

UCHWAŁA

Dnia 24 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Monika Koba (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzcyk

SSN Krzysztof Pietrzykowski

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa D. S.
przeciwko Gminie W.
przy udziale interwenienta ubocznego Towarzystwa Ubezpieczeń
i Reasekuracji "W." S.A. w W.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 24 listopada 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 28 lutego 2017 r.,

"Czy jednostka samorządu terytorialnego, której organ, zgodnie z art. 19 pkt 1 i 2 w zw. z art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440), jest zarządcą części drogi publicznej przeznaczonej do ruchu pieszych, ponosi odpowiedzialność za szkody spowodowane zdarzeniem, do którego doszło w następstwie niewykonania przez właściciela nieruchomości, obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250), uprzątnięcia zanieczyszczeń z chodnika stanowiącego wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości?"

podjął uchwałę:

Gmina ponosi odpowiedzialność za szkodę wynikającą z nieuprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości w razie nienależytego sprawowania nadzoru nad wykonaniem przez

właściciela obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jedn. tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 1289).

UZASADNIENIE

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu wyłoniło się w sprawie, w której wyrokiem z dnia 24 listopada 2015 r. Sąd Rejonowy w W. zasądził od pozwanej Gminy W. na rzecz D. S. kwotę 15.000 zł z ustawowymi odsetkami tytułem zadośćuczynienia. Ustalił, że w dniu 5 marca 2010 r. powód poruszając się pieszo po chodniku na wysokości skrzyżowania ulic Ś. z ulicą H. w W., poślizgnął się i upadł doznając złamania wieloodłamowego nadkłykciowego kości udowej prawej z przemieszczeniem odłamów kostnych. W chwili zdarzenia na chodniku było bardzo ślisko, był on przysypany warstwą nieodgarniętego i udeptanego śniegu, a jego nawierzchnia nie była posypana ani solą ani piaskiem. Chodnik, na którym doszło do upadku powoda, jest wydzieloną częścią drogi publicznej znajdującą się we władaniu Gminy W. w trwałym zarządzie jej jednostki organizacyjnej - Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta. Bezpośrednio przy chodniku, na wysokości miejsca, w którym doszło do zdarzenia, położona jest działka 78/1 będąca w użytkowaniu wieczystym spółki akcyjnej „D.”

Uwzględniając powództwo Sąd Rejonowy uznał, że Gmina W, jest legitymowana biernie, skoro obowiązek uprzątnięcia chodnika nie należał tylko do użytkownika wieczystego na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 - dalej: „u.c.p.g.”), ale także solidarnie, do będącego jednostką organizacyjną gminy zarządu drogi na podstawie art. 20 pkt 4 i 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 - dalej: „u.d.p.”).

Podczas rozpoznawania apelacji pozwanej Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym, przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problematyka utrzymywania porządku i czystości na chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości była obecna już w rozporządzeniu Prezydenta

Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1939 r., Nr 90, poz. 581). Przyjęto w nim, że właściciel nieruchomości lub osoby, reprezentujące prawa właściciela w stosunku do tej nieruchomości lub też sprawujące jej zarząd były obowiązane do utrzymania porządku i czystości na połowie szerokości ulicy (chodnik i połowa szerokości jezdni) wzdłuż nieruchomości oraz usuwania zgarniętych nieczystości. Obowiązek utrzymywania porządku i czystości obejmował również polewanie jezdni i chodników, usuwanie z nich błota, śniegu i lodu oraz posypywania chodników szorstkimi materiałami podczas gołoledzi. Gdy nieruchomość przylegała do placu publicznego, obowiązek ten dotyczył utrzymania porządku i czystości na chodniku przy nieruchomości i pasie jezdni wzdłuż chodnika 5 - metrowej szerokości. Obowiązek utrzymywania porządku i czystości w innych miejscach publicznych należał do gminy (art. 2 a).

Na tle tej regulacji, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że obowiązek zabezpieczenia przed skutkami gołoledzi chodnika przylegającego do nieruchomości spoczywa na jej właścicielu, zaś piecza nad należyтым wykonaniem tego obowiązku należy do prezydium miejskiej (lub innej odpowiedniej) rady narodowej. W związku z tym, w razie zaniedbania tej pieczy Skarb Państwa odpowiada za szkodę doznaną przez przechodnia na skutek poślizgnięcia się na oblodzonym chodniku, co z reguły nie wyłącza odpowiedzialności właściciela nieruchomości. Zarówno Skarb Państwa jak i właściciel nieruchomości odpowiadają wobec osoby poszkodowanej za całość szkody na zasadzie odpowiedzialności *in solidum* (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 1958 r., IV CO 1/58, OSNCK 1960, nr 1, poz. 12).

Taki stan prawny został utrzymany w ustawie z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167). Stwierdzono w niej, że oczyszczanie ze śniegu, błota, lodu chodnika i jezdni do połowy jej szerokości względnie 5 - metrowego pasa placu publicznego i stosowanie środków zmierzających do usuwania gołoledzi i ślizgawicy jest obowiązkiem osób i jednostek sprawujących jej zarząd (art. 4 ust. 1 i 2 pkt 4). Z kolei usuwanie nieczystości i utrzymanie porządku na części dróg i terenów nie objętych obowiązkami określonymi w ust. 1-4 oraz czuwanie nad utrzymaniem

czystości i porządku i zapewnianie ścisłego przestrzegania obowiązujących w tej mierze przepisów należy do właściwych organów prezydium rady narodowej miasta lub osiedla (art. 4 ust. 5 i art. 1).

W odniesieniu do tego stanu prawnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie przyjmowano odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadach ogólnych jako właściciela lub zarządcy nieruchomości lub *in solidum* z właścicielem z tytułu naruszenia obowiązku nadzoru nad utrzymaniem chodników w stanie zapewniającym bezpieczne korzystanie z nich przechodniów (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1963 r., 2 CR 296/62, OSNCP 1964, nr 3, poz. 59, z dnia 21 września 1964 r., III CR 207/64, nie publ., z dnia 6 maja 1966 r., I CR 83/66, nie publ., z dnia 28 października 1969 r., II CR 450/69, nie publ., z dnia 22 lutego 1967 r., III CR 406/66, nie publ., i z dnia 2 lutego 1972 r., II CR 572/71, OSNC 1972, nr 7-8, poz. 144 oraz postanowienie Sadu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 1973 r., I CZ 34/73, OSNC 1974, nr 5, poz. 88).

Stan prawny w tym zakresie uległ zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz.196, ze zm. - dalej: „u.o.ś.”), która jedynie ogólnie wskazywała, że utrzymanie porządku i czystości polega na usuwaniu z terenów miast i wsi o zwartej zabudowie oraz z poszczególnych nieruchomości odpadów i innych zanieczyszczeń powstających w związku z bytowaniem człowieka i jego działalnością oraz na oczyszczaniu ze śmieci, odpadów, śniegu, lodu i błota z ulic, dróg i placów publicznych (art. 57 ust. 1). Obowiązek ten ciążył na właścicielach i zarządcach nieruchomości, użytkownikach lokali, nieruchomości oraz obiektów przeznaczonych do celów handlowych, gastronomicznych, magazynowych i innych celów gospodarczych, jak też obiektów przeznaczonych na cele użyteczności publicznej, kierownikach budow (w stosunku do nieruchomości będących terenami budowy), jednostkach organizacyjnych użytkujących tereny służące komunikacji publicznej oraz terenowych organach administracji publicznej stopnia podstawowego (w stosunku do nie wymienionych uprzednio terenów).

Szerzej szczegółowe zadania w zakresie utrzymania porządku i czystości regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie

ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. Nr 24, poz. 91, ze zm. - dalej: „rozporządzenie”) wydane na podstawie art. 58 u.o.ś. W § 10 pkt 3 rozporządzenia powielając wcześniej obowiązującą regulację stwierdzono, że jednostki organizacyjne i osoby fizyczne będące właścicielami lub zarządcami nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast i wsi zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez oczyszczanie ze śniegu, lodu, błota oraz z innych zanieczyszczeń chodników, położonych wzdłuż nieruchomości, i połowy szerokości jezdni na terenach miast i wsi o zwartej zabudowie, a także usuwanie śliskości w sposób wymagany przepisami; w odniesieniu do placu publicznego lub jezdni o szerokości powyżej 20 m - oczyszczanie i usuwanie śliskości z chodników i pasa jezdni o szerokości 5 m albo tylko z chodników, gdy ich szerokość przekracza 10 m.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że wydane na podstawie ustawy o ochronie środowiska rozporządzenie nie nałożyło na właścicieli nieruchomości przylegających do dróg publicznych obowiązku utrzymania czystości na chodnikach, art. 58 tej ustawy nie zawierał bowiem delegacji do nakładania obowiązków na właścicieli sąsiednich nieruchomości, a nałożenie dodatkowych, nie przewidzianych w ustawie obowiązków przez akt rangi podstawowej, nie mający w tym zakresie umocowania w ustawie, jest niedopuszczalne (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1996 r., III CZP 48/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 6 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 1999 r., I CKN 1005/97, nie publ.). W konsekwencji, w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 1981 r. obowiązek utrzymania czystości chodnika przy drodze gminnej spoczywał wyłącznie na gminie.

Stan prawny wynikający z art. 57 ust. 1 i 2 u.o.ś. uległ zmianie w części dotyczącej dróg publicznych na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1440, ze zm. - dalej: „u.d.p”). W rozumieniu ustawy o drogach publicznych chodnik stanowi część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych (art. 4 pkt 6), a utrzymanie drogi to wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie

śliskości zimowej (art. 4 pkt 20). Do zarządcy drogi należy między innymi utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (z wyjątkiem pasa drogowego nieodpłatnie udostępnionego gminie w celu budowy, przebudowy i remontu wiat przystankowych lub innych urządzeń służących do obsługi podróżnych) oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (art. 20 pkt 4 i 11).

Z regulacją tą koresponduje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1875), zgodnie z którą zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a do zadań tych należą między innymi sprawy gminnych dróg, ulic oraz utrzymania czystości i porządku (art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1868, ze zm.) w myśl której, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6), a także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2017r., poz. 2096, ze zm.) zgodnie z którą, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami między innymi w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 10).

W stanie prawnym obowiązującym pod rządem ustawy o drogach publicznych, w orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzono, że 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 1999 r., I CKN 1005/97, nie publ.).

Z dniem 1 stycznia 1997r. weszła w życie ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jedn. tekst: Dz.U. z 2017r., poz. 1289 - dalej: „u.c.p.g.”), w której powrócono do wcześniej obowiązujących rozwiązań normatywnych. Zgodnie z analizowaną ustawą właściciele nieruchomości, przez których rozumie się również współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie

lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.) zapewniają utrzymanie czystości i porządku między innymi przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych (art. 5 ust.1 pkt 4 u.c.p.g.).

Obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą również do zarządu drogi, do którego obowiązków należy także pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej (art. 4 pkt 2 u.c.p.g.) oraz uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 4 pkt 3 u.c.p.g.). Obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w art. 5 ust. 1-4 należą do gminy. Do obowiązków gminy należy także uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu parkowania lub postoju pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 5 u.c.p.g.).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. stwierdził zgodność art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g z art. 2, art.7, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji (K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41), wskazując że wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego. Podkreślił, że nie istnieje równie efektywny sposób zapewnienia porządku na chodnikach przylegających do nieruchomości, jak nałożenie obowiązku na podmioty, które bezpośrednio faktycznie władają nieruchomością, czego dowodzi zarówno tradycja prawna istniejąca w tym zakresie w polskim ustawodawstwie, jak i praktyka innych państw, również tych, w których samorządowe jednostki organizacyjne posiadają o wiele sprawniejsze, aniżeli polskie jednostki samorządowe, służby utrzymujące w czystości miejsca publiczne.

Po wejściu w życie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że jeżeli właściciel nieruchomości dopuścił się deliktu polegającego na uchybieniu ustawowemu obowiązkowi oczyszczenia chodnika położonego wzdłuż jego nieruchomości, czym naruszył art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., ale zarazem będący zarządcą drogi zarząd miasta, uchybił swojemu obowiązkowi wynikającemu z art. 20 pkt 4 u.d.p., 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 na podstawie art. 441 § 1 k.c. Pogląd ten nie został jednak bliżej uzasadniony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2010 r., IV CSK 369/09, nie publ. oraz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 1999 r., I CKN 1005/97). Problem zbiegu obowiązków gminy z obowiązkiem podmiotów określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. nie był również rozważany w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 22/17 (Biul. SN 2017, nr 6, str. 10), jako nie mający wpływu na rozstrzygnięcie rozpatrywanego w tej sprawie zagadnienia prawnego.

Przeciwnie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że przepis art. 20 pkt 4 u.d.p. wprowadza ogólny obowiązek zarządcy drogi utrzymania nawierzchni drogi i chodników, od którego wyjątki dotyczące podmiotów zobowiązanych do utrzymania czystości na chodnikach jako wydzielonych częściach dróg publicznych służących do ruchu pieszego regulowane są na zasadzie *lex specialis* w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., K 22/97 oraz wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2016 r., II OSK 1178/14, nie publ.).

Problematyka utrzymywania porządku i czystości na drogach poddana została regulacji w nieharmonizowanych ze sobą aktach prawnych pochodzących z różnych okresów i obejmujących różne przedmioty regulacji. Ustawa o drogach publicznych i ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa jedynie ogólnie formułują obowiązki samorządu w odniesieniu do dróg. Konkretyzacja

obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie gmin nastąpiła w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 2 pkt 4 u.c.p.g. jest w stosunku do art. 20 pkt 4 i 11 w związku z art. 19 u.d.p. nie tylko normą późniejszą, ale również normą *lex specialis*. Skoro obowiązkiem właściciela jest uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, a obowiązkiem zarządu drogi wykonanie tych samych czynności jedynie na tych chodnikach, gdzie zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku i pozbycie się błota lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej (art. 5 ust. 4 u.c.p.g), to nie można przyjmować że jednocześnie ma wykonywać solidarnie z właścicielem obowiązki wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zgodnie z zasadami racjonalnego działania ustawodawca nie dzieliłby obowiązków, które miałyby obarczać solidarnie właściciela i zarządy dróg. Ponadto, dokonany podział obowiązków jest sprzeczny z istotą solidarności dłużników (art. 366 k.c.).

Solidarnego obowiązku zarządu drogi z obowiązkiem właściciela nie można również wyprowadzić z art. 5 ust. 4 u.c.p.g., którego brzmienie mogłoby sugerować, że zarząd dróg każdorazowo obciążony jest obowiązkami spoczywającymi na innych podmiotach. Ten sposób rozumowania należy odrzucić, jako sprzeczny z wprowadzonym w tym przepisie uszczegółowieniem obowiązków i ich przypisaniem konkretnym podmiotom.

Ponadto, gdyby wolą ustawodawcy było utrzymanie w pełnym zakresie obowiązku spoczywającego na zarządach dróg z mocy ustawy o drogach publicznych, po wejściu w życie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to nie miałyby żadnych podstaw do regulowania obowiązków tych podmiotów w art. 5 ust. 4 u.c.p.g. na zasadzie dopełnienia obowiązków spoczywających na właścicielach nieruchomości w odniesieniu do uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości, skoro ten sam obowiązek spoczywałby na zarządach dróg z mocy ustawy o drogach publicznych.

Obowiązki spoczywające na właścicielach w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego są konkretyzowane w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 2 pkt b u.c.p.g.). Niewykonywanie tych obowiązków stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny (art. 10 ust. 2, 2a i 3 u.c.p.g.). Konkretyzacja obowiązków obciążających właścicieli nieruchomości w aktach prawa miejscowego podlegających kontroli administracyjnej i ich sankcjonowanie przez wprowadzenie odpowiedzialności karnej, nie harmonizuje z poglądem, iż współobciążonym solidarnie realizacją tych obowiązków jest zarząd dróg. Nie jest jasne, w jakim celu miałyby być realizowany w trybie administracyjnym nadzór nad realizacją przez właściciela obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., skoro zarząd dróg (będący z reguły jednostką organizacyjną gminy sprawującą nadzór) miałby solidarny z właścicielem obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

Do identycznych wniosków prowadzi analiza materiałów legislacyjnych towarzyszących przyjmowaniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (sprawozdanie scenograficzne z 74 posiedzenia Sejmu z 28 lutego 1996 r., Sejm II Kadencji). Wynika z nich, że intencją ustawodawcy było stworzenie prawnych gwarancji utrzymania czystości na terenach zurbanizowanych wobec braku jednolitych i jasnych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Wobec sygnalizowania na etapie uchwalania ustawy, że nałożone na właścicieli obowiązki mogą narażać ich na zbyt wiele niedogodności z uwagi na wiek lub stan majątkowy, zgłoszono propozycję by całokształt spraw związanych z utrzymaniem czystości i porządku należał do gminy. Ostatecznie jednak ustawodawca zdecydował, że nałożenie obowiązków na konkretnie wskazane podmioty (właścicieli nieruchomości), zagwarantuje realizację celów ustawy, nie istnieje bowiem równie efektywny sposób utrzymania w odpowiednim stanie chodnika położonego wzdłuż nieruchomości.

Solidarna odpowiedzialność właściciela i zarządu drogi stałaby w sprzeczności z dążeniem ustawodawcy do zapewnienia efektywności wprowadzonego rozwiązania. Właściciele mając świadomość, że odpowiadają

solidarnie z podmiotem publicznoprawnym, w zdecydowanej większości wypadków mogliby nałożonego na nich obowiązku nie wykonywać. Tymczasem został on nałożony właśnie z tej przyczyny, że właściciel może najszybciej zapewnić możliwość bezpiecznego poruszania się po chodniku położonym wzdłuż jego nieruchomości. Ponadto ustawodawca dążąc do nałożenia obowiązku solidarnie na podmiot prywatny i publicznoprawny zmierzałby do uregulowania zasad, na jakich miałyby się odbywać ich równoległe działanie i współpraca, a regulacje takie nie zostały wprowadzone. Byłoby to celowe, zważywszy na współfinansowanie tego rodzaju obowiązków, należących do zadań z zakresu użyteczności publicznej, ze środków publicznych.

Nie przekonuje również argumentacja, że z uwagi na sytuację właściciela (wiek, stan zdrowia, nieuregulowany stan prawny nieruchomości) może po jego stronie zaistnieć faktyczna niemożność wywiązania się z obowiązków nałożonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., co powinno przemawiać za solidarną odpowiedzialnością zarządu drogi za wykonanie tych samych obowiązków. Sytuacja osobista niektórych podmiotów objętych określonym w przepisie obowiązkiem nie może być bowiem podstawą wykładni analizowanych regulacji prawnych. Ponadto odpowiedzialność właściciela nieruchomości jako sprawcy szkody jest oparta na zasadzie winy, za niedochowanie należytej staranności (art. 415 k.c.), a nie na zasadzie ryzyka (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2017 r., III CSK 356/16, nie publ.). Nie można również nie dostrzec, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały skonstruowane w ten sposób, że obowiązki w niej wskazane obciążają w pierwszej kolejności podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością, a sam tytuł w postaci własności czy użytkowania wieczystego nie wystarczy, by obciążyć właściciela czy użytkownika wieczystego wspomnianym obowiązkiem, gdy nieruchomość znajduje się faktycznie we władaniu innej osoby (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 22/17).

Skuteczność, celowość i trafność przyjmowanych rozwiązań powinna być analizowana przez ustawodawcę na etapie ich wprowadzania. W tym kontekście nie przekonuje argument, że solidarna odpowiedzialność właściciela i zarządu drogi

byłaby korzystna nie tylko z perspektywy utrzymania czystości i porządku, ale również dochodzenia ewentualnych roszczeń przez osoby poszkodowane. Jeżeli przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie z perspektywy analizy skutków jego obowiązywania jest niedostatecznie efektywne dla realizacji zamierzonych celów, to może być ono korygowane w procesie nowelizacji ustawy, nie może natomiast prowadzić do nakładania na podmiot publicznoprawny w drodze wykładni obowiązku, który na nim nie spoczywa.

Obowiązek nałożony na właściciela nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. jest obowiązkiem ustawowym, nie może do niego znaleźć zastosowania konstrukcja – do której odwołał się Sąd Okręgowy - zadania zleconego z zakresu władzy publicznej z uwzględnieniem zasady solidarnej odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę wykonawcy oraz zlecającej je jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa (art. 417 § 2 k.c.).

W konsekwencji przyjąć należy, że na zarządzie drogi (lub w razie jego nie utworzenia na zarządcy drogi) spoczywa obowiązek utrzymania chodników w zakresie uprzątnięcia z nich błota, śniegu i innych zanieczyszczeń w takim zakresie, w jakim nie obarcza on właścicieli nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Inaczej rzecz ujmując, tam gdzie kończy się zakres obowiązków właściciela nieruchomości, zaczyna się zakres obowiązków zarządu drogi.

Przyjęcie, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości spoczywa na właścicielu (art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.), a zarząd drogi nie odpowiada solidarnie z nim za wykonanie tego obowiązku, nie oznacza zwolnienia gminy z odpowiedzialności za zdarzenie, do którego doszło na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku przez właściciela. Zgodnie z art. 5 ust. 6 u.c.p.g. nadzór nad wykonaniem obowiązków obciążających właściciela sprawuje wójt, burmistrz, prezydent miasta, który w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1-4, wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 u.c.p.g.), która podlega egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2016 r., poz. 599,

z późn. zm. - dalej: „u.p.e.a.”) (art. 5 ust. 6 - 8 u.c.p.g.). Jeżeli zatem gmina nie wykonała lub nienależycie wykonała swoje obowiązki w zakresie nadzoru, odpowiada za wyrządzoną z tego tytułu szkodę na podstawie art. 417 § 1 k.c.

Nadzór sprawowany przez gminę powinien być tak zorganizowany, aby miała ona możliwość odpowiednio szybkiego stwierdzenia wystąpienia na chodniku zagrożenia dla ruchu pieszych i w razie braku reakcji właściciela, podjęcia działań zmierzających do jego usunięcia (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 1972 r., I CR 42/72, OSNC 1973, nr 3, poz.44, z dnia 25 września 1980r., II CR 316/80, OSNCP 1981, nr 7, poz.129, z dnia 8 października 1985 r., OSNCP 1986, nr 10, poz. 154, z dnia 25 marca 1999 r., III CKN 213/98, nie publ., i z dnia 26 marca 2003 r., II CSK 1374/00, nie publ.). Nadzór ten musi być wykonywany z uwzględnieniem charakteru zaniechanego obowiązku i zapewnienia realizacji celów ustawy. Wymaga to bieżącego monitorowania przez gminę, czy właściciel realizuje swoje obowiązki i sprawnego reagowania na wypadki ich niewykonywania (art. 108 k.p.a.), z uwzględnieniem możliwości zlecenia zastępczego ich wykonania za zobowiązanego i na jego koszt (art. 127 u.p.e.a.).

W konsekwencji Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.

kc

jw