

Roman Trzaskowski

Wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości zajętych pod drogi publiczne

Palestra 51/11-12(587-588), 238-242

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

czy adwokat może być zastępowany w postępowaniu cywilnym przez aplikanta radcowskiego. Wskazując na rozbieżność istniejącą między regulacją prawa o adwokaturze (art. 77) i ustawy o radcach prawnych (art. 351 ust. 5), Sąd Najwyższy przyjął, że aplikant radcowski nie może zastępować adwokata, bowiem prawo o adwokaturze takiej możliwości nie przewiduje. Do odmiennego wniosku podstaw nie daje fakt, że ustawa o radcach prawnych przewiduje – w pewnych granicach – zastępstwo radcy prawnego przez aplikanta adwokackiego. Przepisy ustaw korporacyjnych, z uwagi na ich szczególnie, ustrojowy charakter, wymagają bowiem wykładni deklaratywnej, na rzecz której przemawia także specyfika samego zastępstwa wykonywanego przez aplikantów. Nie ma więc w tym wypadku miejsca na jakąkolwiek analogię²¹. O tym bowiem, że aplikant adwokacki może w określonym zakresie zastępować adwokata, a wyjątkowo także radcę prawnego, decydują wyraźne unormowania korporacyjne, a nie fakt, że przepisy ustawowe takiej możliwości nie wykluczają. Sąd Najwyższy zarazem zaznaczył, że innym zagadnieniem jest to, czy asymetria w unormowaniach korporacyjnych jest w tym wypadku uzasadniona.

Karol Weitz

²¹ Podobnie wypowiedział się SN w uchwale z 9 marca 2006 r., II PZP 12/05, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 199. Wtedy jednak problem działania aplikanta radcowskiego za adwokata był rozpatrywany w płaszczyźnie dalszego pełnomocnictwa. W efekcie SN przyjął, że aplikant radcowski nie może być substytutem adwokata.

WYNAGRODZENIE ZA BEZUMOWNE KORZYSTANIE Z NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI PUBLICZNE

Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹ (dalej: Ustawa) nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Odszkodowanie to miały wypłacać: gmina – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi, albo Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg (art. 73 ust. 2 Ustawy), przy czym miało być ono ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony we wskazanym terminie; brak wniosku powodował wygaśnięcie roszcze-

¹ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

nia (art. 73 ust. 4 Ustawy). Przepis art. 73 ust. 5 Ustawy precyzował, że podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowić ma wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

W praktyce powstała wątpliwość co do tego, czy przewidziane w art. 73 Ustawy odszkodowanie wyłącza roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z przejętych nieruchomości w okresie poprzedzającym przejście ich własności na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Kwestia ta była przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2001 r.² Sąd Najwyższy orzekł, że właściciele nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które na podstawie art. 73 Ustawy stały się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, mogą dochodzić jedynie odszkodowania przewidzianego w tym przepisie. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że treść art. 73 Ustawy świadczy o tym, że od samego początku została ona pomyślana jako uregulowanie szczególne, wyłączające możliwość poszukiwania rekompensaty przez byłych właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi na podstawie innych przepisów. Zdaniem Sądu: „...odmienna wykładnia przekreślałaby sens czasowego ograniczenia dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 73...”.

Stanowisko to spotkało się z polemiką M. Wolanina³. Zdaniem autora, roszczenie o odszkodowanie przyznane przez ustawodawcę w art. 73 ust. 1 Ustawy, w świetle ust. 4 i 5 tego artykułu stanowi wynagrodzenie jedynie za odebrane prawo własności. Jeżeli bowiem właściciel pozbawiony został prawa własności nieruchomości, to w konsekwencji – w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP – powstała konieczność zapewnienia mu przez ustawodawcę uzyskania słusznego odszkodowania. Fakt ten nie oznacza jednak, aby był właściciel utracił także roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości do 1 stycznia 1999 r., czyli za bezprawne pozbawienie go posiadania i wykonywania względem niego prawa własności. Roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości dotyczy pozbawienia władania nią przez właściciela w czasie, gdy przysługiwało mu prawo własności. Roszczenie to przysługuje niezależnie od tego, czy przysługuje roszczenie windykacyjne (art. 222 § 1 k.c.). Zdaniem autora, wyjątkowość i epizodyczność art. 73 Ustawy nie uprawnia do stosowania rozszerzającej wykładni w celu uznania, że norma ta wyczerpuje czy też ogranicza roszczenia odszkodowawcze przysługujące właścicielowi nieruchomości zajętej pod drogę publiczną.

Powyższe argumenty wpłynęły niewątpliwie na wyrok z 8 lipca 2004 r.⁴, w któ-

² II CKN 601/00, OSNC 2002, z. 2, poz. 27.

³ M. Wolanin, *Glosa do wyroku SN z 27 czerwca 2001 r.*, II CKN 601/00, OSP 2002, z. 7–8, s. 392–394.

⁴ IV CK 520/03, OSNC 2005, z. 7–8, poz. 130.

rym Sąd Najwyższy wskazał, że artykuł 73 Ustawy nie wyłącza prawa właściciela nieruchomości do żądania, na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie z niej przez gminę bez tytułu prawnego. Pogląd ten Sąd Najwyższy uzasadnił, wskazując, że artykuł 73 Ustawy, sankcjonujący „faktyczne wywłaszczenie” nieruchomości wcześniej zajętych pod drogi publiczne, jest przepisem incydentalnym i wyjątkowym. Nakazuje to ścisłą jego wykładnię, tak by osiągnięty na jej podstawie rezultat nie prowadził do rozszerzenia zakresu przedmiotowego, wynikającego z treści i celu zawartego w nim unormowania. Zdaniem Sądu, treść art. 73 Ustawy stanowi o pozbawieniu właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi publiczne za odszkodowaniem, które stanowi ekwiwalent za odebrane prawo własności, i uwłaszczenie nimi gmin i Skarbu Państwa. Natomiast przepis ten nie reguluje kwestii wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie przez gminę lub Skarb Państwa z zajętych nieruchomości. Równocześnie brak jest wyraźnego postanowienia o wyłączeniu stosowania przepisów kodeksu cywilnego, stanowiących podstawę przyznania właścicielowi wynagrodzenia za korzystanie z jego nieruchomości, a odmienny w stosunku do tych przepisów przedmiot regulacji art. 73 Ustawy nie pozwala na przyjęcie, że miała miejsce tzw. derogacja milcząca. Zdaniem Sądu, wyłączenie takie nie wynika także z celu unormowania art. 73 Ustawy, którym było zrealizowanie zasady wynikającej z art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵, zgodnie z którą drogi publiczne stanowią własność publiczną, oraz doprowadzenie istniejących stanów faktycznych do stanu zgodności z prawem przez objęcie aktem generalnym o skutkach cywilnych odjęcia własności zajętych nieruchomości. Sąd przypomniał również, że nie można pomijać okoliczności, iż dyrektywy wykładni celowościowej nakazują uwzględniać w procesie ustalania znaczenia normy także jej kontekst aksjologiczny, a więc wziąć pod uwagę powszechnie akceptowane zasady słuszności i sprawiedliwości.

W uzasadnieniu zwrócono również uwagę, że odmienna wykładnia nie znajduje wsparcia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2000 r.⁶. Przeciwnie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uznanie konstytucyjności przyjętego w art. 73 ust. 1 Ustawy mechanizmu wywłaszczenia *ex lege*, w żadnym wypadku nie może oznaczać akceptacji i aprobaty dla zaistniałego w przeszłości postępowania organów państwa, którego efektem stało się „faktyczne wywłaszczenie” nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Tym samym za zupełnie nieuprawnione Sąd uznał stwierdzenie, że art. 73 Ustawy niejako sanuje naruszenie przepisów prawa, których częstokroć dopuszczano się, zajmując określone nieruchomości (bądź ich części). Do ostatnio omówionego stanowiska i przytoczonej argumentacji Sąd Najwyższy przychylił się również w pełni w wyroku z 26 listopada 2004 r.⁷.

Rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego doprowadziła do podjęcia

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.

⁶ P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

⁷ V CK 252/04, niepubl.

uchwały w składzie siedmiu sędziów z dnia 26 maja 2006 r.⁸, w której Sąd przychylił się do stanowiska, że: „Artykuł 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) – przewidujący odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – nie wyłącza roszczenia tych osób o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości przed dniem 1 stycznia 1999 r.”. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, że odszkodowanie przewidziane w art. 73 Ustawy stanowi rekompensatę tylko za „odjęcie” dotychczasowym właścicielom *ipso iure* własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, podobnie jak odszkodowanie przewidziane w art. 128 i następnych ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, które stanowi rekompensatę za utratę prawa własności, i brak podstaw do przyjęcia, że obejmuje ekwiwalent za roszczenia powstałe w świetle unormowań kodeksowych przed wywłaszczeniem. Sąd zauważył, że odmienna wykładnia budzi wątpliwości z punktu widzenia równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), a także byłaby trudna do uzasadnienia w świetle unormowania zawartego w art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jej przyjęcie oznaczałoby bowiem pozbawienie byłych właścicieli bez żadnej rekompensaty roszczeń majątkowych podlegających ochronie konstytucyjnej i prawnomiędzynarodowej.

Wykładni takiej nie uzasadnia też wykładnia celowościowa. Celem art. 73 Ustawy było generalne uporządkowanie zastanych i powstałych w przeszłości stosunków własnościowych dotyczących terenów zajętych w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat pod drogi publiczne. Nie jest to jednak równoznaczne z tezą, że przewidziane w tym przepisie odszkodowanie zamyka kwestię rozliczeń między właścicielami a podmiotami publicznymi, uporządkowanie dotyczy bowiem stosunków praworzeczowych (prawa własności).

Zdaniem Sądu Najwyższego, byłym właścicielom mogą przysługiwać roszczenia uzupełniające także względem Skarbu Państwa, gdyż jego władztwo miało charakter cywilnoprawny, a nie administracyjnoprawny, i z tego względu Skarb Państwa może być uznany za posiadacza samoistnego nieruchomości (w złej wierze). W art. 73 Ustawy chodzi o sytuacje, w których Skarb Państwa wadał nieruchomością bez tytułu prawnego. Nie ma tu zatem większego znaczenia uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r.⁹, w której Sąd Najwyższy wskazał, że jeżeli objęcie rzeczy we władztwo następuje w ramach wypełnienia przez państwo zadań publicznych poza stosunkami cywilnoprawnymi, to nie oznacza to wykonywania posiadania w znaczeniu przyjętym w art. 336 k.c.

Pogląd Sądu Najwyższego zasługuje na aprobatę. Jego praktyczny wydzźwięk

⁸ III CZP 19/06, dotychczas niepubl.

⁹ III CZP 72/92, OSNC 1994, nr 3, poz. 49.

jest bardzo poważny, w literaturze przedmiotu wskazuje się bowiem, że w 1998 r. jeszcze ponad 70% gruntów zajętych pod drogi publiczne stanowiły grunty prywatne¹⁰.

Nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że uniemożliwienie lub ograniczenie możliwości korzystania przez właściciela z gruntu przez zajęcie go pod drogę publiczną stanowi zazwyczaj ingerencję w jego posiadanie. Podmiot trwale uniemożliwiający lub ograniczający możliwości korzystania przez właściciela z gruntu przez zajęcie go pod drogę publiczną może być uznany za posiadacza.

W sytuacji, w której posiadaczem jest w złej wierze, otwarta zostaje możliwość wystąpienia przez właściciela z tzw. roszczeniami uzupełniającymi uregulowanymi w art. 224–225 k.c., w tym z roszczeniem o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy. Nie jest przy tym kwestią decydującą, czy chodzi tu o pozbawienie posiadania całej nieruchomości, czy też np. o ograniczenie posiadania odpowiadające co do zakresu służebności drogowej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie dominuje pogląd, że roszczenia uzupełniające przysługują nie tylko przeciwko posiadaczowi rzeczy, lecz także przeciwko posiadaczowi służebności (art. 352 k.c. w zw. z art. 230 k.c.)¹¹.

Trafny jest zatem pogląd, że właścicielowi, którego grunt został zajęty pod drogę publiczną, przysługiwały względem posiadacza roszczenia uzupełniające. Nie ma równocześnie – jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy – wystarczających podstaw, by uznać, że art. 73 Ustawy doprowadził do wygaśnięcia tych roszczeń.

Roman Trzaskowski

¹⁰ Zob. P. Świątecki, *Drogi publiczne, Praktyczny komentarz do przepisów prawnych*, Zielona Góra 2002, s. 184.

¹¹ Zob. w szczególności wyrok SN z 17 czerwca 2005 roku, III CK 685/04, *Supremus*; wyrok z 8 czerwca 2005 roku, V CK 680/04, *Supremus*; postanowienie Sądu Najwyższego z 22 października 2002 r. III CZP 64/02, *Supremus*; uchwałę z 17 czerwca 2005 r., III CZP 29/05, *Supremus*; w literaturze zob. R. Trzaskowski, *Korzystanie przez przedsiębiorstwo energetyczne z cudzych nieruchomości*, cz. II, „*Rejent*” 2003, nr 12, s. 139.