



Sygn. akt II CSK 401/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Wojciech Katner (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa S. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Marszałkowi Województwa X. - Urzędowi
Marszałkowskiemu w X. i Województwu X.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 27 kwietnia 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej Województwa X.

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 18 grudnia 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od Województwa X. na rzecz powoda kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód S. P. w pozwie przeciwko Skarbowi Państwa – Marszałkowi Województwa X. – Urzędowi Marszałkowskiemu w X. i przeciwko Województwu X. wniósł o zasądzenie od pozwanych *in solidum* kwoty w wysokości 235 512 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu tytułem wynagrodzenia za szkodę wynikłą z zalania gruntów rolnych wskutek nieutrzymywania w należyłym stanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Wyrokiem z dnia 19 lutego 2014 r. Sąd Okręgowy w G. zasądził od Skarbu Państwa – Marszałka Województwa X. na rzecz powoda kwotę 172 704 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 22 lutego 2011 r. do dnia zapłaty (pkt 1), oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt 2), tj. ponad zasądzoną kwotę i wobec pozwanego Województwa X. oraz rozstrzygnął o kosztach procesu (pkt 3 - 5).

Sąd ustalił, że powód w sierpniu 2010 r. był właścicielem kilku działek rolnych w gminie K., na których uprawiał pszenicę ozimą, ogórki gruntowe, kapustę białą, kapustę czerwoną oraz kalafior. Część powierzchni działek zajmowała łąka. W miesiącach letnich 2010 r. kanały melioracyjne, przy których znajdowały się działki powoda, były zamulone i zarośnięte roślinnością. W warunkach natężonych opadów w okresie od lipca do września 2010 r. kanały te nie zdołały pomieścić zaistniałych przepływów, co spowodowało wylewy wód na przyległe grunty, w tym grunty powoda. Gdyby kanały melioracyjne były utrzymywane w dobrym stanie, do zdarzenia takiego by nie doszło. Pismem z dnia 1 grudnia 2010 r. powód zwrócił się do Zarządu Województwa X. – Urzędu Marszałkowskiego Województwa X. o zapłatę kwoty 277 073 zł tytułem wyrównania szkód w uprawach rolnych i warzywach wynikłych z wysokiego stanu wód w kanałach wskutek rażących zaniedbań w ich utrzymaniu. Na pismo to nie otrzymał odpowiedzi.

Na podstawie opinii biegłych Sąd ustalił, że łączna szacunkowa wysokość szkód poniesionych przez powoda w uprawach w miesiącu sierpniu 2010 r. wskutek zalania pól i stagnacji wody wyniosła 172 704 zł.

Jako podstawę odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez powoda Sąd przyjął art. 417 § 1 k.c. Wskazał, że według art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia

18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (wtedy jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., obecnie jedn. tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm., dalej jako „p.w.”) prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem art. 13 p.w., wykonuje marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa, gdy chodzi o wody istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służące polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz o pozostałe wody niewymienione w art. 11 ust. 1 pkt 1 - 3 p.w. Odwołał się ponadto do art. 75 i art. 71 ust. 1 pkt 3 p.w., w świetle których programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, do których zalicza się kanały wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, należy do marszałka województwa, który realizuje te zadania jako zadania z zakresu administracji rządowej. Podkreślił, że bezsporne jest, iż kanały, o które chodzi w sprawie, należą do urządzeń melioracji wodnych podstawowych w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 3 p.w.

Sąd uznał, że wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powoduje, iż organ samorządu terytorialnego – w tym wypadku chodzi o marszałka województwa – pozostając organem samorządowym staje się jednocześnie również podmiotem administracji rządowej. Zadania zlecone mocą ustawy, a należące do administracji rządowej, samorząd terytorialny, jego organ lub jednostka samorządu terytorialnego, nie wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W tym zakresie Sąd powołał się na art. 66 i 67 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136 ze zm., dalej: „ustawa z 2000 r.”), zgodnie z którymi Skarb Państwa może być reprezentowany w postępowaniu sądowym przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne samorządowe osoby prawne. Na tej podstawie uznał, że Skarb Państwa reprezentowany przez Marszałka Województwa X. ma legitymację bierną w sprawie. Legitymacji takiej nie ma natomiast Województwo X. jako jednostka samorządu terytorialnego, co uzasadniało oddalenie wobec niego powództwa.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 19 lutego 2014 r. wnieśli Skarb Państwa – Marszałek Województwa X. w części zasądzonej od niego kwotę 172 704 zł z ustawowymi odsetkami oraz powód w części oddalającej jego powództwo w stosunku do Województwa X.

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2015 r. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok z dnia 19 lutego 2014 r. w ten sposób, że kwotę 172 704 zł z ustawowymi odsetkami zasądził od Województwa X. i oddalił powództwo w stosunku do Skarbu Państwa – Marszałka Województwa X. (pkt I.1 i I.2), modyfikując również rozstrzygnięcie o kosztach procesu w pierwszej instancji (pkt I.3 - 5) i rozstrzygając o kosztach postępowania apelacyjnego (pkt II - III).

Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 480/14 (nie publ.), Sąd Apelacyjny wskazał, że art. 66 ust. 1 ustawy z 2000 r. dotyczy sfery procesowej, nie rozstrzyga zaś zagadnienia odpowiedzialności za wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego w sferze prawa materialnego. Nie stanowi więc samodzielnej podstawy materialnej do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności materialnej za wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Powód domagał się odszkodowania za szkody powstałe w uprawach rolnych spowodowane wysokim stanem wód w kanałach powstałych wskutek zaniedbań w ich utrzymaniu. Urządzenia te stanowią własność Skarbu Państwa zgodnie z art. 72 ust. 1 p.w., natomiast ich utrzymanie zgodnie z art. 75 ust. 1 p.w. zostało powierzone marszałkowi województwa, który w myśl art. 11 ust. 1 pkt 4 p.w. wykonuje to zadanie jako wykonywane przez samorząd województwa. W Województwie X. zadania te wykonywała jego jednostka budżetowa – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w X., powołany na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (wtedy jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm., obecnie jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm., dalej: „u.s.w.”). Nadzór nad tą jednostką sprawował Zarząd Województwa X.. Z ustaleń Sądu Apelacyjnego wynika, że Województwo X. otrzymuje dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, które realizuje, w tym na utrzymywanie

urządzeń melioracji wodnych podstawowych. W piśmie z dnia 29 kwietnia 2010 r. członek zarządu Województwa X. informował Wojewodę X., że wydzielona na ten cel w budżecie kwota jest zbyt niska.

Skoro zadania z zakresu administracji rządowej, tj. zadania utrzymania wód publicznych i urządzeń melioracji wodnych podstawowych, zostały zlecone jednostce samorządu terytorialnego na podstawie ustawy – Prawo wodne, to odpowiedzialność za szkodę – w świetle art. 417 § 1 k.c. – ponosi wyłącznie ta jednostka.

Skargę kasacyjną od wyroku z dnia 18 grudnia 2015 r. wniosło Województwo X. Zarzuciło naruszenie art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 75 ust. 1 i 2 p.w. oraz art. 417 § 1 k.c. Wniosło o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i jego zmianę w tym zakresie przez oddalenie powództwa wobec Województwa X.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenie art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 75 ust. 1 i 2 p.w. miało według skarżącego polegać na błędnym przyjęciu, że w świetle tych przepisów utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych realizowane jest przez województwo jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i odpowiedzialność za szkodę wynikłą z zaniechania jego realizacji ponosi województwo, a nie Skarb Państwa. Skarżący twierdził, że skoro marszałek województwa wykonuje – w granicach określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 p.w. – prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, to z tego tytułu Skarb Państwa powinien ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą w takich okolicznościach, jakie zostały ustalone w rozpatrywanej sprawie.

Powód dochodził naprawienia szkody wyrządzonej mu wskutek naruszenia obowiązku utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych, będących – zgodnie z art. 72 ust. 1 p.w. – własnością Skarbu Państwa. Obowiązek ten nałożono na mocy art. 75 ust. 1 p.w. na marszałka województwa. Przepis ten stanowi źródło prawne dla tego obowiązku, nie ma więc podstaw do sięgania do art. 11 ust. 1 pkt 4 p.w., w myśl którego prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych będących własnością Skarbu Państwa wykonuje – w ramach

określonych w tym przepisie – marszałek województwa. Kluczowe znaczenie ma zatem wykładnia art. 75 ust. 1 i 2 p.w., a nie art. 11 ust. 1 pkt 4 p.w.

Stosownie do art. 75 ust. 2 p.w., zadanie utrzymywania urzędzeń melioracji wodnych podstawowych marszałek województwa realizuje jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Pojęcie to używane jest w systemie prawa nie w kontekście wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (*dominium*), lecz w celu określenia zadań, które należą do administracji rządowej, ale przepisem ustawy zlecono je jednostce samorządu terytorialnego. Chodzi o zadania zleczone, które art. 166 ust. 2 Konstytucji odróżnia od wskazanych w art. 166 ust. 1 Konstytucji zadań własnych.

Wprawdzie według treści art. 14 ust. 2 u.s.w. ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako „zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa”, jednak przepis ten nie wyklucza tego, aby ustawy odrębne przy zleceniu województwu zadań z zakresu administracji rządowej posługiwały się sformułowaniami zbliżonymi, ale nie identycznymi z tym, które zawiera art. 14 ust. 2 u.s.w. Marszałek województwa wchodzi w skład zarządu województwa jako jego przewodniczący (art. 31 ust. 2 u.s.w.), a ponadto ma także własne uprawnienia (por. np. art. 43 ust. 1 u.s.w.). Nie bez podstaw przyjmuje się w literaturze, że ze względu na przyznane kompetencje i pełnione funkcje marszałek województwa w ujęciu funkcjonalnym jest organem województwa. Brak przeszkód zatem, aby ustawy odrębne – w konwencji językowej odmiennej niż przyjęta w art. 14 ust. 2 u.s.w. – przy określaniu spraw należących do zakresu działania województwa jako zadań z zakresu administracji rządowej wskazywały, że wykonywane są one przez marszałka województwa, a nie jego zarząd *in corpore*.

W każdym wypadku chodzi o zadania wykonywane przez województwo jako jednostkę samorządu terytorialnego. W myśl art. 166 ust. 2 Konstytucji podmiotem, któremu mogą być zleczone zadania z zakresu administracji rządowej, jest bowiem jednostka samorządu terytorialnego. Niezależnie więc od tego, czy w przepisie, który zleca zadanie z zakresu administracji rządowej, wskazany jest zarząd województwa, czy marszałek województwa, chodzi o zlecenie tego zadania

województwu. Zarząd województwa (organ) i marszałek województwa (jego przewodniczący) nie wykonują zadań z zakresu administracji rządowej bez struktury organizacyjnej województwa (jego jednostek organizacyjnych).

Wprawdzie w art. 75 ust. 1 i 2 p.w. nie ma mowy o przypisaniu województwu zadania w postaci utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych, lecz o tym, że zadanie to należy do marszałka województwa, jednak przy zlecaniu przez ustawę jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej nie jest wymagane, żeby dany przepis wymieniał nazwę tych jednostek. Systemowa wykładnia prowadzi do wniosku, że wystarczające jest wskazanie organu jednostki samorządu terytorialnego, a w wypadku organów kolegialnych – przewodniczącego tego organu (por. m.in. art. 30 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz. U. z 2016 r., poz. 1834 ze zm., art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2016 r., poz. 546 ze zm., art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.). Z tych względów należy uznać, że skoro art. 75 ust. 2 p.w. wyraźnie stanowi, iż zadania w zakresie utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych marszałek województwa realizuje jako zadania z zakresu administracji rządowej, to oznacza to, że zadania te zlecono województwu jako osobie prawnej. Potwierdza to dokonane w sprawie konkretne ustalenie, że Województwo X. otrzymywało na to zadanie dotacje.

W rezultacie to województwo (w niniejszej sprawie – Województwo X.) ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niewykonanie obowiązku w postaci utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Obowiązek ten województwo wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (por. art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w.; por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 480/14, nie publ.). Niezasadny jest więc zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 75 ust. 1 i 2 p.w.

Jednocześnie pamiętać należy, że województwo ma prawo do otrzymywania dotacji na realizację zadania w postaci utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Dotacje te muszą być przekazywane zgodnie z art. 49 ust. 5

ustawy z dnia 13 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm., dalej: „ustawa z 1988 r.”). Województwo może dochodzić należnej mu dotacji na drodze sądowej (art. 49 ust. 6 ustawy z 1998 r.).

Naruszenia art. 417 § 1 k.c. skarżący dopatruje się w tym, że przepis ten dotyczy tylko odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W ocenie skarżącego charakter zadań związanych z wykonywaniem praw właścicielskich na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 p.w. nie pozwala na ich potraktowanie jako wykonywania władzy publicznej.

Wynikający z art. 75 ust. 1 p.w. obowiązek utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych jest obowiązkiem odrębnym od wynikających z art. 21, art. 22, art. 26 lub art. 64 p.w. obowiązków właściciela wód lub urządzeń wodnych, na które powołuje się skarżący. Obowiązek ten został nałożony na województwo, które nie jest właścicielem tych urządzeń (art. 72 ust. 1 p.w.). Jest to obowiązek, którego realizacja stanowi wykonywanie zadania z zakresu administracji rządowej, a nie wykonywanie uprawnień właścicielskich. W art. 75 ust. 1 i 2 p.w. chodzi więc o wykonywanie uprawnień władczych (*imperium*), a nie właścicielskich (*dominium*). Odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 75 ust. 1, jest więc odpowiedzialnością za działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Nie chodzi tu zaś o odpowiedzialność właściciela wody lub urządzenia wodnego, o której mowa w art. 16 ust. 3 p.w. Ponadto, skoro obowiązek w postaci utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych został nałożony na województwo w drodze ustawy, to na podstawie art. 417 § 1 k.c. województwo ponosi samodzielnie odpowiedzialność za szkodę wynikłą z jego niewykonania lub nienależytego wykonania.

Zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. jest więc także niezasadny.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ oraz art. 108 § 1 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

aj

r.g.