kategorii wiążą się obowiązki jej utrzymania. Z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst Dz.U. z 2016, poz. 446) wynika, że gdy chodzi o utrzymanie drogi gminnej należy to do zadań własnych, które obciążają gminę. Brak wobec tego podstaw prawnych do tego, że obowiązki związane z utrzymaniem drogi gminnej miałyby obciążać Skarb

Państwa. Taka zmiana wymagałaby wskazania wyraźnej podstawy w ustawie, zaś specustawa nie zawiera w tym względzie żadnej regulacji. Uznanie, że Skarb Państwa jest obowiązany do nabycia, na żądanie gminy nieruchomości zajętej pod drogę gminną prowadzi do sytuacji, która pozostaje w wyraźnej sprzeczności nie tylko z ustawą o drogach publicznych, ale również z regulacjami ustawy o samorządzie gminnym.

W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 22 ust. 2 specustawy nie może być rozumiany, jako wyjątek od regulacji dotyczących dróg publicznych. Taki wniosek znajduje również potwierdzenie w samej specustawie, jeżeli wziąć pod uwagę, że ustawa ta nie wyłączyła regulacji zawartej w ustawie o drogach publicznych. Natomiast wyraźnie wyłączone zostały regulacje szczególne dotyczące rodzinnych ogródków działkowych (art. 18) oraz gruntów rolnych i leśnych, a także niektórych przepisów o ochronie przyrody (art. 29.) Oznacza to, że określona nieruchomość zajęta pod drogę publiczną, nawet w razie zaliczenia jej w decyzji wojewody o pozwoleniu na realizację inwestycji do nieruchomości potrzebnych dla funkcjonowania inwestycji, nie przestaje być drogą publiczną. Od decyzji wojewody zależy, czy nieruchomości objęte granicami inwestycji zachowają swój dotychczasowy charakter. Zaliczenie nieruchomości zajętej pod drogę publiczną do kategorii niezbędnych do realizacji inwestycji powoduje przejście ich własności z mocy prawa na własność Skarbu Państwa. W takiej sytuacji to Skarb Państwa zgodnie z art. 10 ust. 2 u.d.p. wyłączy drogę z użytkowania, gdyż w związku z realizacją inwestycji dalsze jej użytkowanie nie będzie możliwe. Natomiast zaliczenie nieruchomości zajęte pod drogi publiczne tylko do nieruchomości potrzebnych do funkcjonowania inwestycji nie powoduje zmiany ich właściciela, a w konsekwencji także ich charakteru, jako drogi publicznej określonej kategorii. Zmiana kategorii drogi i właściciela takiej nieruchomości nie jest zaś możliwa w drodze czynności cywilnoprawnej, gdyż właściwy jest tu tryb przewidziany w art. 10 u.d.p.

Interes gminy, jako właściciela nieruchomości zajętej pod drogę gminną w razie zaliczenia jej do nieruchomości potrzebnych dla funkcjonowania zbiornika wodnego nie zostanie naruszony, gdyż poza sytuacją, gdy droga zostanie zalana, spełnia ona swoją funkcję pierwotną, czyli jest ciągiem komunikacyjnym

o znaczeniu lokalnym. Gdyby z decyzji o realizacji inwestycji wynikało, że droga gminna przestaje pełnić swoją funkcję, to gmin na drodze administracyjnoprawnej powinna dążyć do zmiany decyzji i zaliczenia takich nieruchomości do nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji. Określenie w ostatecznej decyzji o realizacji inwestycji charakteru nieruchomości, jako potrzebnej tylko do funkcjonowania inwestycji nie uprawnia gminy do żądania jej wykupienia przez Skarb Państwa. Nieruchomość zajęta pod drogę gminną zachowuje swój dotychczasowy status, a jedynie w razie zalania tej nieruchomości gmina uzyska odszkodowanie przewidziane w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.) od właściciela wody.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c. orzekł, jak w sentencji uchwały.

jw

eb