

**Wyrok**  
Sądu Najwyższego  
z dnia 29 stycznia 1999 r.

**I CKN 1005/97**

Obowiązek utrzymania nawierzchni chodników przy każdej kategorii drogi publicznej położonej w mieście na prawach powiatu i nie będącej autostradą ani drogą ekspresową, spoczywa na zarządcy tej drogi, czyli zarządzie miasta.

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia SN M. Sychowicz.  
Sędziowie SN: H. Ciepła, Z. Kwaśniewski (spraw.).  
Protokolant: B. Rogalska.

**Sentencja**

Sąd Najwyższy Izba Cywilna po rozpoznaniu w dniu 29 stycznia 1999 r. na rozprawie sprawy z powództwa Danuty M. przeciwko Przedsiębiorstwu Turystycznemu "M." Spółce z o.o. w O. i Gminie O. o zapłatę na skutek kasacji Gminy O. od wyroku Sądu Wojewódzkiego w O. z dnia 27 czerwca 1997 r. oddala kasację.

**Uzasadnienie faktyczne**

Sąd Rejonowy w O. wyrokiem wstępnym z dnia 5 lutego 1997 r. uznał powództwo Danuty M. o zapłatę za słuszne co do zasady względem pozwanej Gminy O., oddalając je wobec pozwanego Przedsiębiorstwa "M." w O. Zdaniem tego Sądu, pozwana Gmina jest zarządcą nieruchomości w rozumieniu § 10 rozporządzenia RM z dnia 30 IX 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami... (Dz. U. Nr 24, poz. 91) i na niej spoczywa obowiązek utrzymania czystości chodnika położonego przy drodze gminnej. Jako podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej Gminy Sąd ten wskazał na przepisy art. 415 k.c., art. 444 § 1 i art. 445 § 1 k.c.

Apelację pozwanej Gminy od tego wyroku oddalił Sąd Wojewódzki w O. wyrokiem z dnia 27 czerwca 1997 r., uznając za prawidłową interpretację przepisów prawa dokonaną przez Sąd I instancji, a zarazem zgodną z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 25 IX 1996 r., III CZP 48/96 (OSN 1997, z. 1, poz. 6). W ocenie Sądu odwoławczego nie zachodzi zarzucana przez pozwaną Gminę błędna wykładnia przepisów prawa materialnego, a pozwana podważa zgodność z prawem cyt. uchwały Sądu Najwyższego, będącej podstawą motywów rozstrzygnięcia Sądu Rejonowego.

Wyrok Sądu Wojewódzkiego zaskarżyła w całości pozwana Gmina, opierając kasację na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 57 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.) oraz § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami... (Dz. U. Nr 24, poz. 91 ze zm.).

W uzasadnieniu kasacji skarżąca wywodzi, że z przepisu § 10 powołanego rozporządzenia RM jednoznacznie wynika, że utrzymywanie czystości na chodniku, na którym upadła powódka, jest obowiązkiem pozwanej ad. 1 spółki z o.o. jako zarządcy nieruchomości, wzdłuż której chodnik przebiega. Zdaniem skarżącej, obowiązek usuwania śliskości chodnika ciąży na gminie jedynie w sytuacji, gdy nieruchomość, wzdłuż której biegnie chodnik, pozostaje w jej zarządzie, bowiem obowiązek ten spoczywa na właścicielach i zarządcach nieruchomości, wzdłuż których chodnik jest położony. W ocenie pozwanej Gminy Sądy obu instancji z naruszeniem omawianych przepisów ustaliły jej obowiązek w zakresie utrzymania czystości chodnika.

**Uzasadnienie prawne**

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja nie zawierała usprawiedliwionych podstaw pozwalających na jej uwzględnienie.

Wymaga przede wszystkim podkreślenia, że zdarzenie będące źródłem roszczenia powódki nastąpiło w dniu 8 marca 1996 r., a więc pod rządem stanu prawnego poprzedzającego wejście w życie

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622). Ta ostatnia ustawa weszła bowiem w życie z dniem 1 stycznia 1997 r. i zawarte w niej regulacje mogą znajdować zastosowanie jedynie do zdarzeń, które nastąpiły po tej dacie.

Uzasadnienie kasacji pozwanej Gminy ogranicza się w istocie do zarzutu błędnej wykładni § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości w miastach i wsiach (Dz. U. Nr 24, poz. 91 z późn. zm.).

Bezspornym jest, że w dacie, w której powódka uległa wypadkowi, obowiązek oczyszczania chodników m.in. ze śniegu i lodu uregulowany był w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.), a przepis art. 58 pkt 2 tejże ustawy zawierał delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe obowiązki jednostek organizacyjnych i osób fizycznych, a wynikające m.in. z art. 57 ustawy. Wykorzystując tę delegację ustawową Rada Ministrów wydała powołane wyżej rozporządzenie z dnia 30 września 1980 r., którego przepis § 10 objęty jest w kasacji zarzutem naruszenia przez jego błędną wykładnię.

Zarzut ten należało uznać za chybiony.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela argumentację zaprezentowaną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1996 r. (sygn. III CZP 48/96, OSNC 1997, z. 1, poz. 6), a sprowadzającą się mianowicie do stwierdzenia, że przepis § 10 zawartego w akcie wykonawczym, wydanym na mocy delegacji ustawowej, nie może nakładać dodatkowych obowiązków na inne podmioty aniżeli wymienione w ustawie, jeżeli przepis ustawy, będący podstawą wydania tegoż aktu wykonawczego, nie zawiera umocowania do nakładania przez Radę Ministrów innych, dodatkowych, nie przewidzianych w ustawie obowiązków na podmioty nie zobowiązane z mocy ustawy.

Tymczasem w § 10 powołanego rozporządzenia z dnia 30 IX 1980 r. Rada Ministrów zobowiązała właścicieli lub zarządców nieruchomości do oczyszczania m.in. ze śniegu i lodu także i chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, mimo iż przepis art. 57 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska obciążał wówczas tym obowiązkiem jedynie właścicieli i zarządców nieruchomości, stanowiących m.in. ulice, drogi i place publiczne.

Ponieważ Rada Ministrów władna była określić w drodze rozporządzenia jedynie szczegółowe obowiązki tych podmiotów zobowiązanych, których krąg określony został ustawą, przeto poszerzenie tego kręgu podmiotów w rozporządzeniu wykonawczym nastąpiło poza zakresem delegacji ustawowej, co oczywiście zasadnie ocenione zostało jako niedopuszczalne w cyt. wyżej uchwale SN z dnia 25 września 1996 r.

Takiej ocenie nie może sprzeciwiać się późniejsza zmiana stanu prawnego dokonana ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a polegająca na obciążeniu w jej art. 5 ust. 1 pkt 4 właścicieli nieruchomości obowiązkiem oczyszczania chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, który to przepis uznany został za zgodny z przepisami Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. K 22/97, opubl. OTK 1997, z. 3-4, poz. 41).

O materialnoprawnej podstawie kreującej obowiązek pozwanej Gminy przesądzał bowiem w niniejszej sprawie stan prawny obowiązujący w dacie zdarzenia, będącego źródłem roszczenia powódki. Dokonana przez Sąd Wojewódzki wykładnia tych przepisów, będących wówczas podstawą prawną określenia zakresu obowiązków pozwanej Gminy, nie może być uznana za błędną.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszły w życie zmiany m.in. w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 41, poz. 60 z późn. zm.), których dokonano w art. 52 w zw. z art. 150 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 z późn. zm.). Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 III 1985 r. o drogach publicznych, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, a więc także i dróg gminnych (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy), z wyjątkiem dróg krajowych będących autostradami i drogami ekspresowymi, jest zarząd miasta. Ponieważ O. jest miastem na prawach powiatu, przeto Zarząd Miasta sprawuje w nim funkcje odpowiedniego organu powiatu, tj. Zarządu Powiatu.

Zarząd Miasta O., będącego miastem na prawach powiatu, jest więc od 1 stycznia 1999 r. zarządcą m.in. także i dróg gminnych położonych w granicach tego miasta, choć stanowiących własność samorządu gminy z mocy art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

W tej sytuacji obowiązek utrzymania nawierzchni chodników, także będących elementem drogi gminnej, ale położonej w granicach miasta na prawach powiatu, obciąża od dnia 1 stycznia 1999 r.

zarządcę tej drogi, tj. zarząd miasta, w którego zarządzie droga pozostaje, a to na podstawie art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.).

Uchybienie przez zarząd miasta na prawach powiatu, który to zarząd z mocy art. 19 ust. 5 tej ustawy jest zarządcą wszystkich czterech kategorii dróg publicznych położonych w granicach miasta o takim statusie prawnym, określonym wyżej obowiązki utrzymania nawierzchni chodników może więc być oceniane jako delikt samorządowego powiatu, będący jedną z przesłanek jego ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej w ramach reżimu deliktowego.

Odpowiedzialności tego podmiotu nie powinno wyłączać samo wystąpienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej właściciela nieruchomości, wzdłuż której położony jest chodnik stanowiący część ulicy leżącej w ciągu którejkolwiek spośród czterech kategorii dróg publicznych.

Jeśli bowiem nawet właściciel nieruchomości dopuścił się deliktu polegającego na uchybieniu ustawowemu obowiązki oczyszczenia chodnika położonego wzdłuż jego nieruchomości, czym naruszył przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622), ale zarazem będący od dnia 1 stycznia 1999 r. zarządcą drogi, organ samorządowego powiatu grodzkiego, tj. zarząd miasta, uchybił swojemu obowiązki wynikającemu z art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60), to w razie wystąpienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności deliktowej zarówno właściciela nieruchomości, jak i samorządowego powiatu będącego zarządcą drogi, winni oni odpowiadać solidarnie za wyrządzoną swoim zachowaniem szkodę, a to na podstawie art. 441 § 1 k.c.

Ponieważ na obecnym etapie postępowania Sąd będzie rozstrzygał o zakresie odpowiedzialności podmiotu ponoszącego odpowiedzialność wobec powódki, przeto winien on mieć na uwadze zmianę stanu prawnego dokonaną w art. 103 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872). W świetle tego przepisu następcą prawnym dotychczasowego zarządu drogi publicznej wstępuje w jego prawa i obowiązki, w szczególności wynikające z zawartych umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, działając na podstawie art. 393<sup>12</sup> k.p.c.