



Sygn. akt V CSK 23/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Gminy W.-Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w W.
przeciwko M. Z.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli ewentualnie o nakazanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 25 listopada 2020 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony powodowej na
rzecz pozwanego kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł z tytułu
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Po sprecyzowaniu żądań Gmina W. - Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w W.
(dalej - „Gmina”) domagała się, na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21
marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz.

470; dalej - „u.d.p.”) w związku z art. 64 k.c., nakazania pozwanemu M. Z. złożenia oświadczenia woli w celu zawarcia z powódką umowy o treści określonej w piśmie procesowym z dnia 10 kwietnia 2017 r. (żądanie główne), a na wypadek nieuwzględnienia żądania głównego - zobowiązania go do wybudowania w terminie 4 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku bliżej oznaczonego odcinka drogi wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i budową chodników (żądanie ewentualne) - zgodnie z projektem budowlanym sporządzonym we wrześniu 2013 r., miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430 ze zm. - „Rozporządzenie”).

W sprawie ustalono m.in., że w związku z planowaną inwestycją w postaci budowy budynków jednorodzinnych w zabudowie szeregowej („Inwestycja”), po odmowie zgody na lokalizację zjazdu na drogę publiczną, przeznaczonego dla obsługi komunikacyjnej tej Inwestycji, w maju 2011 r. pozwany zwrócił się do Gminy o przygotowanie umowy przewidującej wybudowanie przezeń i na jego koszt odcinka drogi 1KD-D („Droga”) oraz chodnika.

W dniu 28 czerwca 2011 r. między pozwanym a Gminą (Zarządem Dróg i Utrzymania Miasta w W. - „Zarząd Dróg”) doszło do podpisania umowy przedwstępnej w sprawie budowy układu drogowego spowodowanej inwestycją niedrogową - ulicy I. w W. („Umowa przedwstępna”), koniecznej w celu prawidłowego skomunikowania Inwestycji. Pozwany jako Inwestor zobowiązał się do wykonania projektu budowlanego Drogi, uzyskania ostatecznego, prawomocnego pozwolenia na jej budowę oraz budowy Drogi i przebudowy oznaczonego chodnika, przy czym strony ustaliły, że nakłady i koszty związane z budową poniesie w całości pozwany. Szczegółowe warunki budowy miały zostać określone w umowie, o której mowa w art. 16 u.d.p. („Umowa przyrzeczona”), a która miała zostać zawarta nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia uzyskania przez Inwestora ostatecznego pozwolenia na budowę dla Inwestycji, i nie później niż w terminie 12 miesięcy od daty zawarcia Umowy przedwstępnej.

Decyzją Prezydenta W. z dnia 7 czerwca 2012 r. zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwanemu pozwolenia na budowę Inwestycji. Mimo to nie doszło zawarcia Umowy przyrzeczonej w terminie oznaczonym w umowie przedwstępnej.

Pismem z dnia 22 lutego 2013 r. skierowanym do Zarządu Drogi pozwany, podtrzymując gotowość do zaprojektowania i budowy Drogi, zwrócił się z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu zawarcia Umowy przyrzeczonej do końca 2013 r., ponieważ nie otrzymał jej wzoru wraz z określonymi danymi. W odpowiedzi Zarząd Dróg wskazał, że Umowa zostanie przygotowana i zawarta po uprzednim przedłożeniu przez pozwanego - zgodnie ze swym zobowiązaniem - wszystkich wymaganych dokumentów.

Projekt dla budowy Drogi wraz z przebudową chodnika, budową kanalizacji deszczowej, oświetlenia ulicznego oraz uzbrojenia teletechnicznego („Projekt”) na zlecenie pozwanego sporządziła we wrześniu 2013 r. firma Proway Zbigniew Kowalski z siedzibą w W..

W dniu 25 listopada 2013 r. pozwany zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta W. o zakończeniu Inwestycji i zamiarze przystąpienia do użytkowania budynków. Po zakończeniu budowy nie kierował już do Zarządu Dróg żadnych pism dotyczących wybudowania Drogi.

Pismem z dnia 21 maja 2014 r. Zarząd Dróg wezwał pozwanego do wywiązania się z warunków Umowy przedwstępnej przez zawarcie umowy w przedmiocie określenia szczegółowych warunków przebudowy (budowy) Drogi, wyznaczając termin wykonania zobowiązania do dnia 27 czerwca 2014 r.

Wnioskiem z dnia 20 lipca 2015 r. Gmina zawezwała pozwanego do próby ugodowej w zakresie zobowiązania polegającego na wybudowaniu Drogi ewentualnie do zapłaty na rzecz Zarządu Dróg kwoty 300.000 zł, stanowiącej równowartość kosztów jej wybudowania, jednak do zawarcia ugody nie doszło.

Aktualnie przedmiotowa droga nie ma statusu drogi publicznej - nie spełnia wymagań technicznych właściwych dla takiej drogi - lecz jest drogą wewnętrzną, a jej zarządcą jest Gmina W.. Służy przede wszystkim do obsługi mieszkańców

osiedla domów wybudowanego przez pozwanego, którzy zgłaszają skargi na jakość drogi do Zarządu Dróg.

Wyrokiem z dnia 19 lipca 2018 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli (pkt I), nakazał pozwanemu, aby wybudował w terminie 4 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku bliżej oznaczony odcinek drogi 1KD-D wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i budową chodników, zgodnie z Projektem, w razie konieczności zaktualizowanym w zakresie niezbędnym do uzyskania ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego części zespołu urbanistycznego M. oraz zgodnie z wymogami określonymi w Rozporządzeniu (pkt II) i orzekł o kosztach postępowania (pkt fil).

Uzasadniając oddalenie żądania głównego i uwzględnienie ewentualnego, wskazał, że art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. nie przewiduje obowiązku złożenia przez inwestora oświadczenia woli (obowiązku zawarcia umowy). Wprawdzie pozostawia stronom możliwość uregulowania w umowie warunków budowy drogi, jednak rzeczywistym obowiązkiem inwestora jest budowa (lub przebudowa) drogi, a nie obowiązek zawarcia umowy. Umowa jedynie uszczegóławia wykonanie obowiązku, który powstaje z mocy prawa, o czym decyduje sam fakt, że prowadzona inwestycja niedrogowa wymaga wybudowania, rozbudowania lub przebudowania drogi publicznej, tj. powoduje konieczność zapewnienia dojazdu do terenu inwestycji. Przemawia za tym także to, że art. 16 u.d.p. nie pozwala na zrekonstruowanie treści oświadczenia woli inwestora, poza samym obowiązkiem wybudowania drogi. W szczególności nie pozwala określić np. warunków gwarancji, kar umownych itp. W związku z tym, że przesłanka określona w art. 16 ust. 1 u.d.p. została in casu bezspornie spełniona (utwardzenie drogi przez pozwanego było prowizoryczne i niewystarczające), gdyż dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej mieszkańców wybudowanego przez pozwanego osiedla (inwestycji niedrogowej) niezbędna jest budowa drogi publicznej, a istniejąca droga nie spełnia jej wymagań i nie ma takiego charakteru, lecz charakter drogi wewnętrznej - czego nie zmienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewidujący w tym miejscu drogę publiczną, który nie rodzi też roszczenia o wykonanie drogi i nie przesądza

sposobu finansowania dróg (kolejność budowania dróg zależy od stanu finansów Gminy) - Sąd pierwszej instancji uznał, że to na pozwanym jako inwestorze spoczywa obowiązek budowy drogi publicznej. Nie ma przy tym znaczenia, że będzie to droga publiczna i dostęp do niej będą miały także inne podmioty, gdyż potrzeba jej wybudowania uzasadniona jest wyłącznie potrzebą zapewnienia dostępu mieszkańcom osiedla zrealizowanego przez pozwanego. Zważywszy, że pozwany odmawia zawarcia umowy, warunki wykonania tego obowiązku powinien określić Sąd, co uczynił, wychodząc z założenia, iż skoro warunki techniczne terenu nie zmieniły się, Projekt zachował aktualność.

Sąd Okręgowy uznał też za chybiony podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia.

Wskutek apelacji pozwanego (powód nie apelował co do oddalenia żądania głównego) wyrokiem z dnia 13 lipca 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił wyrok Sądu Okręgowego w punkcie II i III w ten sposób, że powództwo oddalił i co do kosztów postępowania (pkt 1) oraz orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt 2).

W uzasadnieniu zwrócił przede wszystkim uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.; dalej - „u.s.g.”) do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy gminnych dróg i że w myśl art. 20 pkt 3 u.d.p. działania inwestycyjne w obszarze dróg publicznych należą do zakresu działania zarządcy dróg publicznych. Wyjaśnił, że przewidziane w art. 16 ust. 1 u.d.p. przeniesienie ciężaru budowy drogi na inwestora przedsięwzięcia niedrogowego jest uzasadnione tym, iż podmioty sprawujące administrację drogową nie powinny ponosić kosztów inwestycji wywołanych przedsięwzięciami nienależącymi do sfery ich ustawowej aktywności, i w związku z tym stwierdził, iż rozwiązanie to „ma przede wszystkim wymiar kosztowy”. Wynikający zaś z art. 16 ust. 2 u.d.p. „obowiązek” określenia w umowie między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej szczegółowych warunków budowy lub przebudowy drogi powiązał z nieokreśleniem ich w ustawie. Wyraził pogląd, że w umowie takiej powinny znaleźć się postanowienia, które nie mogą znaleźć się w treści decyzji wydawanych przez

zarządcę lub zarząd drogi, w szczególności dotyczące wzajemnych rozliczeń dotyczących robót w ramach drogi publicznej, warunków technicznych dotyczących prowadzonych robót oraz ich harmonogramu, przeniesienia uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji wobec wykonawców robót (inwestor może wybudować drogę przy pomocy innych wyspecjalizowanych podmiotów), a także zasad przekazania zarządcy drogi wybudowanej lub przebudowanej.

W rezultacie, mimo zaakceptowania poglądu, że obowiązek wybudowania drogi przewidziany w art. 16 ust 1 u.d.p. powstaje z mocy samego prawa, Sąd Apelacyjny stwierdził, iż nie ma podstaw prawnych (Sąd Okręgowy podstawy takiej nie wskazał), by wobec braku umowy, Sąd w swoim orzeczeniu konstruował warunki, na jakich pozwany miałby wybudować drogę. Za kwestię odrębną zaś uznał to, czy Gminie przysługiwać będą roszczenia finansowe związane z niezrealizowaniem przez pozwanego obowiązku z art. 16 ust. 1 u.d.p.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła Gmina, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p., i wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, oddalenie apelacji pozwanego i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania apelacyjnego oraz kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu lub sądowi równorzędnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Naruszenia art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. skarżąca dopatrzyła się w przyjęciu, że nie przysługuje jej, jako zarządcy drogi, względem inwestora inwestycji niedrogowej roszczenie o nakazanie wybudowania drogi, której konieczność wybudowania wynika z realizacji przez pozwanego tej inwestycji, mimo iż z treści przepisu wprost wynika, że budowa dróg publicznych należy w takiej sytuacji do inwestora, i obowiązek ten - obowiązek czynienia, polegający na wybudowaniu lub przebudowaniu drogi publicznej - nie jest uzależniony od spełnienia jakichkolwiek dalszych warunków, w tym od zawarcia umowy, która ma jedynie charakter następczy (wtórny) i doprecyzowujący, co sprawia, iż w razie odmowy wykonania obowiązku przez inwestora w pierwszej kolejności konieczne jest stwierdzenie tego obowiązku i nakazanie czynienia, a dopiero następnie (po nakazaniu czynienia)

zarządca drogi i inwestor zawierają umowę określającą szczegółowe warunki realizacji obowiązku inwestora. Zdaniem powódki, z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. wynikają dwa roszczenia zarządcy drogi względem inwestora inwestycji niedrogowej: roszczenie o nakazanie wybudowania (przebudowania) drogi publicznej oraz roszczenie o zobowiązanie przez sąd inwestora inwestycji niedrogowej do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie zawarcia z zarządcą drogi umowy o wybudowanie (przebudowanie) drogi publicznej. Niezależnie od tego, z jakim żądaniem wystąpiłby uprawniony, Sąd i tak musiałby określić sposób, w jaki pozwany miałby wybudować drogę, tak aby wyrok był wykonalny, dlatego nie można zgodzić się z poglądem Sądu odwoławczego, że bez zawarcia umowy sądowe dochodzenie wybudowania drogi jest niedopuszczalne. Skarżąca zaznaczyła, że ponieważ Sąd pierwszej instancji uwzględnił jej żądanie ewentualne, nie miała interesu prawnego w zaskarżeniu oddalenia żądania głównego apelacją. Zwróciła też uwagę, że in casu sposób wykonania obowiązku przez pozwanego wynikał z Projektu, w związku z czym nie było konieczności zawierania umowy między stronami, określającej szczegółowe warunki budowy Drogi, w celu dochodzenia przez powódkę roszczenia o nakazanie czynienia na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p. ani określania sposobu wybudowania tej Drogi przez Sąd, a wystarczające było odwołanie się w tym zakresie do sporządzonej dokumentacji projektowej. W ocenie skarżącej, Sąd Okręgowy przyjął również nieprawidłowo, pomijając ratio legis przedmiotowego przepisu, że ma on „charakter kosztowy” - co sugeruje, że zarządcy drogi miałyby przysługiwać względem inwestora wyłącznie roszczenie o zapłatę - choć nie ma w nim mowy ani o przysługującym zarządcy drogi żądaniu zapłaty czy zwrotu kosztów zastępczego wykonania inwestycji drogowej, ani o dokonywaniu jakichkolwiek rozliczeń pieniężnych między stronami, ani o ponoszeniu kosztów wybudowania drogi przez inwestora inwestycji niedrogowej, jest natomiast wyraźnie mowa o obowiązku wybudowania drogi. Żądanie zapłaty zaś wchodzi w rachubę - na podstawie art. 415 albo art. 405 k.c. (a nie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p.) - tylko w razie poniesienia szkody majątkowej, tj. wybudowania lub przebudowania za inwestora przedsięwzięcia niedrogowego drogi publicznej albo poniesienia kosztów związanych z budową lub przebudową takiej drogi. Intencją bowiem ustawodawcy

było przeniesienie ciężaru budowy drogi na inwestora przedsięwzięcia niedrogowego, tak aby zarządca drogi nie musiał realizować przedsięwzięć nienależących do jego ustawowej aktywności i ponosić w związku z tym kosztów. W przeciwnym razie, to zarządca drogi musiałby zorganizować cały proces inwestycyjny za inwestora przedsięwzięcia niedrogowego (opracować dokumentację projektową na budowę lub przebudowę drogi, uzyskać wszystkie wymagane prawem uzgodnienia i decyzje, wyłonić konkretnego wykonawcę w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz zrealizować inwestycję), ponieść związane z tym koszty i dopiero następnie dochodzić od inwestora zapłaty poniesionych kosztów (naprawienia szkody), co wiązałoby się z ryzykiem nieuzyskania zwrotu poniesionych kosztów, w sytuacji niewypłacalności inwestora inwestycji niedrogowej i tym samym wypaczało cel art. 16 ust. 1 i 2 u.d.p.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z regułami ogólnymi sprawy gminnych dróg i ulic należą do zadań własnych gminy (por. art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), a zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi są co do zasady finansowane z budżetów gmin (por. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 203 ze zm.) z tym zastrzeżeniem, że 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 (art. 3 ust. 5 ww. ustawy), a źródłem finansowania dróg publicznych są również środki finansowe określone m.in. przepisami o drogach publicznych (por. art. 7 ust. 1 ww. ustawy). Zarządcą dróg gminnych jest organ gminy, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, czyli - co do zasady - wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p.). Do niego należy m.in. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci

drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, jak również pełnienie funkcji inwestora (art. 20 pkt 1-3 u.d.p.).

W omawianym zakresie szczególne rozwiązanie przewiduje art. 16 u.d.p., stanowiąc, że budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia (ust. 1), szczegółowe zaś warunki tej budowy lub przebudowy określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem (ust. 2).

Z przepisu tego wynika przede wszystkim, że ciężar budowy lub przebudowy gminnej drogi publicznej, której potrzeba jest wywołana inwestycją niedrogową, nie spoczywa na gminie (zarządcy drogi gminnej), lecz na inwestorze inwestycji niedrogowej.

In casu nie budziło wątpliwości, że potrzeba budowy Drogi była spowodowana Inwestycją, spór dotyczył natomiast istoty związanego z tym obowiązku pozwanego. Nie przecząc, że na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.p. inwestora inwestycji niedrogowej obciąża z mocy prawa obowiązek wybudowania drogi, Sąd Apelacyjny przyjął, iż rozwiązanie przewidziane w tym przepisie „ma przede wszystkim wymiar kosztowy” i że bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 16 ust. 2 u.d.p., nie można skutecznie domagać się przed sądem nakazania wykonania tego obowiązku. Wobec niezaskarżenia apelacją oddalenia żądania głównego - wbrew wywodom skarżącej, miała ona interes prawny w takim zaskarżeniu - nie wypowiedział się stanowczo co do możliwości sądowego dochodzenia zawarcia takiej umowy i kwestia ta pozostaje już poza zakresem sporu.

Pogląd sprowadzający przedmiotowy obowiązek inwestora do „wymiaru kosztowego”, a więc - jak można sądzić - obowiązku pokrycia kosztów budowy (przebudowy) drogi, nie uwzględnia orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym zdecydowanie dominuje pogląd, że na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.p. na inwestorze inwestycji niedrogowej ciąży obowiązek wykonania, w wymaganym zakresie inwestycji na swój koszt (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2012 r., II OSK 1227/12, nie publ., z dnia 5 stycznia 2016 r.,

II OSK 2573/15, nie publ. i z dnia 1 czerwca 2016 r., II OSK 614/16, nie publ.). Nie uwzględnia także przepisów samej ustawy, odróżniającej - w sytuacji, w której w rachubę wchodzi obciążenie obowiązkiem poniesienia kosztów budowy (przebudowy) innego podmiotu niż ten, do którego budowa (przebudowa) „należy” - obowiązek budowy (przebudowy) od obowiązku ponoszenia jej kosztów (por. art. 8 ust. 2 i 3, art. 25 ust. 1 i 2 oraz art. 32 u.d.p.).

Jednakże nie jest to jeszcze równoznaczne z przyjęciem stanowiska, że wykonanie ciążącego na inwestorze inwestycji niedrogowej obowiązku budowy (przebudowy) może być wymuszone na drodze sądowej, przez domaganie się nakazania wybudowania (przebudowy) drogi albo zobowiązania inwestora do złożenia stosownego oświadczenia woli (por. art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.). Alternatywą bowiem jest interpretacja, w myśl której przedmiotowy obowiązek jest sankcjonowany w ten sposób, że uwzględnia się go w postępowaniach administracyjnych koniecznych w procesie inwestycyjnym dotyczącym inwestycji niedrogowej - w związku z koniecznością zapewnienia jej właściwego dostępu do drogi publicznej - przez co zawarcie umowy o budowę (przebudowę) drogi warunkuje uzyskanie przez inwestora wymaganych przepisami uzgodnień lub zezwoleń zarządcy drogi (por. art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.) czy też decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącej inwestycji niedrogowej, a budowa (przebudowa) drogi - uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu niedrogowego (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 523/13, nie publ. oraz z dnia 22 listopada 2017 r., II OSK 45/17 i II OSK 46/17, nie publ.).

Wprawdzie stanowisko sądów administracyjnych w tej kwestii nie jawi się jako w pełni jednolite i ukształtowane, jednakże nawet gdyby okazało się, że realizacja obowiązku określonego w art. 16 ust. 1 u.d.p. nie może być w pełni zagwarantowana w postępowaniach koniecznych w procesie inwestycyjnym dotyczącym inwestycji niedrogowej - in casu nie została - pogląd, iż obowiązek ten może być wymuszony na drodze sądowej bez zawarcia umowy byłby zbyt daleko idący.

Do takiego wniosku skłania już samo brzmienie art. 16 ust. 2 u.d.p., gdyż stanowcze stwierdzenie, że szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, „określa umowa” między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji nie drogowej - a nie jedynie, że może jej określać (co sugerowałoby uzasadnienie do projektu nowelizacji wprowadzającej art. 16 ust. 2 u.d.p., por. druk nr 1933 Sejmu IV kadencji, pkt 17) - wskazuje, iż przynajmniej od wejścia w życie tego przepisu realizacja obowiązku określonego w art. 16 ust. 1 u.d.p., warunkowana jest zawarciem umowy wskazanej w art. 16 ust. 2 u.d.p.

Za interpretacją taką przemawia również to, że w samym art. 16 ust. 1 u.d.p. obowiązek inwestora inwestycji niedrogowej został określony w sposób bardzo ogólny, wymagający doprecyzowania, a poza umową przepis nie określa, w jaki sposób miałyby to nastąpić. W szczególności nie stwarza podstaw do przyjęcia, by mogło to nastąpić jednostronnie - bezpośrednio albo pośrednio (przez odwołanie do kompetencji władczych realizowanych w postępowaniach administracyjnych) - przez zarządcę drogi. Nie upoważnia też sądu do konstytutywnego dookreślenia tego obowiązku, co sprawia, że jego rola musiałaby sprowadzać się do deklaratywnego rekonstruowania obowiązków inwestora, mających wynikać z samej ustawy, przy ocenie zasadności żądania powoda i w jego granicach (art. 321 § 1 k.p.c.). Zważywszy z jednej strony złożoność materii, a z drugiej - potrzebę precyzji zmierzającą do zapewnienia wykonalności orzeczenia, rozwiązanie takie nie może być uznane za operatywne. Trudno też zakładać, by preferował je sam ustawodawca, skoro nakładając na inwestora inwestycji niedrogowej obowiązek budowy (przebudowy) drogi nie określił jednoznacznie nawet podmiotu, który miałby dochodzić nakazania wykonania tego obowiązku na drodze sądowej (o legitymacji zarządcy drogi można by wnioskować jedynie pośrednio).

Odrzucenie tezy, że sam art. 16 ust. 1 u.d.p. wystarczająco dookreśla obowiązki inwestora inwestycji niedrogowej, uwzględnia również, iż praktyka akceptuje różne sposoby wywiązania się przez inwestora z ciążącego na nim obowiązku, w tym realizację budowy (przebudowy) drogi przez samą gminę w całości albo w części na koszt inwestora inwestycji niedrogowej, który zobowiązuje się do wniesienia określonego wkładu finansowego (por. np. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 grudnia 2010 r., I SA/Ke 625/10, nie publ. oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 7 września 2018 r., I AGa 178/18, nie publ.).

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji. O kosztach rozstrzygnął na podstawie § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 ze zm.).

jw