



Sygn. akt I CSK 563/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)
SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)
SSN Agnieszka Piotrowska

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Miasta W.

przeciwko I. sp. z o.o. w W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 stycznia 2020 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanej kwotę 18750 (osiemnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt 00/100) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód Miasto W. – Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych domagał się od pozwanej R. Sp. z o.o. w W. (obecnie I. Sp. z o.o. w W.) zapłaty kwoty 16 053

892,75 zł z odsetkami ustawowymi oraz kwoty 8 780 154,82 zł z odsetkami ustawowymi z tytułu rozliczeń związanych z usuwaniem kolizji inwestycji drogowych z przebiegiem urządzeń sieciowych należących do pozwanej.

Sąd pierwszej instancji – Sąd Okręgowy w W. ustalił, że Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych jest jednostką organizacyjną W., która zajmuje się m.in. rozbudową sieci drogowej na terenie W. Sieć ta w wielu miejscach znajduje się na tych samych nieruchomościach, co infrastruktura elektroenergetyczna stanowiąca własność pozwanej. Pozwana jest przedsiębiorstwem energetycznym i operatorem elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej na terenie W.

W trakcie realizowanych przez powoda przedsięwzięć inwestycyjnych zachodzi konieczność przełożenia, a często przebudowy urządzeń liniowych w pasie drogowym, co dotyczy m.in. urządzeń sieciowych należących do pozwanej. Inwestycje te pociągają za sobą konieczność usunięcia starych linii elektroenergetycznych będących własnością pozwanej i położenia nowych linii przesyłowych.

Strony postępowania zawarły między sobą wiele powtarzalnych umów, których przedmiotem było określenie warunków usunięcia kolizji między drogami publicznymi, a siecią elektroenergetyczną, związanych z dokonywaną przez powoda przebudową dróg publicznych (umowy o usunięcie kolizji). Każdą z umów poprzedzały negocjacje. W umowach powód zobowiązywał się m.in. do przeprowadzenia przebudowy, poniesienia kosztów związanych z przebudową, uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych, zawarcia koniecznych umów cywilnoprawnych z podmiotami trzecimi i sprzedaży pozwanej nowych elementów odcinka sieci, pozwana zaś do umożliwienia przebudowy od strony technicznej związanej z koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sieci elektroenergetycznej i do kupna od powoda nowych elementów odcinka sieci.

W okresie od dnia 15 lipca 2010 r. do dnia 27 maja 2013 r. strony zawarły 15 umów o usunięcie kolizji, na podstawie których powód wniósł na rzecz pozwanej ogółem kwotę 27 472 753,49 zł brutto. Do dnia 31 maja 2013 r. powód zapłacił pozwanej łączną kwotę 16 053 892,75 zł brutto w ramach opłat za wyrażenie zgody na usunięcie kolizji. Ogółem koszt usunięcia kolizji urządzeń elektroenergetycznych

z prowadzonymi robotami budowlanymi poniesiony przez powoda wyniósł kwotę 20 795 448,43 zł netto. Ustalona wartość odsprzedaży urządzeń na rzecz pozwanej w związku z zawartymi umowami wyniosła kwotę 13 926 371,31 zł.

Powód poniósł 100% kosztów i stratę wynikającą z poniesienia większych kosztów niż wynosi wartość odsprzedanych pozwanej zmodernizowanych urządzeń w kwocie 8 780 154,82 zł brutto. Składając pozew powód dochodził kwoty 16 053 892,75 zł z tytułu zwrotu pobranych przez pozwaną opłat za wyrażenie zgody na usunięcie kolizji i kwoty 8 780 154,82 zł tytułem zwrotu kosztów ulepszeń urządzeń w związku z zawartymi umowami o usunięcie kolizji.

Na uiszczaną przez powoda opłatę za wyrażenie zgody na usunięcie kolizji składały się następujące składniki:

1. kwota (A) dotycząca odkupienia przez pozwaną od powoda przebudowanych elementów sieci;
2. kwota (B) stanowiąca równowartość kosztów niezamortyzowanych elementów sieci podlegających przebudowie;
3. kwota (C) stanowiąca koszty poniesione przez pozwaną, związane z pełnieniem branżowego nadzoru nad usuwaniem kolizji;
4. kwota (D) ustalana ryczałtowo i określana jako koszty z tytułu rozliczeń budżetowych odpowiadające zobowiązaniom budżetowym pozwanej z tytułu podatku CIT.

Pozwana nie kwestionowała stanu faktycznego w zakresie zawarcia między stronami umów o usunięcie kolizji i zapłaty na jej rzecz wyszczególnionych kwot.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo oparte na tak ustalonym stanie faktycznym nie było uzasadnione. Sąd przede wszystkim nie dopatrył się w działaniach stron twierdzonego przez powoda zamiaru obejścia przepisów art. 11f i art. 17 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 1484 ze zm., dalej – „specustawa”) i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm., dalej – „u.d.p.”). Sąd zwrócił uwagę na treść art. 353¹ k.c. i przyjął, że strony

umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie, ani zasadom współżycia społecznego. Rozliczenia między stronami odbywały się na podstawie wiążących umów i – jak wynikało z przeprowadzonego postępowania dowodowego – każda z umów była poprzedzona negocjacjami.

Przy ocenie tych umów należało, zdaniem Sądu, uwzględnić, że inwestycje powoda ingerują w urządzenia będące własnością pozwanej. Na podstawie art. 49 § 2 k.c. Sąd przyjął, że wykazanie faktu poniesienia kosztów budowy rozstrzyga o własności urządzeń przesyłowych, które w wyniku połączenia z siecią przedsiębiorstwa nie należą do części składowych nieruchomości i uzyskują status samoistnych rzeczy ruchomych. Oznacza to, że podmiotem roszczenia wynikającego z art. 49 § 2 k.c. jest osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń, stając się ich właścicielem, niezależnie od przysługujących jej uprawnień do nieruchomości.

Sąd Okręgowy nie dopatrywał się także naruszenia art. 32 u.d.p., zważywszy, że jak wynika z tego przepisu, ponoszenie wszystkich kosztów wynikających z inwestycji drogowych spoczywa na zarządcy drogi. Prace związane z infrastrukturą pozwanej były prowadzone wyłącznie na wniosek powoda i w związku z realizowanymi przez niego inwestycjami.

Wychodząc z tych założeń, wyrokiem z dnia 17 października 2016 r., Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości.

Na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 14 czerwca 2018 r. Sąd drugiej instancji – Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację.

Sąd Apelacyjny za bezzasadne uznał zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego, w tym zarzut nierozpoznania istoty sprawy. Uznał m.in. za chybiony zarzut pominięcia faktu, że urządzenia pozwanej znajdują się w pasie drogi. Oceniał, że Sąd Okręgowy przyjął, iż umowy o usunięcie kolizji odnoszą się do urządzeń pozwanej położonych w pasie drogowym, ponieważ cały wywód tego Sądu odnosił się do takich urządzeń i nie zawierał rozróżnienia na urządzenia w pasie drogowym i poza nim. Uznał również, że powód nie wykazał, by nie akceptował sposobu rozliczeń i obowiązku ponoszenia opłaty za usunięcie kolizji. Z zeznań świadków

wynikało, że usunięcie kolizji nie jest możliwe bez współpracy z pozwaną; wprawdzie – jak zauważył Sąd w ślad za zeznaniami – stanowisko pozwanej było dosyć sztywne, nie oznaczało to jednak, by treść umów została powodowi narzucona. Elementem uzgodnień była m.in. kwestia opłaty uiszczanej przez powoda, która podlegała ocenie przez zarządcę drogi, wyrażającego zgodę na zawarcie umów o usunięcie kolizji. Powód nie udowodnił również, by był zmuszony do zawierania niekorzystnych dla siebie umów ze względu na konieczność realizacji inwestycji. Inwestycje drogowe nie są realizowane *ad hoc*, lecz planowane na wiele lat wcześniej, a w sprawie nie chodziło o zdarzenia o charakterze nagłym. Powód miał zatem czas na przygotowanie się do negocjacji i ich prowadzenie w celu zawarcia korzystnej dla siebie umowy.

Sąd Apelacyjny uzupełnił natomiast ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego zauważając, że przed zawarciem umów o usunięcie kolizji odpowiednie podmioty ze strony zarządcy drogi akceptowały postanowienia proponowane przez pozwaną, w tym również dotyczące rozliczeń finansowych. Ponadto, jak podniósł Sąd, umowy te nakładały obowiązki finansowe nie tylko na powoda, lecz także na pozwaną, co dotyczyło kosztów odkupu urządzeń. Wreszcie, Sąd zauważył, że w zawieranych umowach strony oświadczały, iż przy kalkulacji opłaty zostały uwzględnione wszelkie koszty pozwanej, które powstaną w związku z usunięciem kolizji. Jednocześnie pozwana uiszczała na rzecz powoda kwotę wypłaconą jej uprzednio w ramach opłaty za usunięcie kolizji tytułem odkupu urządzeń. Intencją pozwanej było zatem to, aby z powodu usunięcia kolizji nie ponosiła żadnych kosztów, tak związanych z pracami usuwającymi kolizję, jak i odkupieniem urządzeń, ponieważ pozwana miała świadomość, że po usunięciu kolizji zgodnie z art. 49 k.c. urządzenia te staną się własnością powoda.

Bazując na uzupełnionym stanie faktycznym Sąd Apelacyjny nie podzielił również sformułowanych w apelacji zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Żądanie zapłaty kwoty 13 926 317,31 zł z ogólnej kwoty 16 053 892,75 zł zapłaconej na rzecz pozwanej Sąd uznał za nieuzasadnione już z tego tylko powodu, że kwotę tę pozwana następnie zwróciła powodowi, odkupując od niego nowowyprowadzone urządzenia. W pozostałym zakresie, tj. co do kwoty

2 127 575,44 zł, mieszczącej się w ogólnej kwocie 16 053 892,75 zł zapłaconej z tytułu opłaty za usunięcie kolizji, należność pozwanej obejmowała pozostałe elementy będące składnikami tej opłaty, w tym w szczególności koszty pełnienia przez pozwaną nadzoru nad usuwaniem kolizji, jak również koszty odłączenia i przyłączenia urządzeń, jest bowiem oczywiste, że tylko operator sieci mógł to uczynić. Koszty te były za każdym razem kalkulowane przez pozwaną na potrzeby poszczególnych umów, a w toku procesu powód nie podnosił, aby nie były one pozwanej należne. Twierdzenia powoda koncentrowały się bowiem wokół całej kwoty poniesionej z tytułu opłaty za usunięcie kolizji w związku z nieważnością zawartych umów, bez szczegółowego odniesienia się do poszczególnych elementów składających się na uiszczane kwoty.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w świetle art. 353¹ k.c. i art. 32 u.d.p. strony miały prawo ukształtować swe relacje zgodnie z zasadą swobody umów, a zawarte przez nie umowy nie były nieważne, ponieważ nie naruszały art. 32 u.d.p. ani przepisów specustawy. Sąd zwrócił w tej mierze ponadto uwagę, że urządzenia sieciowe należące do pozwanej, których dotyczyły sporne umowy, znajdowały się w chwili usuwania kolizji w pasie drogowym, a zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 3 u.d.p. koszty przełożenia urządzeń w pasie drogowym ponosi zarządca drogi.

Ostatecznie zatem żądanie zwrotu opłaty za wyrażenie zgody na usunięcie kolizji nie znajdowało oparcia w art. 32 u.d.p., z uwzględnieniem ust. 2-4 tego przepisu. Skoro Sąd Okręgowy ustalił, że urządzenia były posadowione w pasie drogi, to oczywiste jest, zdaniem Sądu Apelacyjnego, że koszty przyłączy i przełożenia urządzeń powinien ponieść zarządca drogi, tak, jak miało to miejsce w okolicznościach sprawy. Z umów o usunięcie kolizji nie wynikało, by zmierzały one do obejścia art. 32 ust. 2-5 u.d.p., ponieważ koszty związane z przebudową i przyłączami nowowynbudowanych urządzeń położonych w pasie drogi poniósł zarządca drogi. Umowy te nie zmierzały do osiągnięcia celu zabronionego przez prawo, a ich celem było obciążenie zarządcy drogi całością kosztów przyłączy i przełożenia urządzeń w pasie drogowym. Umowy te mogły, zdaniem Sądu Apelacyjnego, budzić jedynie wątpliwości co do racjonalności przyjętych w nich rozwiązań.

Nawiązując do zeznań świadków Sąd Apelacyjny stwierdził, że pozwana zmierzała jedynie do zagwarantowania sobie bezkosztowego, tj. także bez konieczności poniesienia podatku, odkupienia urządzeń wybudowanych przez powoda, ponieważ wbrew twierdzeniom apelacji stawały się one własnością powoda w świetle art. 49 k.c. Przepis ten rozstrzyga kwestię własności urządzenia po jego wybudowaniu, nie zaś rozliczeń z tytułu usunięcia kolizji. Powód nie trafnie zarzucał zatem naruszenie tego przepisu w apelacji. Skutek zawartych umów był taki, że koszty usunięcia kolizji poniósł zarządca drogi, a mimo ustalenia opłaty za odkupienie urządzenia, w wyniku dokonanych rozliczeń, pozwana uzyskiwała ich własność nie ponosząc kosztów, a zatem nieodpłatnie. Co więcej, zdaniem Sądu Apelacyjnego, gdyby żądanie pozwu zostało uwzględnione, doszłoby do naruszenia art. 32 ust. 5 u.d.p., ponieważ koszty związane z urządzeniami w pasie drogowym obciążłyby pozwaną będącą właścicielem sieci.

Sąd Apelacyjny odrębnie odniósł się do drugiej z objętych powództwem kwot, tj. kwoty 8 780 154,82 zł, której powód dochodził na podstawie art. 32 ust. 4 u.d.p. Jak zauważył, w świetle tego przepisu na powodzie spoczywał ciężar dowodu, że w wyniku uzgodnień zostały wprowadzone ulepszenia urządzeń, jakie to były ulepszenia, oraz jaki był koszt tych ulepszeń. Okoliczności tych powód jednak nawet nie starał się udowodnić. Kwota dochodzona pozwem została wyliczona jako strata wynikająca z poniesienia większych kosztów budowy nowych urządzeń niż wartość odsprzedanych pozwanemu zmodernizowanych (ulepszonych) urządzeń. Tak określone roszczenie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, w ogóle nie mieściło się w dyspozycji art. 32 ust. 4 u.d.p., nawet jeśli powód twierdzi, że odsprzedał pozwanej zmodernizowane, ulepszone urządzenia. Zarządcę drogi obciąża także koszt wybudowania nowego urządzenia, jeśli nie uda się wykorzystać urządzeń dotychczasowych. Dopiero gdy strony uzgodnią, że zostaną wprowadzone określone ulepszenia, oraz jakie to będą ulepszenia, wtedy ich koszt obciąża właściciela (użytkownika). W sprawie brak było jednak dowodów, by strony przy zawieraniu spornych umów uzgodniły ulepszenia i ich zakres.

Wyrok Sądu Apelacyjnego – w odniesieniu do oddalenia apelacji co do kwoty 16 053 892, 75 zł – zaskarżył skargą kasacyjną powód, zarzucając naruszenie art. 32 ust. 2-5 u.d.p. w związku z art. 58 § 1 k.c. i art. 32 ust. 5 u.d.p. w związku

z art. 58 § 1 k.c. Na tej podstawie powód wniósł uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Argumentacja skargi kasacyjnej koncentrowała się na prawidłowej interpretacji art. 32 u.d.p. i konsekwencjach wynikających z tego przepisu dla ważności zawartych przez strony umów o usunięcie kolizji i umów sprzedaży będących zdaniem skarżącego elementem tych umów. Zasadnicze znaczenie dla zasadności zarzutów skargi kasacyjnej miało zatem to, czy okoliczności faktyczne, w których zawierano objęte procesem umowy o usunięcie kolizji, odpowiadały hipotezie art. 32 u.d.p. Tylko przy takim założeniu treść tego przepisu mogła rzutować na skuteczność postanowień tych umów.

Przepis art. 32 ust. 1 u.d.p. stanowi, że w przypadku, gdy budowa lub przebudowa drogi w miejscu jej przecięcia się z inną drogą transportu lądowego, z wyjątkiem skrzyżowania z linią kolejową, określonego w art. 28 ust. 1 u.d.p., transportu wodnego, korytarzem powietrznym w strefie lotniska lub urządzeniem typu liniowego, w szczególności linią energetyczną, powoduje naruszenie tych obiektów lub urządzeń albo konieczność zmian dotychczasowego ich stanu, przywrócenie poprzedniego stanu lub dokonanie zmiany należy do zarządcy drogi, z zastrzeżeniem ust. 2-5. Ograniczając rozważania do urządzeń liniowych, chodzi zatem o sytuacje, w których na skutek budowy lub przebudowy drogi w miejscu jej przecięcia się z urządzeniem liniowym, dochodzi do naruszenia tych urządzeń albo konieczna jest zmiana ich dotychczasowego stanu.

Z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) dokonanych przez Sądy *meriti* wynikały jednak jedynie ogólnikowe stwierdzenia, że w trakcie realizowanych przez powoda inwestycji zachodzi konieczność przełożenia urządzeń liniowych w pasie drogowym, względnie, że urządzenia pozwanej znajdowały się w pasie drogowym. Ustalenia te odpowiadały równie ogólnym twierdzeniom pozwu, w którym podniesiono, że w trakcie przedsięwzięć inwestycyjnych powoda zachodzi konieczność przełożenia, w praktyce skutkującego przebudową, urządzeń liniowych w pasie drogowym i położenia

nowych linii. Jak jednak wynika z art. 32 ust. 1 u.d.p., przepis ten nie ma zastosowania w każdej sytuacji, w której konieczne okaże się naruszenie urządzenia liniowego lub zmiana jego stanu w związku z prowadzoną inwestycją drogową. Przepis ten ma natomiast zastosowanie w konkretnym, określonym w nim przypadku budowy lub przebudowy drogi w miejscu jej przecięcia się z urządzeniem liniowym.

Ograniczony zakres zastosowania art. 32 u.d.p. potwierdza argument oparty na systematyce ustawy o drogach publicznych, w świetle której przepis art. 32 u.d.p. ulokowano w rozdziale 3 tej ustawy o tytule „Skrzyżowania dróg z innymi drogami komunikacji lądowej i powietrznej oraz liniowymi urządzeniami technicznymi”. Analiza unormowań zawartych w tym rozdziale prowadzi do wniosku, że dotyczą one przede wszystkim wskazania podmiotu odpowiedzialnego i ponoszącego ciężar budowy lub przebudowy skrzyżowań dróg różnej kategorii, skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi oraz zjazdów. Z drugiej strony, art. 32 u.d.p. nie jest jedynym przepisem ustawy o drogach publicznych, który dotyczy kolizji budowanej lub przebudowywanej drogi z urządzeniami liniowymi. Zagadnienia tego dotyczy również art. 39 ust. 5 u.d.p., który – w obecnym brzmieniu – nakłada na właściciela urządzenia posadowionego w pasie drogowym, w tym urządzenia służącego do doprowadzania energii elektrycznej (art. 39 ust. 3 w związku z art. 39 ust. 1a u.d.p.), koszt przełożenia tego urządzenia, jeżeli wymaga tego budowa, przebudowa lub remont drogi. Przepis ten został umiejscowiony w rozdziale 4 ustawy o drogach publicznych, zatytułowanym „Pas drogowy”.

Rozróżnienie tych przypadków jest o tyle istotne, że skarżąca opierała zarzuty kasacyjne na przewidzianych w art. 32 ust. 2-5 u.d.p. zasadach pokrywania kosztów i przekazywania urządzeń liniowych, które odnoszą się do sytuacji określonej w art. 32 ust. 1 u.d.p., podczas gdy art. 39 ust. 5 u.d.p. analogicznych rozwiązań nie przewiduje. Wprawdzie *de lege lata* przepis ten obciąża kosztami przełożenia urządzenia umiejscowionego w pasie drogowym właściciela tego urządzenia, jednak zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 200, poz. 1953 ze zm.), którą dodano ustęp 5 w art. 39 u.d.p., jeżeli urządzenie zostało umieszczone w pasie drogowym na podstawie zezwolenia

wydanego przed dniem wejścia w życie tej ustawy, koszty te ponosi zarządca drogi pod warunkiem zachowania dotychczasowych właściwości użytkowych oraz parametrów technicznych urządzenia.

Co więcej, z wywodów apelacji wynikało, że zdaniem powoda prowadzone przez niego inwestycje nie wkraczają na nieruchomości, na których pozwana wcześniej zbudowała urządzenia sieciowe, lecz to urządzenia pozwanej są posadowione w pasie drogowym. Sytuacja taka, tj. przypadek, w którym budowa lub przebudowa drogi wymaga zmiany lokalizacji urządzeń umiejscowionych w dotychczasowym pasie drogowym, odpowiada opisanej w art. 39 ust. 5 u.d.p. Na art. 39 u.d.p. wskazywał również powód w apelacji, podnosząc, że umieszczanie urządzeń przesyłowych w pasie drogi stanowi wyjątek od zasady wynikającej z art. 39 ust. 1 u.d.p. Zarazem powód jednak nie twierdził, by w okolicznościach sprawy urządzenia pozwanej były umieszczone w pasie drogi bez zezwolenia, względnie, by wspomniany art. 7 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw nie miał z innych przyczyn zastosowania w okolicznościach sprawy. Powód nie wywodził też swych roszczeń z art. 39 u.d.p., na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy; nie wiązał również z tym przepisem nieważności zawartych umów o usunięcie kolizji.

W tym stanie rzeczy ogólna konstatacja, że urządzenia pozwanej znajdowały się w pasie drogowym, względnie, że prowadzone przez powoda inwestycje wymagały przełożenia (przebudowy) urządzeń liniowych należących do pozwanej, nie pozwalała przesądzić, czy okoliczności zawarcia umów o usunięcie kolizji podpadały pod hipotezę art. 32 u.d.p., czy też – w całości lub w części – chodziło o innego rodzaju sytuacje, w których projektowana lub prowadzona inwestycja drogowa wymagała dokonania zmian w infrastrukturze sieciowej, w tym unormowane w art. 39 u.d.p. w związku z art. 7 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Podstawa faktyczna wyroku Sądu Apelacyjnego nie obejmowała zwłaszcza istotniejszych odniesień do treści zawartych umów o usunięcie kolizji, ewentualnie innych ustaleń faktycznych, które pozwoliłyby przyjąć, że umowy te dotyczyły takich kolizji, które mieszczą się w zakresie zastosowania art. 32 u.d.p. Ustaleń tych nie

mógł także dokonać Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym (art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Ciężar udowodnienia, że umowy o usunięcie kolizji były zawierane w okolicznościach określonych w art. 32 u.d.p., tj. w związku z budową lub przebudową drogi w miejscu jej przecięcia się z urządzeniem liniowym, oraz że przedmiotem tych umów było uregulowanie przywrócenia poprzedniego stanu lub dokonanie zmian w tych urządzeniach w związku z taką właśnie kolizją, spoczywał na powodzie, jako powołującym się na art. 32 u.d.p. Ustalony i wiążący w postępowaniu kasacyjnym stan faktyczny nie pozwalał na uznanie tych okoliczności za wykazane. Już z tego względu podniesionych w skardze zarzutów kasacyjnych nie można było uznać za uzasadnione.

Niezależnie od tego, mając na względzie cele postępowania kasacyjnego, Sąd Najwyższy uznał za właściwe odniesienie się do niektórych argumentów skarżącego, wspierających pogląd o nieważności umów o usunięcie kolizji w związku z art. 32 u.d.p. Nieważność tę „w zakresie umów sprzedaży zawartych w ramach umów o usunięcie kolizji”, skarżący wywodził w pierwszej kolejności z tego, że umowy te zostały zawarte mimo braku uprawnienia skarżącego do dokonania tych czynności prawnych, co miało naruszać art. 32 ust. 5 u.d.p.

Z materiału sprawy wynikało, że jako stroną umów o usunięcie kolizji oznaczano Zarząd Miejskich Inwestycji Drogowych (ZMID) z siedzibą w W.. Nie powinno być jednak wątpliwości, czego nie negował również skarżący, że stroną tych umów – obok pozwanej – było Miasto W., nie zaś ZMID występujący w roli *statio municipi*. Z motywów skargi kasacyjnej wynikało, że w ocenie skarżącego uprawniony, a zarazem zobowiązany do przekazania pozwanemu urządzeń przesyłowych był – zgodnie z art. 32 ust. 5 w związku z art. 19 ust. 5 – Prezydent W., jako zarządca drogi. ZMID powinien zatem działać przy zawieraniu rozważanych umów w imieniu Prezydenta W., jako zarządcy drogi.

Racją jest, że zgodnie z art. 19 ust. 5 u.d.p. w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem w zasadzie jedynie autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Nie można jednak pomijać, że art. 19 ust. 1 u.d.p. określa zarządcę drogi jako organ administracji rządowej

lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Ustawowe pojęcie zarządcy drogi służy zatem wskazaniu właściwego organu administracji publicznej w odniesieniu do określonych kategorii dróg i przyznaniu mu określonych kompetencji. Przepis ten nie wyposaża natomiast zarządcy drogi w podmiotowość prawną w sferze prawa cywilnego, warunkującą możliwość zaciągania zobowiązań w rozumieniu prawa cywilnego. Jeżeli zatem, zgodnie z art. 20 pkt 3 i 17 u.d.p. do zadań zarządcy drogi należy m.in. pełnienie funkcji inwestora i nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe, to nie oznacza to, że zarządca drogi, będący organem administracji publicznej, powinien być stroną umów prawa cywilnego dotyczących realizacji inwestycji drogowych. Stroną takich umów, w przypadku dróg gminnych, jest właściwa gmina jako osoba prawna – *de iure civili* właściciel drogi (art. 2a ust. 2 u.d.p.) i dysponent mienia związanego z inwestycją, w ramach której działa wójt, burmistrz lub prezydent, będący zarządcą drogi (por. odpowiednio postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., II CSK 781/13, OSNC 2015, nr 9, poz. 108).

W konsekwencji, również stroną umów zakładających zaciągnięcie zobowiązań cywilnoprawnych związanych z koniecznością usunięcia kolizji w sytuacji określonej w art. 32 u.d.p., powinna być – w przypadku dróg gminnych – właściwa gmina. Występowanie zarządcy drogi jako organu byłoby prawidłowe wtedy, gdyby chodziło o relacje o charakterze władczym, rozstrzygane w drodze aktu administracyjnego (por. np. art. 20 pkt 8 u.d.p.), czego strona skarżąca nie twierdziła i dla czego brakuje oparcia w brzmieniu art. 32 u.d.p. Nie doszło tym samym – już z tego powodu – do zarzucanego w skardze pozbawienia zarządcy drogi kompetencji przyznanej mu przez ustawodawcę. Odrębną kwestią jest to, że skoro osoba działająca za ZMID była umocowana na podstawie pełnomocnictwa do dokonywania czynności w imieniu zarządcy drogi i jednocześnie do składania oświadczeń woli w imieniu W., co wynikało z twierdzeń pozwu, to nie można twierdzić, by działanie ZMID mogło prowadzić do zarzucanego przez skarżącego skutku.

Powołując się nieważność umów sprzedaży z powodu naruszenia art. 32 ust. 5 u.d.p., skarżący wskazywał również na to, że powód nie był właścicielem

sprzedawanych urządzeń i nie doszło do zachowania formy protokołu zdawczo-odbiorczego.

Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa, umowa, której przedmiotem jest zbycie rzeczy, nie jest nieważna z tego powodu, że zbywca nie był właścicielem rzeczy; zasada *nemo plus iuris* nie rzutuje bowiem na ważność umowy, lecz jej skuteczność. Umowa taka pozostaje ważna, lecz bezskuteczna (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., III CKN 356/01, OSP 2004, nr 10, poz. 122 i z dnia 20 października 2016 r., II CSK 585/15, niepubl. i powołane tam dalsze orzecznictwo).

Zważywszy, że skarżący wywodził dochodzone roszczenia z nieważności zawartych umów, zbyteczne było tym samym szersze rozważenie prezentowanego w skardze stanowiska co do pierwszeństwa art. 32 u.d.p. względem art. 49 k.c. z tym skutkiem, że urządzenia liniowe powstające w związku z usunięciem kolizji inwestycji drogowej z takimi urządzeniami stanowią *ex lege* własność przedsiębiorcy przesyłowego. Należało jednak zauważyć, że przedmiotem art. 32 u.d.p. nie jest unormowanie zagadnień własnościowych, na co nie może rzutować redakcja art. 32 ust. 4 u.d.p., odnosząca się jedynie do niejasnej samej w sobie kategorii „ulepszeń”. Już z twierdzeń faktycznych pozwu wynikało natomiast, że prace realizowane w związku z uzgadnianym przez strony usunięciem kolizji nie ograniczały się do prostej zmiany położenia niewielkiego fragmentu sieci lub „ulepszenia” sieci, lecz zakładały budowę nowych linii przesyłowych, w innym miejscu i w aktualnej technologii.

W sytuacjach takich brak podstaw do uchylenia reguł przyjętych w art. 49 k.c. w brzmieniu nadanym im ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 116, poz. 731). W judykaturze przyjęto, że unormowanie to ma charakter ogólny i z racji jego celu rzutuje również na wcześniejsze unormowania szczegółowe (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r., III CZP 26/11, OSNC 2012, nr 1, poz. 8). Dostrzec trzeba także, że obowiązujące brzmienie art. 32 u.d.p. pochodzi z czasu, w którym art. 49 k.c. miał inną treść, a w judykaturze przeważała koncepcja, według której urządzenia przesyłowe z chwilą połączenia w sposób trwały z przedsiębiorstwem

stawały się jego częścią składową (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2003 r., IV CKN 1715/00, niepubl. i z dnia 12 marca 2004 r., II CK 53/03, niepubl.). Także z tego powodu traktowanie niektórych sformułowań zawartych w art. 32 u.d.p. jako podstawy do ogólnego wyłączenia reguł rządzących własnością urządzeń przesyłowych wypracowanych na tle art. 49 k.c. w obecnym brzmieniu byłoby nieuprawnione. Ustawodawca może oczywiście odrębnie uregulować problem własności urządzeń przesyłowych powstających w związku z usuwaniem kolizji między krzyżującymi się urządzeniami liniowymi i inwestycjami drogowymi, wymagałoby to jednak jednoznacznego unormowania, które precyzowałoby w szczególności pojęcie sytuacji kolizyjnej, w której przepis taki miałby mieć zastosowanie.

Argument skarżącego, że nieważność umów sprzedaży wynikała z niezachowania formy protokołu-zdawczo odbiorczego nie miał samoistnego charakteru i wiązał się z nietrafnym założeniem, że własność urządzeń przesyłowych wybudowanych w bliżej nieokreślonym związku z usunięciem kolizji urządzenia liniowego z drogą, należy w świetle art. 32 u.d.p. zawsze do przedsiębiorstwa przesyłowego. Bez względu na to, w ocenie Sądu Najwyższego art. 32 ust. 5 u.d.p. nie narzuca konkretnej postaci czynności prawnej, w ramach której ma dojść do przekazania urządzeń określonych w ust. 2-4 tego przepisu. Można zgodzić się, że niekiedy wystarczające może się okazać sporządzenie protokołu. Rozważane unormowanie nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by strony uregulowały przekazanie urządzeń, w tym - w razie potrzeby - przeniesienie ich własności, w drodze umowy, do której załącznikiem może być stosowny protokół.

Odrębną podstawę nieważności zawartych umów o usunięciu kolizji skarżący łączył z naruszeniem art. 32 ust. 2-5 u.d.p., które miało wynikać z tego, że umowy te przewidywały wniesienie opłat na rzecz właściciela urządzeń liniowych i zwrot kosztów w zakresie przekraczającym obowiązki przewidziane w art. 32 ust. 2-4 u.d.p. W ocenie skarżącego, przepis art. 32 u.d.p. ma charakter bezwzględnie wiążący, a tym samym umowa, która nakłada na podmiot realizujący inwestycję drogową dalej idące obciążenia niż przewidziane w tym przepisie, powinna być uznana za nieważną.

Zestawienie obowiązującego brzmienia art. 32 u.d.p. z pierwotnym tekstem tego przepisu może istotnie sugerować, że przyjęty w art. 32 ust. 2-4 u.d.p. rozkład ciężaru kosztów powinien być wiążący dla stron. Założenie to, jeżeli odpowiada ono rzeczywistej intencji ustawodawcy, nie zostało jednak zrealizowane konsekwentnie w zestawieniu z pozycją, w jakiej pozostają wobec siebie zarządca drogi, jako inwestor, i przedsiębiorca – właściciel sieci przesyłowej. Urządzenia przesyłowe stanowią własność przedsiębiorcy – operatora sieci, a zatem ingerencja w nie wymaga jego zgody. Z art. 32 u.d.p., podobnie jak z innych przepisów ustawy o drogach publicznych, nie wynika natomiast, by ustawodawca wyposażył zarząd drogi w instrumenty władcze, pozwalające na narzucenie – pod kontrolą sądu – przedsiębiorcy przesyłowemu umowy regulującej usunięcie kolizji przy określonym rozkładzie ciężaru kosztów, względnie na władczą ingerencję w sieć przesyłową z równoczesnym obowiązkiem naprawienia szkody (por. w tym kontekście art. 21 ust. 2 u.d.p.). Również art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, na który powoływał się powód przed Sądami *meriti*, nie dotyka wprost tego zagadnienia. Przepis ten przewiduje co prawda ograniczenia związane z realizacją inwestycji drogowej, odnoszą się one jednak do korzystania z nieruchomości (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i specustawy), a upatrywanie w tej regulacji podstawy do analogii ze względu na jej charakter musiałoby budzić zasadnicze wątpliwości.

W tym stanie rzeczy, w ocenie Sądu Najwyższego, szczegółowe uzgodnienie finansowych warunków usunięcia kolizji należy *de lege lata* do zainteresowanych stron, a ewentualna zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby interwencji ustawodawcy. W ustaleniach tych strony powinny respektować modelowe reguły przyjęte w art. 32 u.d.p., jako prowadzące – w ocenie ustawodawcy – do właściwego wyważenia interesów stron. W świetle art. 32 ust. 1 w związku z ust. 5 u.d.p. dokonanie koniecznych zmian lub przywrócenie stanu poprzedniego w związku z usunięciem kolizji – w granicach zastosowania tego przepisu – nie powinno co do zasady pociągać za sobą obciążeń finansowych dla właściciela infrastruktury; z drugiej strony sytuacja ta nie powinna również stanowić dla właściciela infrastruktury źródła dodatkowych zysków. Chodzi w tej mierze o określony rezultat ekonomiczny, nie ma natomiast znaczenia to, w drodze jakich ustaleń bądź rozliczeń zostanie on osiągnięty. Nie ma ponadto dostatecznych

podstaw, by przyjąć, jak sugerował skarżący, że przepis art. 32 u.d.p. ma charakter wyczerpujący w tym znaczeniu, że stoi on na przeszkodzie dodatkowym uzgodnieniom zainteresowanych stron związanym z usunięciem kolizji, które zakładałaby spełnienie przez strony lub osoby trzecie określonych świadczeń. Strony mogą dokonać takich uzgodnień także wtedy, gdy pociągają one za sobą konieczność poniesienia przez nie obciążeń finansowych w zakresie wprost nieunormowanym w art. 32 u.d.p., co, przykładowo, może dotyczyć kosztów odpłatnego nadzoru nad pracami związanymi z usunięciem kolizji przez operatora sieci.

Bliższe rozważania w tym zakresie, odniesione do okoliczności sprawy, okazały się zbyteczne wobec bezzasadności skargi kasacyjnej z przyczyn przedstawionych uprzednio.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

aj