

UCHWAŁA

Dnia 24 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa P. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta C.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 24 lipca 2013 r.

zagadnienia prawnego

przedstawionego przez Sąd Okręgowy w L.

postanowieniem z dnia 28 listopada 2012 r.,

„Czy wskazany w art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 roku, Nr 19 poz. 115 tekst jednolity) w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 października 2002 r., to jest do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta - Dz.U. z 2002 roku, Nr 113, poz. 984, zarząd miasta (obecnie prezydent miasta), jako zarządca drogi krajowej w granicach miasta na prawach powiatu, w zakresie odpowiedzialności za szkodę wynikłą z nienależytego utrzymania nawierzchni drogi, reprezentuje Skarb Państwa, czy jednostkę samorządu terytorialnego, to jest miasto na prawach powiatu, którego jest organem?”

podjął uchwałę:

Zarząd miasta jako zarządca drogi krajowej w granicach miasta na prawach powiatu (art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), w zakresie odpowiedzialności za szkody wynikłe z nienależytego utrzymania nawierzchni drogi, reprezentował miasto na prawach powiatu.

Uzasadnienie

Przedstawione zagadnienie prawne nasunęło się Sądowi Okręgowemu przy rozpoznawaniu apelacji powoda od wyroku oddalającego jego powództwo o odszkodowanie za szkodę powstałą w dniu 18 listopada 1999 r., polegającą na uszkodzeniu samochodu na skutek poślizgu, której powstanie powód łączył z niewykonaniem obowiązku zimowego utrzymania drogi krajowej na odcinku przebiegającym przez miasto C.

Powództwo skierowane zostało przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta C., po czym w toku procesu na wniosek powoda do udziału w sprawie po stronie pozwanej wezwani zostali Miejskie Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Sp. z o.o. w C. oraz Miasto C. Sąd pierwszej instancji wykluczył legitymację bierną Skarbu Państwa oraz Miejskiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych, które powstało już po zajściu zdarzenia powodującego szkodę. Uznał natomiast, że legitymacja taka przysługuje Miastu C. i wynika z postanowienia art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w brzmieniu obowiązującym w dniu uszkodzenia samochodu powoda (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm., dalej powoływana jako „u.d.p.”). Przepis ten ustanawiał zarząd miasta na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych w jego granicach, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Sąd przyjął, że zarządca ponosił odpowiedzialność za szkody wynikające ze złego stanu dróg pozostających w jego zarządzie. Oddalając powództwo wskazał, że powód nie skonkretyzował żądania kierowanego przeciwko Miastu C., ponadto powództwo jest przedawnione, nie zostały też wykazane przesłanki odpowiedzialności deliktowej. Powód w apelacji zarzucił, że zanegowanie legitymacji biernej Skarbu Państwa było błędne, ponieważ, jego zdaniem, jako właściciel drogi ponosi on odpowiedzialność również za szkody wynikłe ze złego stanu tych odcinków dróg krajowych, które znajdują się w granicach miast na prawach powiatu.

Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że jego wątpliwości przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu wynikają z niespójności pomiędzy przyjętą w art. 2 i art. 19 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 4 u.d.p. zasadą, że utrzymanie we właściwym stanie nawierzchni dróg obciąża zarządcę, którym jest organ

właściciela drogi, a wynikającym z art. 19 ust. 5 u.d.p. ustawy powierzeniem zarządowi miasta na prawach powiatu funkcji zarządcy nie tylko dróg gminnych i powiatowych, ale także wojewódzkich (stanowiących własność samorządu województwa) i krajowych (będących własnością Skarbu Państwa) przebiegających w granicach miasta. Zdaniem Sądu pytającego, art. 19 ust. 5 u.d.p. nie precyzuje, czy zarząd miasta sprawując zarząd miejskiego odcinka drogi krajowej reprezentował Skarb Państwa czy też jednostkę samorządu terytorialnego, której jest organem. Niejasność potęguje, zdaniem Sądu, szczególna pozycja prezydenta miasta na prawach powiatu, który jednocześnie jest starostą funkcjonalnym i na podstawie przepisów szczególnych wykonuje szereg zadań z zakresu administracji rządowej, w tym reprezentuje Skarb Państwa w bieżącym gospodarowaniu nieruchomościami. Sąd powołał się też na pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że prezydent miasta na prawach powiatu działa w postępowaniu administracyjnym o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jako organ administracji publicznej, a nie jako organ miasta – gminy. Zaznaczył, że wprawdzie art. 19 ust. 5 u.d.p. nie określa zarządu drogami krajowymi w granicach miasta na prawach powiatu zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, jednak gdyby go uznać za przepis o charakterze ustrojowym, możliwe byłoby wywiedzenie z jego treści odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody spowodowane nienależytym utrzymaniem drogi krajowej przez zarządcę. Z kolei koncepcję przyjętą przez Sąd Rejonowy Sąd Okręgowy uznał za rozwiązane wprowadzające klarowność zasad odpowiedzialności za szkody wynikłe z utrzymania dróg znajdujących się w granicach miasta na prawach powiatu.

Reprezentująca Skarb Państwa Prokuratoria Generalna wniosła o odmowę podjęcia uchwały, ewentualnie o wydanie uchwały wykluczającej odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wskazaną w przedstawionym pytaniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668) wprowadził zmiany w ustawie o drogach publicznych. Zmiany te polegały na nowym podziale dróg na kategorie -

pozostawiono drogi krajowe i wojewódzkie, natomiast dotychczasowe drogi gminne, lokalne miejskie i zakładowe zastąpiły drogi powiatowe i gminne (art. 2 u.d.p.). W art. 2a u.d.p. określone zostały stosunki własnościowe. Własność Skarbu Państwa stanowią drogi krajowe, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne są własnością odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego. Zmianie uległa także struktura podmiotów zarządzających drogami publicznymi. Materii tej dotyczył art. 19 u.d.p. ustanawiający jako zasadę, że zarządcą dróg krajowych jest organ administracji rządowej (Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad), natomiast zarządcami dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych są odpowiednio organy właściwych jednostek samorządu terytorialnego (zarządy województwa, powiatu albo gminy). W ten sposób zrealizowane zostało założenie, że zarząd drogi wykonuje organ podmiotu będącego właścicielem danej drogi. Wyłom w tej regule uczynił art. 19 ust. 5 u.d.p. ustanawiając zarząd miasta na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych w granicach tego miasta, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Taki stan prawny obowiązywał w czasie, kiedy nastąpiła szkoda, której naprawienia domaga się powód. Późniejsze zmiany organu wskazanego w art. 19 ust. 5 u.d.p. – wynikające z art. 41 pkt 5 lit.b ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 ze zm.), polegające na zastąpieniu kolegiального organu wykonawczego (zarządu) – organem jednoosobowym (wójt, burmistrz, prezydent miasta) – nie łączą się z postanowieniami nakazującymi ocenę wcześniejszych zdarzeń w świetle zmienionych przepisów. W konsekwencji rozważania Sądu Okręgowego oparte na analizie pozycji i zadań prezydenta miasta na prawach powiatu nie mają istotnego znaczenia.

Pojęcie zarządcy zdefiniowane jest w art. 19 ust. 1 u.d.p. przez wskazanie zakresu jego kompetencji – jest to organ do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Otwarty katalog obowiązków zarządcy określa art. 20 u.d.p., który w punkcie 4 wymienia utrzymanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, a więc także zapewnienie zimowego utrzymania drogi. Zadania te zarządca może wykonywać

sam lub przy pomocy powołanej w tym celu jednostki organizacyjnej – zarządu drogi (art. 21 ust. 1 u.d.p.). Zarząd miasta jako zarządca drogi wykonywał więc szeroki zakres zadań, przedmiotowo określonych w przepisach rangi ustawowej. Zadania te realizowane były na jednakowych zasadach w odniesieniu do wszystkich dróg przebiegających w granicach miasta, z zakresu jego kompetencji art.19 ust. 5 u.d.p. wyłączał jedynie drogi ekspresowe i autostrady. Zasady ponoszenia kosztów budowy i utrzymania dróg publicznych określała wówczas ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.), która w art. 2 ust. 3 stanowiła, że w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast. Jednocześnie art. 4 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91 poz. 758) do zadań miasta na prawach powiatu zaliczał wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym m. in. w zakresie transportu i dróg publicznych. Skoro więc zarząd miasta na prawach powiatu, będący organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, jaką tworzyło to miasto, był ustawowo ustanowionym zarządcą m. in. przebiegającej w jego granicach drogi krajowej, przy czym koszty związane z zarządem finansowane były w całości z budżetu miasta, to uznać należy, że w zakresie odpowiedzialności wynikającej z nienależytego wykonania obowiązków zarządcy zarząd miasta reprezentował miasto na prawach powiatu, a nie Skarb Państwa jako właściciela drogi. Odczytanie art. 19 ust. 5 u.d.p. jako podstawy przypisania miastu na prawach powiatu dokonywania czynności zarządcy w imieniu i na rzecz właściciela tej nieruchomości wymagałoby wyraźnego zapisu ustawowego.

Stanowisko przyznające miastu na prawach powiatu legitymację bierną w sprawie o odszkodowanie za szkodę spowodowaną nienależytym wykonaniem obowiązku utrzymania nawierzchni dróg publicznych każdej kategorii (konkretnie chodników przy tych drogach), za wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad, Sąd Najwyższy wyrażał już wcześniej w niepublikowanych wyrokach z dnia

29 stycznia 1999 r., I CKN 1005/97 oraz z dnia 19 lutego 2010 r., IV CSK 369/09 i pogląd ten podtrzymuje.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie.