



Sygn. akt III CSKP 62/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący)

SSN Jacek Grela

SSN Kamil Zaradkiewicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa C. sp. z o.o. w W.
przeciwko Gminie Miejskiej K. - Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 24 lutego 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 7 września 2018 r., sygn. akt I AGa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 7 września 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) - I Wydział Cywilny po rozpoznaniu sprawy z powództwa C. spółki z o.o. w W. przeciwko Gminie Miejskiej K. - Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K. o zapłatę, na skutek apelacji strony powodowej od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 26 września 2017 r., w pkt 1. oddalił apelację, zaś w pkt 2. zasądził od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 8.100 zł tytułem kosztów postępowania.

W dniu 29 czerwca 2015 r. spółka C. spółka z o. o. w W. (działająca w wcześniej pod firmą M. spółka z o. o.) wniosła pozew przeciwko Gminie Miejskiej K. - Zarządowi Infrastruktury Komunalnej i Transportu, w którym domagała się wydania w postępowaniu upominawczym nakazu zapłaty zobowiązującego Pozwaną do zapłaty na rzecz strony powodowej kwoty 720 300 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi: a) od kwoty 715 000 zł - od dnia 9 września 2014 r. do dnia zapłaty; b) od kwoty 5 300 zł - od dnia 24 lutego 2015 r. do dnia zapłaty.

Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z 21 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w K. nakazał Pozwanej uiszczenie stronie powodowej dochodzoną pozewem kwotę 720 300 zł wraz z odsetkami liczonymi według żądania.

Od nakazu zapłaty Pozwana wniosła sprzeciw, w którym zaprzeczyła twierdzeniom strony powodowej i wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 26 września 2017 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo i zasądził od strony powodowej C. spółki z o.o. w W. na rzecz Pozwanej kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

W dniu 19 grudnia 2007 r. Rada Miasta K. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "C.". W treści załącznika nr 4 do uchwały, pod nazwą „Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych Gminy oraz zasadach ich finansowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru

„C.” w pkt 1.1 przewidziano modernizację, rozbudowę i budowę publicznego układu komunikacyjnego, obejmującą m.in. budowę i rozbudowę dróg publicznych oznaczonych symbolami KD/D. W pkt II ust. 1 postanowiono, że finansowanie inwestycji ma się odbywać poprzez wydatki z budżetu miasta, współfinansowanie środkami zewnętrznymi poprzez budżet miasta oraz przez udział inwestorów w finansowaniu w ramach porozumień o charakterze cywilnoprawnym lub w formie „partnerstwa publiczno-prywatnego”.

Na podstawie powyższego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powodowa Spółka (działająca wówczas pod firmą M. sp. z o. o.) podjęła działania związane z realizacją inwestycji budowlanej pod nazwą „zespół zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z lokalami usługowymi i garażami w parterach budynków, garażem podziemnym, instalacjami wewnętrznymi: wod-kan., co., wentylacji mechanicznej, elektryczną i słaboprądową, SAP i oddymiania klatek schodowych, wraz z układem dróg wewnętrznych, miejscami postojowymi naziemnymi, dwoma wjazdami z drogi publicznej (Etap 1 - budynek A i B z garażem podziemnym I; Etap II - budynek C i D z garażem podziemnym II; oraz Etap I-II - budynek E i F z garażem podziemnym ID)”.

W dniu 13 czerwca 2008 r. strona powodowa złożyła do Krakowskiego Zarządu Komunalnego w K. (od 1 października 2008 r. funkcjonującego jako Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K.) wniosek o uzyskanie oświadczenia o przyłączeniu do dróg lądowych dla inwestycji pod nazwą budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych dla dz. nr (...)/5 i (...)/6 obr. 16 w K.. Działki te nie były połączone z drogą publiczną za pomocą innej drogi publicznej. Działka, na której planowano inwestycję, przylegała do drogi stanowiącej działkę nr (...)/1 (ul. D.), jednak odcinek ten nie stanowił drogi publicznej.

Pismem z 4 listopada 2008 r. Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K. wskazał, że obsługa komunikacyjna planowanej inwestycji powinna odbywać się - zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego - poprzez drogę dojazdową oznaczoną w planie znakiem KD/D. Zarząd złożył propozycję zawarcia umowy na podstawie art. 16 ustaw z dnia 21

marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 470 ze zm., dalej: u.d.p.). W dniu 7 czerwca 2010 r. strony zawarły umowę o realizację drogi publicznej, w preambule której to umowy wskazano, że została ona zawarta „w związku z koniecznością budowy drogi publicznej spowodowaną realizacją inwestycji niedrogowej” na podstawie art. 16 ust. 2 u.d.p. w zw. z art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. oraz pkt II ust. 3 i pkt III załącznika nr 4 do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Spółkę powodową oznaczono w umowie jako Inwestora, zaś w przyjętym słowniczku wskazano, że przez inwestycję niedrogową należy rozumieć zamierzenie inwestycyjne spółki powodowej (§ 1 pkt 1 umowy). Na podstawie umowy powodowa spółka zobowiązała się do uczestniczenia w budowie drogi publicznej KD/D poprzez zapłatę kwoty współfinansowania, zaś wysokość tej kwoty miała zostać ustalona przez Gminę Miejską K. (§ 3 pkt 1-4 umowy) proporcjonalnie do stopnia wzrostu natężenia ruchu drogowego obciążającego drogę w perspektywie dwudziestoletniej, spowodowanego inwestycją niedrogową, wynikającego z analizy natężenia ruchu. W umowie wskazano, że jeżeli w terminie do dnia złożenia przez inwestora wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie pierwszego obiektu budowlanego inwestycji niedrogowej z jakichkolwiek przyczyn nie dojdzie do zbudowania drogi publicznej KD/D i oddania jej do użytkowania, inwestor (powodowa spółka) będzie zobowiązany do zbudowania drogi na własny koszt, na odcinku oznaczonym na załączniku graficznym nr 1 do umowy (§ 6 umowy). W dniu 16 czerwca 2010 r. powodowa spółka uzyskała oświadczenie o warunkach przyłączenia do dróg lądowych i możliwości połączenia z drogą publiczną dla zamierzenia inwestycyjnego, zaś 15 listopada 2011 r. spółka M. sp. z o.o. sp. k. (obecnie: C. sp. z o.o. sp. k.) uzyskała decyzją Prezydenta Miasta K. zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę inwestycji pod nazwą „Zespół Zabudowy Mieszkaniowej Wielorodzinnej z garażem podziemnym (...) na działkach nr (...) i (...)/4 obr. (...) K”. Jedynym komplementariuszem tej spółki i jedynym wspólnikiem uprawnionym do jej reprezentowania jest C. sp. z o. o. (wówczas: M. sp. z o. o.).

W dniu 22 listopada 2012 r. została podpisana umowa o nazwie „warunki realizacji budowy drogi gminnej dojazdowej łączącej ul. S. L. z ul. D. wraz z

rozbudową odcinka ul. D. w K.", której stronami były Pozwana, spółka powodowa oraz spółka B. S. A. z siedzibą w Ł.. Umowa była wcześniej przedmiotem negocjacji między stronami. W preambule odwołano się m. in. do umowy o realizację drogi publicznej z dnia 7 czerwca 2010 r., zaś zgodnie z § 3, „M. oraz B. zobowiązane są na własny koszt zrealizować ID zobowiązanie to wynika z umów przytoczonych w preambule. 2. M. zobowiązuje się wykonać ID jako inwestor zastępczy Miasta.” Zgodnie z zamieszczonym w § 1 warunków słowniczkiem, przez ID (pkt 4) należy rozumieć „inwestycję drogową polegającą na budowie drogi w zakresie jak w ust. 3 na podstawie ZRID oraz kanalizacji opadowej w zakresie jak w pkt 2 na podstawie PnB”. Natomiast przez drogę (pkt 3) należy rozumieć „gminną drogę dojazdową łączącą ul. S. L. z ulicą D. od km 0+028,88 do km 0+351,18, z wyłączeniem drogi gminnej dojazdowej (sięgacza) od km 0+009,00 do km 0+105,66, a także wraz z odcinkiem drogi dojazdowej w ul. D. od km 0+351,18 do km 0+394,08 i od km 0+351,18 do km 0+034,75”. W treści warunków wskazano, iż Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K. jest zarządcą przedmiotowej drogi oraz dysponuje odpowiednimi decyzjami i pozwoleniami na jej realizację. Na dzień podpisywania warunków powodowa spółka nie złożyła wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie pierwszego obiektu budowlanego swojej inwestycji.

W dniu 22 listopada 2012 r. powodowa spółka zawarła z innymi podmiotami (konsorcjum) umowę o realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W związku z wykonaniem inwestycji drogowej, strona powodowa poniosła wydatki w łącznej kwocie 720.300 zł netto. Wartość wykonanych przez spółkę powodową robót budowlanych wyniosła 698.710,57 zł netto (859.414 zł brutto), a prac projektowych - 3.886,59 zł netto (4.780,51 zł brutto). Natomiast kwota współfinansowania, o której mowa w § 3 umowy o realizację drogi publicznej z 7 czerwca 2010 r., wyniosła 117.383, 38 zł netto (144 381,55 zł brutto).

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniosła strona powodowa, zarzucając orzeczeniu naruszenie przepis postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 k.p.c. w zw. z art. 58 k.c. poprzez nieprawidłową ocenę zebranego materiału dowodowego polegającą na przyjęciu, że Gmina K. nie wykorzystwała swoich uprawnień administracyjnych (w zakresie wydawania

oświadczeń o możliwości przyłączenia inwestycji do dróg publicznych) do narzucenia powodowej spółce obowiązku realizacji drogi publicznej w zakresie dalece wykraczającym poza obowiązek wynikający z art. 16 u.d.p.; art. 233 k.p.c. poprzez nieprawidłową ocenę zebranego materiału dowodowego polegającą na błędnym uznaniu, że powodowa spółka dobrowolnie przyjęła na siebie obowiązek budowy drogi publicznej, podczas gdy działała ona pod wpływem przymusu ekonomicznego wywołanego przez Gminę K., która warunkowała wydanie oświadczenia o możliwości połączenia inwestycji budowlanej planowanej przez spółkę do dróg publicznych (które to oświadczenie było niezbędne do uzyskania pozwolenia na budowę) od zobowiązania się powodowej spółki do realizacji całej drogi na jej własny koszt. Ponadto Powódka zarzuciła orzeczeniu Sądu I instancji naruszenie prawa materialnego, tj. art. 353¹ k.c. w zw. z art. 16 u.d.p. przez błędne uznanie, że zasada swobody umów pozwala na zawarcie pomiędzy zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej umowy, na mocy której inwestor inwestycji niedrogowej zostanie obciążony kosztami budowy drogi publicznej w zakresie większym niż to wynika z obciążenia drogi ruchem spowodowanym inwestycją niedrogową; art. 58 k.c. w zw. z art. 16 u.d.p., poprzez błędne przyjęcie, że umowy zawarte przez strony 7 czerwca 2010 r. oraz 22 listopada 2012 r. nie są nieważne z uwagi na sprzeczność z art. 16 u.d.p.; art. 58 k.c. poprzez błędne uznanie, że umowy te nie są nieważne z uwagi na sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, wynikająca z wykorzystania przez Gminę K. swoich uprawnień o charakterze administracyjnym do narzucenia powodowej spółce obowiązku realizacji drogi publicznej w zakresie dalece wykraczającym poza obowiązek wynikający z art. 16 u.d.p.; art. 405 i 410 § 2 k.c. w zw. z art. 58 § 1 i 2 k.c., poprzez uznanie, że świadczenie powodowej spółki na rzecz Gminy K. nie jest świadczeniem nienależnym, podczas gdy zostało wykonane na podstawie czynności prawnej sprzecznej z prawem i zasadami współżycia społecznego, a tym samym nieważnej.

W oparciu o powyższe zarzuty strona powodowa wniosła o zmianę wyroku poprzez uwzględnienie powództwa i zasądzenie na jej rzecz kosztów

procesu; ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego z 7 września 2018 r. skargę kasacyjną wywiodła strona powodowa, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. 1) art. 353¹ k.c. w zw. z art. 16 u.d.p. poprzez błędne uznanie, że zasada swobody umów pozwala na zawarcie pomiędzy zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej umowy, na mocy której inwestor inwestycji niedrogowej zostanie obciążony kosztami budowy drogi publicznej w zakresie większym niż to wynika z obciążenia drogi ruchem spowodowanym inwestycją niedrogową, 2) art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. poprzez błędne uznanie, że przepis ten dopuszcza możliwość obciążania podmiotu prywatnego obowiązkiem budowy drogi publicznej w stopniu większym, niż to wynika z obciążenia drogi ruchem generowanym przez planowaną inwestycję niedrogową, 3) art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p., poprzez błędne przyjęcie, że zawarcie pomiędzy zarządcą drogi, a inwestorem inwestycji niedrogowej umowy dotyczącej realizacji drogi publicznej, której budowa nie jest spowodowana inwestycją niedrogową, nie powoduje nieważności umowy z uwagi na jej sprzeczność z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p., 4) art. 58 § 2 k.c., poprzez błędne uznanie, że wykorzystania przez zarządcę drogi swoich uprawnień o charakterze administracyjnym (publicznoprawnym) do narzucenia inwestorowi inwestycji niedrogowej obowiązku realizacji drogi publicznej w zakresie dalece wykraczającym poza obowiązek wynikający z art. 16 u.d.p. nie stanowi naruszenia zasad współżycia społecznego. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości oraz uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w K. z 26 września 2017 r. i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za wszystkie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonych wyroków i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie od pozwanej na rzecz powodowej spółki zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się częściowo uzasadniona.

Kluczowe w niniejszej sprawie znaczenie mają zarzuty dotyczące art. 16 u.d.p. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia, zaś stosownie do ust. 2, szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Co do zasady budowa bądź przebudowa dróg publicznych stanowi zadanie publiczne i nie może być przerzucana na podmioty prywatne (zob. art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz.U. z 2018 r., poz. 203 ze zm.). Natomiast art. 16 u.d.p. przewiduje możliwość nałożenia na inwestora inwestycji niedrogowej obowiązku budowy bądź przebudowy drogi publicznej, która jest konieczna z uwagi i w zakresie realizowanej inwestycji. W konsekwencji ustawa umożliwia uzależnienie realizacji inwestycji nie drogowej od wykonania budowy lub przebudowy drogi. W świetle wskazanego unormowania należy uznać, że nie stanowi treści umowy, o której mowa w art. 16 u.d.p., zobowiązanie do poniesienia przez inwestora inwestycji niedrogowej kosztów budowy lub przebudowy, w sytuacji, gdy sama budowa bądź przebudowa miałyby być zrealizowane przez inny podmiot (poza zakresem wskazanym w art. 474 k.c.). Należy zaznaczyć, że obowiązek taki nie może być w świetle ustawy nałożony także na podmiot, który pozostaje w ekonomicznych relacjach z inwestorem bądź z uwagi na tożsamość podmiotów będących organami względnie udziałowcami różnych korporacyjnych osób prawnych. Ponadto, obowiązek nałożony na inwestora na mocy umowy zawartej na podstawie art. 16 u.d.p. nie może mieć charakteru ciężaru nie pozostającego w odpowiedniej proporcji do przyczyny oraz celu realizacji zobowiązania do budowy bądź przebudowy drogi publicznej. Oznacza to, iż niedopuszczalne jest przerzucanie na inwestora inwestycji niedrogowej ciężaru w tym kosztów, budowy lub przebudowy drogi publicznej w zakresie wykraczającym poza to, co spowodowało konieczność zawarcia takiej umowy (*verba legis*: „spowodowana inwestycją niedrogową”). Swobody w tym zakresie nie uzasadnia

treść ust. 2 art. 16 u.d.p., który stanowi, iż szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji nie drogowej. Dopuszczalne, a nawet konieczne jest natomiast współrealizowanie budowy lub przebudowy względnie uiszczenie części poniesionych wydatków lub kosztów inwestorowi wówczas, gdy zadanie to wykracza poza cele wynikające z planowanej inwestycji nie drogowej. Reasumując, obowiązek, o którym mowa w art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. nie stanowi obowiązku partycypacji w kosztach inwestycji drogowej, polega bowiem na jej wykonaniu w odpowiednim zakresie.

W świetle powyższych ustaleń za niedopuszczalne w zakresie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p., należy uznać nałożenie na inwestora nie drogowego obowiązku finansowania budowy bądź przebudowy drogi, także wówczas, gdy wykonanie tych zadań jest spowodowane inwestycją nie drogową. Odmiennego wniosku nie uzasadnia w szczególności treść art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, zgodnie z którym budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ani ten przepis, ani art. 353¹ k.c. nie mogą stanowić podstawy dla uznania istnienia po stronie

podmiotów publicznych, na których spoczywa obowiązek budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych oraz zarządzania nimi, do przerzucania lub współobciążania tym zadaniem innych podmiotów. Kompetencje publicznoprawne, a zatem także obowiązki o takim charakterze, zasadniczo nie mogą stanowić przedmiotu zobowiązań cywilnoprawnych (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt IV CSK 585/13, OSNC-ZD 2015, z. 3, poz. 45). Wypada przypomnieć, że art. 353¹ k.c. nie rozciąga się na sferę prawa publicznego. Podmioty prawa publicznego obowiązane są przestrzegać przypisanych im kompetencji, przy wykorzystaniu których powinny realizować nałożone na nie zadania. Kompetencje publicznoprawne przynależą organom określonym w ustawie, natomiast na inne

organy mogą być przenoszone tylko w sytuacji, gdy ustawodawca na to zezwoli (np. przez upoważnienie do zawierania porozumień administracyjnych, zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II CSK 627/10, niepublikowany).

Skarżąca nie wykazała natomiast tego, w jaki sposób w niniejszej sprawie miałyby dojść do „rażącej niesprawiedliwości lub wykorzystania władczej pozycji pozwanej gminy”, która miałaby uzasadniać ocenę sprzeczności z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.).

Mając powyższe na uwadze należało uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ k.p.c.).

ke