



Sygn. akt II CSK 480/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Owczarek (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa "P.-R." Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
w P.

przeciwko Województwu [...] oraz Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] i
Marszałkowi Województwa [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 27 maja 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej Skarbu Państwa Wojewody [...]

i Marszałka Województwa [...]

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 30 stycznia 2014 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 30 stycznia 2014 r. oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa od wyroku Sądu Okręgowego w G. z dnia 19 czerwca 2013 r. zasądającego od Skarbu Państwa na rzecz powodowej spółki P.-R. kwotę 177336,00 zł z odsetkami tytułem poniesionej szkody w plonach na skutek niedrożnych urządzeń melioracji podstawowej (ciek: kanał nr 1 P., kanał nr 2 P., odbiornik: kanał R.). U podłoża tego rozstrzygnięcia legł pogląd, że za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu przez samorząd województwa zadań z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 75 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. 2015, poz. 469, - dalej: "pr. wodnego"), zleconych przepisami ustawy marszałkowi województwa odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi Skarb Państwa z mocy art. 417 k.c., a nie samorząd.

Sąd Apelacyjny wywiódł, że z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 75 ust. 1 i 2 pr. wodnego wynika, iż zadania polegające na gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa w postaci urządzeń melioracji wodnych, ustawodawca zlecił marszałkowi województwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, lecz nie jako wykonywane przez samorząd województwa. Nie ma znaczenia, jaką jednostką organizacyjną posługuje się marszałek przy wykonywaniu tych zadań. Jednostka budżetowa województwa nie odpowiada za szkodę wyrządzoną przy ich wykonywaniu. Marszałek województwa prawnomaterialnie reprezentuje Skarb Państwa jako *statio fisci*, a to oznacza odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Pogląd ten znajduje wsparcie w art. 66 ust. 1 i art. 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 „f.a.p.”).

Skarga kasacyjna Skarbu Państwa od wyroku Sądu Apelacyjnego - oparta na podstawie pierwszej z art. 398³ k.p.c. - zawiera zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1, 2 w zw. z art. 72 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 pr. wodnego, i zmierza do uchylenia tego wyroku oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący zarzucając naruszenie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1, 2 w zw. z art. 72 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pkt. 4 pr. wodnego kwestionuje swoją legitymację bierną w procesie, twierdząc, że Skarb Państwa nie posiada tej legitymacji w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, polegające na wykonywaniu przez samorząd województwa zadań z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 75 ust. 1, 2 w zw. z art. 72 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pkt. 4 prawa wodnego.

Na wstępie trzeba zauważyć, że art. 66 ust. 1 f.a.p., przywołany przez Sąd Apelacyjny na wsparcie poglądu o biernej legitymacji skarżącego, który legł u podłoża zaskarżonego rozstrzygnięcia, dotyczy wyłącznie sfery procesowej, nie rozstrzyga natomiast zagadnienia odpowiedzialności za wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego, w sferze prawa materialnego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 września 2003 r., III CKN 437/01 (OSNC 2004 nr 10, poz. 166) przepis ten dotyczy postępowań sądowych związanych z wykonywaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. Nie ma przy tym kolizji pomiędzy art. 66 f.a.p. a właściwym przepisem materialnym konstruującym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Art. 66 f.a.p. nie stanowi zatem materialnej podstawy do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności materialnej za wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jest to przepis procesowy, który zaktualizuje się o tyle, o ile istnieje norma prawa materialnego pozwalająca na jego zastosowanie.

Przypomnieć należy, że ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej miała w swoim założeniu rozstrzygać wątpliwości wywołane wprowadzeniem reformy administracji publicznej w 1998 r. i związanego z tym przepływu kompetencji. W dacie wejścia w życie ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. istniał przepis prawa materialnego konstruujący odpowiedzialność solidarną Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych zadań z zakresu

administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych. Powyższą podstawę odpowiedzialności stanowił art. 420² k.c. wprowadzony do kodeksu cywilnego nowelizacją z dnia 23 sierpnia 1996 r. (Dz. U. Nr 114, poz. 542 ze zm.), a zatem jeszcze przed uchwaleniem i wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), rozciągającej dotychczas istniejące unormowania odpowiedzialności deliktowej na powiaty i województwa. W świetle brzmienia art. 420² k.c. w postępowaniach sądowych wynikających z tego przepisu Skarb Państwa, zgodnie z art. 66 ust. 1 f.a.p. jest reprezentowany obligatoryjnie przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonującą zadania administracji rządowej.

W obecnym stanie prawnym odpowiedzialność deliktowa związana z wykonywaniem zadań zleconych kształtuje się całkowicie odmiennie. Art. 420² k.c. został uchylony na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Obecnie problematykę tę reguluje art. 417 k.c., który wyraźnie rozróżnia podmioty, które wykonują władzę z mocy prawa (§ 1), od podmiotów, które wykonują te zadania jako zlecone im w drodze porozumienia. Jeżeli źródłem wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, a dokładniej z zakresu administracji rządowej, przez jednostkę samorządu terytorialnego jest ustawa, to odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tego zadania ponosi wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego.

Strona powodowa wywodzi obowiązek odszkodowawczy pozwanego Skarbu Państwa z jego bezprawnego zaniechania, polegającego na utrzymywaniu w nienależyтым stanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych (kanałów melioracyjnych), przez co woda opadowa nie mogła znaleźć swobodnego odpływu i stagnowała na polach skarżącej, powodując straty w uprawach. Urządzenia te stanowią własność Skarbu Państwa stosownie do art. 72 ust. 1 pr. wodnego. Utrzymywanie tych urządzeń, zgodnie z art. 75 ust. 1 pr. wodnego powierzono marszałkowi województwa, który w myśl art. 11 ust. 1 pkt. 4 pr. wodnego wykonuje to zadanie, jako wykonywane przez samorząd województwa. W ustalonych

okolicznościach, wiążących Sąd Najwyższy, zadania określone przepisami prawa wodnego powierzono Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Z., jednostce budżetowej Województwa [...], finansowanej z jego środków, powstałej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jedn. tekst: Dz. U. 2013 r., poz. 596 ze zm.), podług którego w celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne. Nadzór nad działalnością Zarządu, w myśl zapisów statutu tej jednostki, sprawował Zarząd Województwa [...], a więc organ województwa samorządowego.

Sąd Apelacyjny wyrażając pogląd, że zadania określone w przepisach prawa wodnego, z racji uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do urzędzeń melioracji wodnych podstawowych zostały powierzone marszałkowi województwa jako *statio fisci* pomija, iż w prawie tym nie istnieje żaden przepis, który pozwoliłby na traktowanie marszałka województwa, jako „organu” materialnie reprezentującego Skarb Państwa.

Przypisanie marszałkowi województwa charakteru organu, przez który Skarb Państwa występuje w obrocie cywilnoprawnym (*statio fisci*), wymagałoby istnienia wyraźnego przepisu szczególnego, analogicznego do unormowania, np. starosty w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami. Należy wskazać w tym miejscu na art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.), zgodnie z którym, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Z kolei, stosownie do art. 11a tej ustawy jej art. 11 ust. 1 stosuje się do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Analogicznego rozwiązania, kreującego odrębną, materialną i procesową podstawę normatywną, pozwalającą traktować marszałka województwa jako *statio fisci*, nie sposób doszukać się w przepisach prawa wodnego, a w szczególności w art. 11 ust. 1 pkt. 4 tej ustawy. Nie sposób także przejść do porządku dziennego nad precyzyjnym sformułowaniem użytym w treści tego przepisu, iż marszałek

województwa wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, które z kolei są wykonywane przez samorząd województwa, co wskazuje na jednostkę samorządu terytorialnego, której przypisano kompetencje. Inaczej mówiąc, art. 11 ust. 1 pkt 4 pr. wodnego wprost wskazuje na wykonywanie określonych w nim zadań przez samorząd województwa. Województwo [...], jak już wskazano, m. in. w celu ich realizacji utworzyło wojewódzką samorządową jednostkę organizacyjną (Zarząd), jako dopuszczalny sposób realizowania zadań publicznych województwa.

W art. 417 § 1 k.c. ustawodawca wyraźnie wymienił struktury organizacyjne zobowiązane do naprawienia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania lub zaniechania wyrządzającego szkodę, wskazując Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, a także inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy prawa. Odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego za „własne” działanie lub zaniechanie szkodzące związane z wykonywaniem z mocy prawa władzy publicznej, zależy od przynależności ustrojowej organu lub funkcjonariusza, którego działanie lub zaniechanie stanowiło źródło szkody, przy czym nie jest wykluczona współodpowiedzialność kilku z tych podmiotów na podstawie art. 417 § 2 k.c., a także, od charakteru zadań przez nich wykonywanych. Brak jest podstawy prawnej do przyjęcia odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej zleconych im ustawowo, które stanowią zadania publiczne w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji, wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W przypadku szkody wyrządzonej przez osoby ustrojowo przynależne do struktur samorządowych, odpowiedzialność ponosić będzie dana jednostka samorządu terytorialnego.

Skoro Sąd Okręgowy wyszedł z odmiennych założeń, zaskarżony wyrok nie mógł się ostać. Z tych przyczyn orzeczono, jak w wyroku.