

Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 26 maja 2006 r., III CZP 19/06

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Gerard Bieniek

Sędzia SN Helena Ciepla

Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Maria Grzelka

Sędzia SN Jacek Gudowski

Sędzia SN Lech Walentynowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Marii D. przeciwko Miastu Ł. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 26 maja 2006 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 14 grudnia 2005 r., II CK 286/05:

„Czy odszkodowanie przewidziane dla właścicieli nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, wyłącza roszczenie dotychczasowych właścicieli o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości w okresie poprzedzającym przejście ich własności na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego?”

podjął uchwałę:

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.

Uzasadnienie

Przedstawione, na podstawie art. 393¹⁴ § 1 k.p.c. w związku z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu kasacji powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 26 stycznia 2005 r.

Zostało ustalone, że Wojewoda Ł. decyzją z dnia 22 maja 2003 r. stwierdził nabycie z mocy prawa przez Gminę Ł. z dniem 1 stycznia 1999 r. własności części nieruchomości zajętej pod drogę gminną, położonej w Ł. przy ul. C., oznaczonej jako działki nr 561/2 i 583/1, dla której w Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia prowadzona jest księga wieczysta nr (...). Ponadto decyzją z dnia 7 lipca 2003 r. stwierdził nabycie z mocy prawa przez Gminę Miasta Ł., w tym samym terminie, własności nieruchomości zajętej pod drogę gminną położonej w Ł. przy ul. C., oznaczonej jako działka nr 561/1, która nie ma urządzonej księgi wieczystej. Do tego dnia nieruchomości te stanowiły własność powódki Marii D., która otrzymała odszkodowanie stosownie do art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm. – dalej: „ustawa”).

Powództwo o zapłatę kwoty 60 000 zł wraz z odsetkami z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych nieruchomości za okres 10 lat przed dniem 1 stycznia 1999 r. Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił, a Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 26 stycznia 2005 r. oddalił apelację powódki. Sąd drugiej instancji

podzielił zapatrywanie Sądu Okręgowego, że odszkodowanie wypłacone powódce na podstawie art. 73 ustawy zaspokaja wszystkie jej roszczenia związane z utratą własności działek zajętych pod drogi publiczne.

Powódka zarzuciła w kasacji naruszenie art. 73 ust.1 ustawy przez niewłaściwe zastosowanie i błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten wyłącza zastosowanie art. 224 i nast., art. 415 k.c. i przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu.

Zagadnienie przytoczone na wstępie przedstawione zostało ze względu na rozbieżności w judykaturze. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 601/00 (OSNC 2002, nr 2, poz. 27) wyrażony został pogląd, że właściciele nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, które na podstawie art. 73 ustawy stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, mogą dochodzić jedynie odszkodowania przewidzianego w tym przepisie, zachowując wskazany w nim tryb administracyjny. W innych orzeczeniach zajęte zostało jednak stanowisko, że przepis ten nie wyłącza prawa dotychczasowego właściciela nieruchomości do żądania na podstawie kodeksu cywilnego wynagrodzenia za wcześniejsze korzystanie z niej przez gminę bez tytułu prawnego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2004 r., IV CK 520/03, OSNC 2005, nr 7-8, poz. 130 i z dnia 26 listopada 2004 r., V CK 252/04, nie publ.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 73 ustawy stanowi uzupełnienie wprowadzonego w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. przepisu art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.). Statuuje on zasadę, że drogi te stanowią własność publiczną. Jeżeli zatem od dnia 1 stycznia 1999 r. właścicielem dróg publicznych, a więc i nieruchomości, na których są one położone, może być jedynie gmina lub Skarb Państwa, to unormowaniem tym odebrano z mocy prawa własność nieruchomości wszystkim innym podmiotom. W ten sposób zrealizowano postulat zawarty w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.). Taka droga, zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*, jako urządzenie trwale z gruntem związane, jest częścią składową gruntu (art. 48 k.c.), nie może zatem być odrębnym od gruntu przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 k.c.).

W świetle reguł składniowych i znaczeniowych art. 73 ust. 1 ustawy pozwala przyjąć, że nieruchomości zajęte pod drogi publiczne pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się – za odszkodowaniem – z mocy prawa własnością tych podmiotów. Świadczenie to zostało wyraźnie odniesione do „odjęcia” dotychczasowym właścicielom *ipso iure* własności nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, stanowi więc rekompensatę tylko za to wywłaszczenie.

Jak wynika z art. 73 ust. 3 i art. 3a ustawy, sprawa o stwierdzenie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości za odszkodowaniem na podstawie art. 73 ust. 1 ma charakter cywilny, a zatem podlegałaby rozpoznaniu przez sąd powszechny, gdyby nie to wyłączenie, polegające na przekazaniu orzekania w tym przedmiocie do kompetencji wojewody. W obecnym stanie prawnym, po nowelizacji tego przepisu ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r., o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497), postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., III CZP 77/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 144).

Artykuł 73 ust. 4 ustawy w pierwotnym brzmieniu stanowił, że odszkodowanie będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w odrębnej ustawie na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r., po którym roszczenie wygasa. Przepis ten został znowelizowany przez art. 7 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70), która weszła w życie w dniu 15 lutego 2000 r., w ten sposób, że odszkodowanie ma być ustalane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniu za wywłaszczenie nieruchomości. Jeżeli więc przepis ten w pierwotnym brzmieniu był przepisem odsyłającym, to *de lege lata* nie budzi wątpliwości, że przewidziane w nim odszkodowanie jest ściśle związane z utratą prawa własności, skoro ma być ono ustalone i wypłacone według zasad określonych w przepisach o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości. Odszkodowanie to, przewidziane w art. 128 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej:

„u.g.n.”), stanowi bowiem rekompensatę za utratę prawa własności i brak podstaw do przyjęcia, że obejmuje ekwiwalent za roszczenia powstałe w świetle unormowań kodeksowych przed wywłaszczeniem.

Nie ulegał natomiast zmianie art. 73 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym, podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi 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. Z treści więc art. 73 ust. 4 i 5 ustawy wynika, że tworzy on unormowania, w świetle których odszkodowanie jest tylko rekompensatą za wywłaszczenie nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, przy czym nie jest ono świadczeniem ekwiwalentnym, tj. odszkodowaniem pełnym. Ograniczenie to wynika z odsunięcia w czasie możliwości złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania, krótkiego okresu dochodzenia roszczenia, braku określenia terminu zapłaty odszkodowania oraz wyłączenia z zakresu czasowego waloryzacji okresu między dniem utraty własności a dniem ustalenia wysokości odszkodowania (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A Zb.Urz. 2004, nr 7, poz. 66).

Trzeba też zauważyć, że art. 73 ust. 3a ustawy dotyczy całkowicie odmiennej kwestii, tj. określenia granicy nieruchomości, która stała się z mocy prawa własnością publiczną, i niewydawania w tym zakresie decyzji o podziale nieruchomości. Innego zagadnienia dotyczy także ust. 2 tego przepisu, stanowiący, kiedy gmina, a kiedy Skarb Państwa są zobowiązani do wypłaty tego odszkodowania.

Skoro więc brak w art. 73 ustawy postanowienia o wyłączeniu w tym zakresie przepisów kodeksu cywilnego, to należało rozważyć, czy taki wniosek nie wynika z wykładni systemowej. Samo ułożenie przepisu w rozdziale IV ustawy zatytułowanym „Nabycie mienia” nie jest właściwe. Na podstawie zawartych w nim przepisów mienie Skarbu Państwa nabywają jednostki samorządu terytorialnego, tymczasem na podstawie art. 73 ustawy nabywcą własności nieruchomości drogowej jest także Skarb Państwa, a nabyciu podlegają przede wszystkim grunty stanowiące własność osób fizycznych. Właściwym więc jego umiejscowieniem byłyby przepisy przejściowe ustawy o drogach publicznych – zamiast lub obok art. 51 ust. 1 pkt 2 – albo ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca

jednak utrzymał regulację zawartą w art. 51 ust.1 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, według której z dniem jej wejścia w życie, tj. z dniem 1 października 1985 r., grunty oddane i zajęte pod drogi publiczne wybudowane z udziałem czynu społecznego i istniejące w tym dniu stają się z mocy prawa własnością państwa.

De lege lata obowiązuje też unormowanie dotyczące przejmowania własności nieruchomości na potrzeby dróg publicznych zawarte w art. 98 u.g.n. Na jego podstawie działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne, gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Zasada ta odnosi się też do gruntu pozostającego w wieczystym użytkowaniu, przy czym w tej sytuacji prawo wieczystego użytkowania działki wydzielonej pod drogę wygasa. Z art. 98 wynika, że jego zakres jest ograniczony do podziału dokonywanego na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) i wtedy zgodnie z ust. 3, za działki gruntu wydzielone pod drogi przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości podlegającej podziałowi a gminą, powiatem, województwem lub starostą powiatu reprezentującym Skarb Państwa. Brak takiego uzgodnienia skutkuje ustaleniem odszkodowania według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości.

Z żadnego z przedstawionych unormowań nie można wywieść wniosku, że poszukiwanie przez byłych właścicieli takich nieruchomości rekompensaty za faktyczne pozbawienie władztwa w czasie przed ich znacjonalizowaniem lub komunalizacją wyłącza czasowe ograniczenie dochodzenia odszkodowania wynikające z art. 73 ust. 4 ustawy.

W ramach wykładni systemowej należało też odpowiedzieć, czy interpretacja art. 73 ustawy, pozbawiająca właścicieli możliwości dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów kodeksu cywilnego za wcześniejsze korzystanie przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, jest zgodna z gwarancjami konstytucyjnymi i prawem międzynarodowym. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą samego nabycia przez podmioty publiczne z mocy prawa tych nieruchomości, niemniej jego wywody, które należy podzielić,

przemawiają za udzieleniem odpowiedzi negatywnej na postawione pytanie. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 2, poz. 60) podniósł, że określonym w art. 73 ustawy przedmiotem odjęcia własności były działki „faktycznie wywłaszczone”, wobec których w drodze czynności faktycznych (często pozbawionych podstawy prawnej), przesądzone zostało przejście ich własności przez Skarb Państwa bądź właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Zastrzegł wyraźnie, że uznanie konstytucyjności przyjętego w omawianym przepisie mechanizmu wywłaszczenia *ex lege* nie może oznaczać aprobaty dla zaistniałego w przeszłości postępowania organów państwa, którego efektem stało się „faktyczne wywłaszczenie” nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Tym samym bezzasadne byłoby stwierdzenie, że art. 73 ust.1 ustawy niejako automatycznie sanuje naruszenia prawa, których często dopuszczano się zajmując określone nieruchomości lub ich części. Zaprezentowana więc w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 601/00, wykładnia budzi wątpliwości z punktu widzenia równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust 1 i 2 Konstytucji). Jej przyjęcie oznacza pozbawienie byłych właścicieli bez żadnej rekompensaty roszczeń majątkowych podlegających także ochronie konstytucyjnej.

Należy zauważyć, że unormowanie zawarte w art. 73 ust. 1 ustawy nie może być utożsamiane z zasiedzeniem nieruchomości, czyli z pierwotnym sposobem nabycia własności przez długoletnich posiadaczy, zakładającym bierne zachowanie uprawnionego, który mógł bez przeszkód skutecznie dochodzić wydania rzeczy. Z tego względu zasiedzenie nie koliduje z art. 64 Konstytucji (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2002 r., I CKN 1006/00, nie publ.).

Odjęcie z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa dotychczasowym właścicielom własności nieruchomości pod drogami publicznymi stanowiło w istocie wywłaszczenie *ex lege* i nie było zależne ani od okresu władztwa podmiotu publicznego, ani od sposobu zachowania uprawnionego, przy czym samo zajęcie, jak już wskazano, często odbywało się z naruszeniem prawa. Poza tym, gdyby podmiot publiczny władał gruntem zajęтым pod drogę publiczną w okolicznościach prowadzących do zasiedzenia przed dniem 1 stycznia 1999 r. i w związku z tym uzyskał jego własność na tej podstawie, to wykluczone byłoby zastosowanie art. 73 ustawy.

Przyjęcie poglądu, że właściciele nieruchomości mogą dochodzić tylko odszkodowania przewidzianego w art. 73 ust. 4 i 5 ustawy, jest trudne do uzasadnienia również w świetle unormowania zawartego w art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.). Przepis ten normuje prawo do szeroko rozumianego mienia, a więc nie tylko własności w sensie ścisłym, lecz także interesów majątkowych, które przedstawiają wartość ekonomiczną nawet jeżeli w konkretnym systemie prawnym nie przybierają postaci praw podmiotowych. Niełatwo byłoby więc uzasadnić pogląd, że interes publiczny przemawia za nieodpłatnym pozbawieniem właścicieli roszczeń powstałych przed komunalizacją (nacionalizacją) gruntów zajętych pod drogi publiczne.

Celem omawianego unormowania było generalne uregulowanie zastanych i powstałych w przeszłości stanów faktycznych dotyczących terenów zajętych w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat pod drogi publiczne. Innymi słowy, chodzi o uporządkowanie stosunków własnościowych w tym przedmiocie z gwarancją zadośćuczynienia interesom właścicieli za odjęcie im prawa własności. Nie jest to jednak równoznaczne z tezą, że przewidziane w art. 73 ustawy odszkodowanie zamyka kwestię rozliczeń między właścicielami a podmiotami publicznymi, uporządkowanie dotyczy bowiem stosunku rzeczowego (prawa własności). Nie oznacza więc wygaśnięcia innych roszczeń, które także ulegają przedawnieniu i prekluzji, jeżeli nie są dochodzone w określonym czasie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 lipca 2004 r., IV CK 520/03, trafnie zauważył, że nie można pominąć okoliczności, iż dyrektywy wykładni celowościowej nakazują uwzględnić w procesie ustalania znaczenia normy także kontekst aksjologiczny, a więc wziąć pod uwagę powszechnie akceptowane zasady słuszności i sprawiedliwości.

Dotychczasowe rozważania dają podstawę do konkluzji, że art. 73 ustawy nie wyłącza prawa byłych właścicieli nieruchomości do dochodzenia na podstawie przepisów kodeksu cywilnego roszczeń za wcześniejsze korzystanie z nich przez podmiot publiczny bez tytułu prawnego. Sąd Najwyższy sprecyzował jednak zagadnienie ściślej, stawiając pytanie, czy w stanie faktycznym sprawy wyłączone jest roszczenie dotychczasowych właścicieli o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z zajętych pod drogi nieruchomości. Problem więc dotyczy możliwości wystąpienia z jednym z roszczeń uzupełniających (art. 224-226 k.c.).

Dla rozważenia tej kwestii należy rozstrzygnąć zagadnienie, czy podmiot publiczny, który zajął nieruchomości pod drogę publiczną, może być uznany za ich posiadacza w rozumieniu art. 336 k.c. Gdyby takie władztwo nie było posiadaniem, to nie można by stosować unormowania regulującego rozliczenia pomiędzy właścicielem a posiadaczem samoistnym do konsekwencji bezprawnego pozbawienia właściciela korzystania z nieruchomości objętej we władanie przez podmiot publiczny z przeznaczeniem pod drogę w okresie przed ich nabyciem z mocy prawa przez Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. Wtedy taką ingerencję należałoby kwalifikować tylko jako czyn niedozwolony, a uszczerbek jako szkodę, wchodziłoby więc w rachubę jedynie roszczenie odszkodowawcze (art. 417 k.c.).

Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93 (OSNC 1994, nr 3, poz. 49) rozróżnił dwie sfery działania państwa: publicznoprawną (*imperium*), w której państwo posługuje się metodą działania władczego, i prywatnoprawną (*dominium*), w której państwo działa w charakterze podmiotu prawa prywatnego na zasadzie równorzędności z innymi podmiotami. Wyraził pogląd, że do okresu zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa nie wlicza się okresu władania przez organy państwowe lub państwowe osoby prawne, wykonywanego w ramach uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego mimo istnienia tytułu własności uznanego następnie za nieistniejący. 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., ponieważ o samoistnym posiadaniu decyduje także kwalifikacja nadana przez normę prawną mieszczącą się w kodeksie cywilnym oraz odnoszącą się do stosunków w nim uregulowanych (por. też np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1996 r., III CKU 8/96, OSNC 1997, nr 4, poz. 38, z dnia 14 stycznia 1996 r., I CKN 40/96, z dnia 19 czerwca 1996 r., II CRN 65/96, z dnia 31 maja 1996, II CRN 9/96, z dnia 25 października 1995 r., III CRN 42/95 oraz z dnia 20 kwietnia 1995 r., II CRN 164/94, nie publ.).

Pomijając fakt, że przytoczona uchwała składu siedmiu sędziów dotyczyła zasiedzenia, należy zauważyć, iż nie może przesądzać kwalifikacji władania przez podmioty publiczne nieruchomościami zajętymi pod drogi publiczne przed dniem 1 stycznia 1999 r., gdyż dotyczy zmiany kwalifikacji czynności administrowania

(zarządzania) określonym mieniem opartym na nieważnym tytule znajdującym źródło w prawie publicznym, a nie w prawie cywilnym. W stanie faktycznym, w którym zapadła ta uchwała, źródłem wykonywania władztwa podmiotu publicznego był tytuł publicznoprawny, który okazał się nieistniejącym *ab initio*. Sąd Najwyższy nie podważył poglądu, że akty władztwa prowadziły do objęcia przez podmiot publiczny we władanie nieruchomości w granicach prawa własności państwowej. Zakwestionował je jednak jako posiadanie samoistne z tej przyczyny, że oparte było na nieważnym tytule publicznoprawnym. Tymczasem analizowane zagadnienie prawne dotyczy władania przez podmioty publiczne bez tytułu, gdyż uzyskały go dopiero *ex lege* z dniem 1 stycznia 1999 r. Dla kwalifikacji władztwa podmiotów publicznych nieruchomościami zajętych pod drogi publiczne w okresie wcześniejszym powołana uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego nie ma więc większego znaczenia.

Gdy przedmiotem władania jest droga publiczna, trzeba rozróżnić władztwo polegające na korzystaniu z niej przez użytkowników od władania przez podmioty publiczne, które nabyły własność gruntów pod takimi drogami z dniem 1 stycznia 1999 r.

Drogi publiczne, podobnie jak np. rzeki, są rzeczami przeznaczonymi do powszechnego użytku; można mówić o nim tylko wtedy, gdy krąg osób uprawnionych do korzystania nie jest oznaczony. Możliwość korzystania z drogi publicznej nie ma cech posiadania konkretnego prawa cywilnego (w szczególności posiadania służebności), lecz stanowi korzystanie ze sfery wolności, jaką państwo zapewnia każdemu obywatelowi. W tym wypadku posiadanie należy do podmiotu publicznego. Ustawa o drogach publicznych zakłada, że podmioty publiczne jako właściciele wykonują obowiązki nałożone przez prawo względem dróg publicznych. Wykonywanie ich w okresie, gdy drogi nie były ich własnością, było więc faktycznym korzystaniem z nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, tak jakby stanowiły własność państwową. Takie posiadanie ma charakter samoistny, a jego główną cechą jest brak podporządkowania dyspozycjom innej osoby.

Trzeba jednak zauważyć, że w doktrynie pojawił się pogląd, iż pojęcie władania na gruncie art. 73 ust.1 ustawy może być różnie rozumiane, tj. jako faktyczne władztwo nad rzeczą lub jako wykonywanie zarządu drogą w sposób określony ustawą o drogach publicznych. W tym drugim ujęciu oznacza, że

jednostka zarządzająca drogą publiczną utrzymuje ją, tj. odśnieża, remontuje, modernizuje, umieszcza znaki drogowe itp.

Za administracyjnym charakterem tego władztwa mogłoby przemawiać samo umiejscowienie tej regulacji, nie jest to jednak argument przekonujący. Należy podkreślić, że art. 73 ust.1 ustawy dotyczy odjęcia prawa własności i nabycia go *ex lege* przez podmioty publiczne, a wyrażenie „władanie” – w strukturze językowej tego przepisu – w pierwszej kolejności odnosi się do nieruchomości niestanowiących własności podmiotów publicznych przed dniem 1 stycznia 1999 r., a dopiero następnie do zajęcia ich pod drogi publiczne. Przede wszystkim jednak sprawa o stwierdzenie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości za odszkodowaniem na podstawie art. 73 ust.1 ustawy ma ze swej istoty – o czym już była mowa – charakter cywilny (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., III CZP 78/02). Pojęcie „władanie” jest elementem definicji posiadania zawartej w art. 336 k.c., wszystkie więc istotne wyrażenia zawarte w tym przepisie wskazują na cywilistyczny charakter omawianej regulacji.

O posiadaniu i jego rodzaju decyduje w zasadzie wyłącznie sposób władztwa nad rzeczą. Władanie w sposób odpowiadający korzystaniu z rzeczy przez właściciela, czyli władanie we własnym imieniu i dla siebie, jest posiadaniem samoistnym, władanie natomiast w sposób odpowiadający korzystaniu z rzeczy w ramach innego prawa niż własność, czyli władanie podporządkowane posiadaniu samoistnemu innej osoby, jest posiadaniem zależnym.

W wypadkach, w których zarząd łączy się z faktycznym władztwem nieruchomością za właściciela lub dotychczasowego posiadacza, nie stanowi on posiadania w rozumieniu art. 336 k.c. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1992 r., III CZP 133/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 153 i uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1987 r., mająca moc zasady prawnej, III CZP 47/87, OSNCP 1988, nr 7-8, poz. 91). Oczywiście, organy państwowe ani komunalne nie zarządzały drogami imieniem właścicieli prywatnych gruntów. Inaczej jest w wypadku, w którym zarząd organu państwowego wyraża się sprawowaniem nad nieruchomością władztwa odpowiadającego wykonaniu własności państwowej. Skoro Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego działają przez swoje organy, a ich skutki powstają na rzecz tych podmiotów publicznych, to faktyczne wykonywanie własności państwowej wobec

nieruchomości zajętych pod drogi publiczne przed dniem 1 stycznia 1999 r. było ich samoistnym posiadaniem.

Nie powinno budzić wątpliwości, że władztwo podmiotów publicznych do chwili ich uwłaszczenia nieruchomościami zajęty pod drogi publiczne było posiadaniem w złej wierze, skoro dobrą wiarę wyłącza nie tylko pozytywna wiadomość o braku uprawnienia, w tym wypadku nieposiadania tytułu własności, ale i brak takiej świadomości spowodowany niedbalstwem. Gdy posiadacz jest w złej wierze, właściciel ma możliwość wystąpienia z roszczeniami uzupełniającymi uregulowanymi w art. 224-225 k.c.

W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjęto, że roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy ma charakter obligacyjny i gdy powstaje, uzyskuje byt samodzielny, co wyraża się tym, że może być dochodzone niezależnie od roszczenia windykacyjnego i jest samodzielnym przedmiotem obrotu (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1997 r., II CKN 57/96, OSNC 1997, nr 6-7, poz. 92 i z dnia 14 lutego 1967 r., I CR 443/66, OSNCP 1967, nr 9, poz. 163 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2002 r., III CZP 21/02, OSNC 2002, nr 12, poz. 149).

Uwaga ta jest istotna, gdyż oznacza, że utrata własności rzeczy nie powoduje utraty możliwości żądania wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy w okresie, w którym właścicielowi własność jeszcze przysługiwała. Potwierdza to okoliczność, że jednym z roszczeń uzupełniających jest możliwość żądania odszkodowania za utratę rzeczy, które przysługiwać może dopiero wtedy, gdy ani prawo własności, ani roszczenie windykacyjne nie wchodzi w rachubę. Ponadto sam fakt, że rzecz została właścicielowi zwrócona i w rezultacie właścicielowi nie przysługuje już roszczenie windykacyjne przeciwko byłemu posiadaczowi rzeczy, nie wyłącza oczywiście możliwości żądania wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy w okresie, w którym właściciel był pozbawiony posiadania, co wynika z unormowania zawartego w art. 229 § 1 k.c.

Artykuł 73 ustawy nie wyłącza więc prawa właściciela nieruchomości do żądania na podstawie art. 224 k.c. w związku z art. 225 k.c. wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przed dniem 1 stycznia 1999 r. z nieruchomości, która na podstawie tego przepisu stała się z tym dniem własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2004 r., V CK 252/04, "Izba Cywilna" 2005, nr 10, s. 45 i wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., SA/Wr 1507/94, nie publ.).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.