



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

12 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)
SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)
SSN Robert Stefanicki

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 12 kwietnia 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego, Państwowego
Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z 14 kwietnia 2021 r., I ACa 1099/18; I ACz 1451/18,
w sprawie z powództwa W. S. jako reprezentanta grupy w postępowaniu
grupowym, w skład której wchodzi: L. B., R. G., R. G.1., C. G., B. J., B. J.1., M. J.,
D. K., P. K., M. L., H. N., M. N., R. O., M. O., Z. O., R. R., S. spółka z ograniczoną
odpowiedzialnością w P., J. S., A. S., R. S., B. T., B. W., M. W., A. S., M. Z., L. Ż.,
Z. Ż. i W. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Województwu Mazowieckiemu, Państwowemu
Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie i Województwu Mazowieckiemu
o ustalenie,

- 1. oddała skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego,
Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na rzecz W.
S. jako reprezentanta grupy w postępowaniu grupowym kwotę**

5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powódka W. S. , działając jako reprezentantka członków grupy w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (dalej: u.d.r.p.g.), wystąpiła przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa – Wojewodzie Mazowieckiemu, Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, a także pozwanym Województwu Mazowieckiemu i Powiatowi Płockiemu o ustalenie, na zasadzie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g., że pozwani ponoszą solidarną odpowiedzialność odszkodowawczą wobec członków grupy. Odpowiedzialność ta miała wynikać z czynu niedozwolonego polegającego na niezgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Zdaniem powódki zaniedbania pozwanych łącznie doprowadziły do przerwania wału przeciwpowodziowego położonego wzdłuż lewego brzegu Wisły w miejscowości Ś. w dniu 23 maja 2010 roku, a następnie dwukrotnego zalania, w maju i czerwcu 2010 r., obszaru położonego po lewej stronie W. w rejonie Doliny [...].

Sąd Okręgowy w Płocku oddalił powództwo w stosunku do Powiatu Płockiego oraz uwzględnił żądanie co do pozwanych Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Województwa Mazowieckiego. Sąd Apelacyjny w Łodzi oddalił apelacje tych pozwanych. Podzielając w całości obszerne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji (zreferowane na s. 37-112 uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego), w zakresie istotnym dla rozpoznania skargi kasacyjnej Sąd Apelacyjny ustalił, że w maju i czerwcu 2010 r., w wyniku przerwania wyżej opisanego wału przeciwpowodziowego, ruchomości i nieruchomości członków grupy zostały zalane wodami powodziowymi, wskutek czego doznali oni szkody.

Z powodu braku wystarczającego materiału dowodowego, którego nie można już uzupełnić, niemożliwe było precyzyjne odtworzenie przebiegu procesu, który doprowadził do przerwania wału przeciwpowodziowego. Konstrukcja wałów uległa

bowiem rozmyciu, a nie istniały szczegółowe badania techniczne obiektu sprzed dnia katastrofy. Możliwe było jednak ustalenie mechanizmu samego zdarzenia: doszło do przedostania się wody z Wisły do pustej przestrzeni w korpusie wału, co wywołało jego gwałtowne rozmycie. Najbardziej prawdopodobną, bezpośrednią przyczyną przerwania części wału przeciwpowodziowego i zalania nieruchomości członków grupy wodami powodziowymi było osłabienie korpusu wału norami bobrowymi bądź lisimi. Pojawienie się pustki w wale umożliwiło wpłynięcie wody, która pod dużym ciśnieniem wypchnęła masy gruntu, niszcząc wał. Wysoki poziom wody nie miał przy tym znaczenia bezpośredniego, tzn. gdyby woda nie sięgnęła jamy wydrążonej w korpusie wału, to nie nastąpiłoby jego przerwanie.

Przyczynami, które współprowadziły do zaistnienia omawianego zdarzenia, były zaniedbania Województwa Mazowieckiego oraz jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa. Nie dostosowano bowiem planów ochrony przeciwpowodziowej do współczesnych uwarunkowań, w tym funkcjonowania zapory wodnej w W. oraz powodowanego nią zjawiska „cofki” – wypływania się rzeki, spiętrzania wody oraz nadmiernego osadzania się namulów i rumowiska wleczonego przez rzekę. Pozwani mieli świadomość zjawisk związanych z funkcjonowaniem wspomnianej zapory, jednak nie podejmowali w związku z tym odpowiednich działań; nie wykonywali prac bagrowniczych (pogłębiających) w zakresie adekwatnym do stanu rzeczy i nie regulowali koryta rzeki, choć prace te były faktycznie i prawnie możliwe do zrealizowania.

Nie doszło także do opracowania i wdrożenia skutecznych procedur działania w stanie zagrożenia powodziowego, adekwatnych do współczesnych uwarunkowań. Nadto nie były aktualizowane ani konsekwentnie realizowane istniejące plany ochrony przeciwpowodziowej, opracowane na podstawie dawnych koncepcji, przewidujących filtrację wody przez wał. Pozwani nie realizowali założeń przyjętych po modernizacji wałów, która została wymuszona płocką powodzią zimową z 1982 r. Plany realizowane były tylko w takim zakresie, w jakim zakładały brak aktywnych działań. W efekcie, z powodu braku regularnej wycinki, pozwani pozwolili na niekontrolowany rozwój flory, a w konsekwencji także fauny, w międzywale.

Pozwani nie przygotowali również wałów przeciwpowodziowych do warunków wynikających ze zmian klimatycznych oraz nowego podejścia do ochrony przyrody: nie stosowali siatek zabezpieczających wały przed zwierzętami i nie umieszcili przesłon przeciwfiltacyjnych w wałach. Podejmowane przez nich działania miały charakter lokalny i były determinowane bieżącymi, bezpośrednimi zagrożeniami. Nie uwzględniały natomiast szybko zachodzących, niekorzystnych zmian w międzywalu i korycie rzeki oraz zmian klimatycznych.

W konsekwencji powyższych zaniechań, na skutek zwolnienia nurtu rzeki w rejonie „cofki” oraz zaniechania prac bagrowniczych, na rzece powstawały wyspy, które porastały wysoką roślinnością oraz były zasiedlane przez zwierzęta, w tym bobry. Brak prac bagrowniczych miał istotny wpływ na poziom wody w korycie w trakcie przepływu wód powodziowych. Im bardziej wypłycało się koryto, tym wyższy był poziom wody przepływającej w międzywalu. Wraz z poziomem wody zwiększało się zatem zagrożenie powodziowe, gdyż konstrukcja wałów zakłada zniżanie się ich przekroju w miarę wysokości. Tym samym występującemu ciśnieniu wody musiały się oprzeć coraz wyższe i cieńsze partie wałów. Spływanie rzeki i zwiększenie się poziomu wody pozwoliło też zwierzętom, zwłaszcza bobrom, na swobodny dostęp do wyższej, cieńszej partii wałów i stworzyło możliwość budowy nor, co powodowało niszczenie wałów. Utrzymanie założonego w projekcie poziomu rzeki sprawiłoby również, że krótszy byłby czas namakania wałów, a napór wody na wały mniejszy. Zaniechanie prac mających na celu stworzenie takich warunków doprowadziło do przerwania wału w Ś..

Odnosząc się do dopuszczalności prowadzenia w sprawie postępowania grupowego, Sąd Apelacyjny wskazał, że unormowana w art. 1 ust. 1 u.d.r.p.g. konieczność dochodzenia w postępowaniu grupowym "roszczenia jednego rodzaju" oznacza wymaganie, by wszyscy powodowie dochodzili zasądzenia świadczenia albo ustalenia bądź ukształtowania stosunku prawnego lub prawa. Wymaganie jednorodzaowości roszczenia dotyczy przy tym do roszczenia procesowego, a nie materialnoprawnego. O omawianej jednorodzaowości ostatecznie decyduje związek o charakterze faktycznym, występujący między zgłoszonymi żądaniami. Z kolei okoliczność, że indywidualne roszczenia o zasądzenie będą wymagały badania okoliczności faktycznych właściwych poszczególnym członkom grupy, nie ma

znaczenia dla oceny przesłanki jednorodzaowości roszczenia. Postępowanie grupowe jest bowiem dopuszczalne także wtedy, gdy przesłanka wystąpienia szkody i jej wysokości jest zależna od indywidualnych okoliczności faktycznych dotyczących poszczególnych członków grupy. W tym kontekście podkreślono, że kwalifikacja stosunku prawnego, z którego wynikają roszczenia wszystkich członków grupy, jest tożsama – stosunek ten powstał wskutek deliktu władzy publicznej związanego z zaniechaniem realizacji obowiązków dotyczących ochrony przed powodzią.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Skarb Państwa oraz Województwo Mazowieckie ponoszą na podstawie art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę doznaną przez członków grupy. Sprawowanie władzy publicznej oznacza bowiem nie tylko czynności władcze *sensu stricto*, lecz także wykonywanie innych obowiązków nakierowanych na realizację celów o charakterze dobra ogółu – również gdy obowiązek ten polega na zapewnieniu odpowiedniego stanu rzeczy będących przedmiotem własności podmiotów wykonujących władzę publiczną. W ocenie Sądu oba wspomniane podmioty sprawowały władzę publiczną w sposób niezgodny z prawem.

Uzasadniając odpowiedzialność pozwanego Województwa Mazowieckiego wskazano, że wały na wysokości Doliny [...] chronią niżej położoną Dolinę przed zalaniem wodami W. W tym miejscu wały stanowią koryto wielkiej wody. Ich przerwanie nieuchronnie prowadzi do zalania Doliny, dlatego stan i konstrukcja wałów winny odpowiadać aktualnym potrzebom. Za zapewnienie tego stanu rzeczy odpowiada, na podstawie art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (dalej: d.p.w.), właśnie Województwo Mazowieckie. Nie wywiązało się ono jednak z tego obowiązku m.in. z powodu braku badań technicznych wałów i gruntu pod nimi. Tymczasem badania takie powinny być co pięć lat przeprowadzane w ramach przeglądów technicznych – czego zaniechano. Faktycznie wykonywane przeglądy roczne miały charakter wyłącznie wizualny, przez co nie mogły dać miarodajnych informacji o stanie technicznym obiektów. Zaniechania w zakresie budowy oraz właściwego utrzymywania wałów przeciwpowodziowych stanowiły zatem naruszenia obowiązków wynikających z art. 80 pkt 1 i 4 w zw. z art. 75 d.p.w.

Brak szczegółowych unormowań dotyczących sposobu przeprowadzania okresowych kontroli obiektu budowlanego (wałów) sprawia, że oceny realizacji tego obowiązku należy dokonać z punktu widzenia celu, jakiemu miał on służyć. Z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wynika, że wspomniana kontrola ma polegać m.in. na „sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego”. Tymczasem sposób przeprowadzenia wymaganych prawem kontroli nie pozwalał na uzyskanie informacji o stanie technicznym korpusu wału i jego podłoża. Nie można przy tym przyjąć, że w braku szczegółowych przepisów zobowiązany może dokonywać kontroli w dowolny sposób, niezależnie od tego, czy kontrole spełniają swój cel i są efektywne.

Wprawdzie art. 75 ust. 1 i 2 d.p.w. wskazuje, że zadanie w postaci utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych należy do marszałka województwa, jednak przy zleceniu przez ustawę jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej nie jest wymagane, by przepis wymieniał nazwę tych jednostek. Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że wystarczające jest wskazanie organu jednostki samorządu terytorialnego, a w wypadku organów kolegialnych – przewodniczącego tego organu. Skoro zatem art. 75 ust. 2 d.p.w. wyraźnie stanowi, że 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. W konsekwencji to Województwo Mazowieckie ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niewykonanie obowiązku w postaci utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Jednocześnie w sprawie nie zrealizowała się hipoteza art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (dalej: u.o.o.p.). Materiał dowodowy nie wskazuje bowiem, że w istocie to działalność bobrów wyrządziła szkodę w majątku członków grupy. Wprawdzie jedną z przyczyn przerwania wału w Ś. była niekontrolowana działalność zwierząt ryjących (prawdopodobnie właśnie bobrów), jednak w rejonie Doliny [...] nie podejmowano żadnych działań zapobiegających osiedlaniu się bobrów i lisów w wałach, w tym nie zastosowano siatek na skarpach odwodnych, mimo że systematycznie zwiększała się liczba

wykritych w wałach nor. Pozwane Województwo odpowiada zatem nie za działalność zwierząt, lecz za własne zaniechanie, które umożliwiło bobrom uszkodzenie wału. Zdaniem Sądu konieczne było aktywne przeciwdziałanie kolonizacji nowych terenów przez zwierzęta, w tym poprzez utrzymywanie niskiej roślinności na nasypach, groblach lub wałach przeciwpowodziowych. Tymczasem działań takich przed rokiem 2010 nie podjęto.

Odnosząc się do odpowiedzialności Skarbu Państwa, Sąd Apelacyjny wskazał na naruszenie art. 22 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (dalej: u.w.a.r.w.). Przyjęcie planu, o którym mowa w art. 22 pkt 3 u.w.a.r.w., po ośmioletnich pracach nad nim, dopiero w styczniu 2010 r., a zatem krótko przed powodzią, nie pozwoliło bowiem na usunięcie wcześniejszych, wieloletnich zaniedbań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. W okresie do maja 2010 r. niemożliwa była realizacja planu w stopniu, które skutecznie mógłby wpłynąć na ochronę przeciwpowodziową i zapobiec przerwaniu wału w Ś. Działania wspomnianego pozwanego naruszały także art. 22 pkt 2 u.w.a.r.w., ponieważ, choć przy Wojewodzie Mazowieckim działał Zespół Zarządzania Kryzysowego, to jego działalność nakierowana była na zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a nie na podejmowanie długofalowych działań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechania związane z brakiem ingerencji w stan przyrody na terenie międzywała nie podważały ograniczenia związane z unormowaniami dotyczącymi ochrony przyrody. Z art. 33 ust. 1 u.o.o.p. nie wynika bowiem bezwzględny zakaz ingerencji w obszary N., lecz jedynie zakaz ingerencji o znaczących negatywnych oddziaływaniach na środowisko. Nadto art. 34 ust. 1 u.o.o.p. pozwala, w sytuacji przesądzenia, że dane przedsięwzięcie znacząco oddziałuje na cele ochrony N., przejść do ustalenia przesłanek pozwalających na wydanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, które może negatywnie wpłynąć na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt. Niebezpieczeństwo powodzi oraz ochrona brzegu są wystarczająco ważnym powodem usprawiedliwiającym budowę tam i wzmocnienie struktury brzegowej.

Nie można było zatem przyjąć, że w okolicznościach sprawy ingerencja w stan przyrody na terenie międzywała byłaby sprzeczna z krajowym i unijnym porządkiem prawnym. Obowiązujące przepisy nie zakazywały bowiem ingerencji w teren międzywała, a wspomniany pozwany nie wykazał, by podejmował jakiegokolwiek starania w kierunku uzyskania decyzji administracyjnych pozwalających mu na działania, które mogłyby ograniczać zagrożenie powodziowe, w tym na bagrowanie (pogłębianie). Pozwany wykazał jedynie, że wykonanie koniecznych prac wiązało się z pewnymi trudnościami, lecz nie - że było niemożliwe lub nielegalne. Przyjęte z góry założenie, że wymagania ekologiczne są trudne do realizacji i wymagają długotrwałych działań, nie sprzyjało efektywnemu działaniu. Konieczność spełnienia wspomnianych wymagań i protesty ekologów stanowiły dla strony pozwanej wyłącznie usprawiedliwienie zaniechań i bierności, które doprowadziły do przerwania wału.

Oba wskazane wyżej podmioty ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą w sposób solidarny, stosownie do art. 441 § 1 k.c. Przepis ten znajduje zastosowanie we wszystkich wypadkach wspólnej odpowiedzialności kilku podmiotów za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym (deliktem). Jest to odpowiedzialność „za jedną szkodę”, przy czym nie jest konieczne, aby sprawcy popełnili jeden czyn niedozwolony. Źródłem powstania szkody i tym samym roszczeń odszkodowawczych wobec kilku osób mogą być różne czyny tych osób lub różne zdarzenia prawne uzasadniające ich odpowiedzialność deliktową. Członkowie grupy ponieśli jedną szkodę na mieniu wskutek złożonego czynu niedozwolonego pozwanych polegającego na szeregu zaniechań, które pozostają w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. W świetle art. 441 k.c. nie jest prawnie istotną okolicznością to, czy zachowanie jednej z tych osób w większym stopniu wpłynęło na powstanie szkody niż zachowanie innego z podmiotów; w konsekwencji natomiast bezprzedmiotowe byłoby dowodzenie faktów mających zmierzać do ustalenia takiej okoliczności.

Odnosząc się do istnienia ww. związku między sprawowaniem władzy publicznej przez pozwanych a szkodą, stwierdzono, że działania (zaniechania) pozwanych łącznie złożyły się na jeden czyn niedozwolony, który polegał na zaniechaniach wykonywania nałożonych ustawami obowiązków w zakresie ochrony

przeciwpowodziowej. Nie zachodzi potrzeba prowadzenia analitycznych rozważań, czy – rozpatrywane oddzielnie – zachowania tych podmiotów pozostają w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Zdarzenie wyrządzające szkodę stanowi bowiem efekt sumy zaniechań Skarbu Państwa i Województwa Mazowieckiego. Zaniechania te należy kwalifikować jako jeden złożony czyn niedozwolony (jeden delikt władzy publicznej), prowadzący do wyrządzenia jednej szkody równocześnie wielu podmiotom, w tym między innymi członkom grupy. Każdy z pozwanych odpowiada za inne zaniedbania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, bo każdy z nich jest obciążony odmiennymi obowiązkami. Choć zachowania pozwanych w różnym stopniu przyczyniły się do powstania szkody w majątkach członków grupy, to łącznie stanowią jeden delikt władzy publicznej.

Spełniona została przy tym przesłanka odpowiedzialności w postaci adekwatnego związku przyczynowego. Jeżeli pozwani wykonywaliby swe obowiązki w sposób należyty, to stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego na obszarze ich właściwości byłby odpowiedni i zapobiegłby przerwaniu wału przeciwpowodziowego w miejscowości Ś., a członkowie grupy nie ponieśliby szkody. Innymi słowy, przy prawidłowym wypełnianiu przez pozwanych obowiązków z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, tj. utrzymywaniu w należytym stanie wałów przeciwpowodziowych oraz terenu międzywału i koryta rzeki, nie doszłoby do skutku w postaci szkody majątkowej. Wielkość fali wezbraniowej była bowiem niższa niż wielkość stanowiąca podstawę projektu systemu ochrony przeciwpowodziowej w tym rejonie. Gdyby zatem system ten funkcjonował prawidłowo i w licznych aspektach nie uległ pogorszeniu wskutek ewidentnych zaniedbań i zaniechań pozwanych, nie doszłoby do przerwania wału. Niewywiązywanie się pozwanych z ich ustawowych obowiązków w zakresie ochrony przeciwpowodziowej doprowadziło do sytuacji, w której możliwe było powstanie w wale przeciwpowodziowym pustej przestrzeni, do której wpłynęła woda z rzeki, niszcząc wał, co skutkowało zalaniem Doliny [...]

Odnosząc się do skutków wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (dalej: p.w.), wskazano, że zmiana stanu prawnego nie spowodowała, iż w miejsce pozwanego Województwa Mazowieckiego powinno wstąpić Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGWWP). W procesie cywilnym

o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu zadań publicznych, o których mowa w art. 75 ust. 1 d.p.w., wszczętym przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy, nie zachodzi bowiem następstwo regulowane przez art. 534 ust. 5 pkt 3 p.w. Może ono nastąpić tylko jednocześnie z następstwem materialnoprawnym określonym w art. 534 ust. 1 lub art. 536 p.w. Tymczasem w zakresie odpowiedzialności deliktowej następstwo takie nie wynika z żadnego przepisu wspomnianej ostatnio ustawy; uwaga ta dotyczy w szczególności odpowiedzialności marszałka województwa za zaniechania w zakresie wykonywania zadań określonych w art. 75 d.p.w.

Pozwany Skarb Państwa wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając naruszenie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.r.p.g. w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r., art. 17 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.r.p.g. w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r., art. 417 § 1 k.c., art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 80 i 81 d.p.w., art. 361 § w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 22 pkt 2 i 3 u.w.a.r.w., art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 33 oraz 34 u.o.o.p. w zw. z w zw. z art. 26 pkt 4 oraz art. 82 ust. 3 d.p.w., a także art. 441 § 1 k.c.

W ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania skarżący zakwestionował nieodrzucenie pozwu i uznanie, że w sprawie zgłoszono roszczenia jednorodnjajowe oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej – odrębnie w stosunku do pierwotnych członków grupy, jak i co do roszczeń osób, które przystąpiły do grupy.

W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego podano w wątpliwość dopuszczenie się przez pozwanego zaniedbań w zakresie realizacji obowiązków stanowiących wykonywanie władzy publicznej przez Skarb Państwa – Państwowe Przedsiębiorstwo Wodne Wody Polskie oraz przez Wojewodę Mazowieckiego. Skarżący podniósł także, że niewykonanie przez pozwane Województwo Mazowieckie obowiązków w zakresie utrzymania wałów przeciwpowodziowych doprowadziło do przerwania normalnego związku przyczynowego między szkodą a zarzucanymi Skarbowi Państwa zaniechaniami związanymi z pracami dotyczącymi utrzymania koryta i międzywała W. Zdaniem pozwanego doszło także do błędnego

uznania, że zaniechanie ingerencji w stan przyrody na terenie międzywala W. było bezprawne, podczas gdy interwencja taka była niemożliwa z uwagi na unormowania dotyczące ochrony przyrody. Zakwestionowano również przyjęcie, że solidarną odpowiedzialność odszkodowawczą (deliktową) może ponosić podmiot, którego zachowanie – lecz tylko w połączeniu z niezależnym postępowaniem innego podmiotu - spowodowało uszczerbek w dobrach prawnie chronionych.

W odpowiedzi na skargę powódka wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlegała oddaleniu.

Stanowisko o niedopuszczalności prowadzenia w sprawie postępowania grupowego, a w konsekwencji o konieczności odrzucenia pozwu, jest nietrafne.

Sąd Okręgowy wydał postanowienie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 zd. 2 u.d.r.p.g., a zażalenie na to orzeczenie zostało oddalone postanowieniem Sądu drugiej instancji. Prawomocność postanowienia o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu grupowym nie wykluczyła możliwości kontroli przez Sąd Najwyższy, czy żądane roszczenia rzeczywiście mogą być dochodzone w tym postępowaniu. Wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę kasacyjną, na przeszkodzie takiemu badaniu nie stoi art. 10a u.d.r.p.g. Unormowanie to zaczęło bowiem obowiązywać dopiero 1 czerwca 2017 r., już w toku postępowania przed Sądem Okręgowym, a zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, stosuje się je do postępowań wszczętych od dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy. Nie ma zatem potrzeby rozważania, czy *de lege lata* w ramach kontroli kasacyjnej dopuszczalne jest badanie prawidłowości tzw. fazy certyfikacji postępowania grupowego, z uwagi bowiem na przytoczone wyżej unormowanie intertemporalne badanie to jest niewątpliwie dopuszczalne w rozpoznawanej obecnie sprawie.

Odmienne jednak od poglądu zajętego przez skarżącego należy uznać, że zasadne było stanowisko Sądu o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu grupowym. O jednorodzaowości roszczeń dochodzonych w takim postępowaniu i oparciu ich na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej świadczy bowiem sama treść żądania i zbieżność lub tożsamość faktów wskazanych na jego poparcie. W art. 1 ust.

1 u.d.r.p.g. mowa bowiem o roszczeniu procesowym, a nie o roszczeniu w rozumieniu prawa materialnego (zob. wyrok SN z 28 stycznia 2015 r., I CSK 533/14). W świetle twierdzeń zawartych w pozwie oraz zgłoszonego w nim żądania sprawa nadawała się zatem do rozpoznania w postępowaniu grupowym. Gdyby natomiast w wyniku rozpoznania sprawy okazało się, powołane twierdzenia nie odpowiadają prawdzie, to taki stan skutkowałby jedynie oddaleniem powództwa, a nie odrzuceniem pozwu. Tymczasem stanowisko pozwanego o niedopuszczalności prowadzenia postępowania grupowego z uwagi na to, że skarżący nie odpowiada za szkodę, prowadziłoby do trudnego do zaaprobowania wniosku, że zgłoszenie we wspomnianym postępowaniu żądania nieuzasadnionego na gruncie prawa materialnego powinno zasadniczo skutkować rozstrzygnięciem o odrzuceniu pozwu, a nie – oddaleniu powództwa.

Uzasadniając zarzuty naruszenia przepisów postępowania pozwany zakwestionował wyrażoną przez Sąd Apelacyjny ocenę o wystąpieniu w sprawie jednego, złożonego deliktu obu pozwanych oraz o istnieniu związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym i szkodą, jak również samo wystąpienie po stronie pozwanych szkody. Tymczasem pierwsze dwie kwestie powinny być być eksponowane przez odpowiednie zarzuty naruszenia prawa materialnego (postawione zresztą przez skarżącego). Jak wskazano powyżej, w świetle twierdzeń zawartych w pozwie oraz zgłoszonego w nim żądania ustalenia sprawa nadawała się do rozpoznania w postępowaniu grupowym. Niepotwierdzenie się prawdziwości tych twierdzeń prowadziłoby natomiast do oddalenia powództwa, a nie do odrzucenia pozwu. Z kolei trzecia, ostatnia z tez pozwanego: o braku szkody, jest wprost sprzeczna z poczynionymi w sprawie ustaleniami faktycznymi, które nie mogą być kwestionowane w ramach skargi kasacyjnej (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Co się tyczy zarzutów naruszenia prawa materialnego, to w pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że w sprawie nie doszło do naruszenia art. 417 § 1 k.c. Wspomniany przepis dotyczy obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Skarżący podnosi, że jego ustalone w sprawie działania i zaniechania nie należały do sfery *imperium*, lecz stanowiły zachowania wyłącznie właścicielskie, nadto

ograniczone regulacjami dotyczącymi ochrony przyrody. Stanowisko to jest nietrafne z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, działalność państwowa w sensie ścisłym (*imperium*) nie ogranicza się do zachowań traktowanych jako władcze z uwagi na możliwość stosowania przymusu czy niedopuszczalność legalnego przeciwstawienia się zachowaniom władczym. O *imperium* mowa również w przypadku innych sfer działalności służącej realizacji celów publicznych, co do których na państwie spoczywa jakikolwiek obowiązek, którego korelatem byłoby uprawnienie jednostki. Zadania publiczne niewykonywane lub wykonywane nieprawidłowo stawiają bowiem jednostkę w sytuacji przymusu faktycznego (zob. uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19, i przywołane tam orzecznictwo). Okoliczność, że określone działania odnoszą się do przedmiotu własności Skarbu Państwa (odpowiednio jednostki samorządu terytorialnego) nie oznacza, że w każdym wypadku należą one do sfery *dominium*. Jedynie wówczas, gdy analogiczny obowiązek lub zakaz podejmowania określonych zachowań spoczywałby na każdym właścicielu danej rzeczy, można byłoby stwierdzić, że właściciel publiczny znajduje się w takiej samej sytuacji jak prywatny, a zatem należy stosować względem niego ogólny reżim odpowiedzialności za szkodę. Odmienne należy oceniać sytuację, gdy prawo własności przysługuje podmiotowi publicznoprawnemu w związku z potrzebą realizacji określonych zadań służących ochronie interesu publicznego.

Znaczenie w ocenie prawnej ma zatem przedmiot obowiązków pozwanego: ochrona przeciwpowodziowa, która zasadniczo nie stanowi działań właścicielskich, skoro jej celem jest realizacja publicznego interesu zabezpieczenia przed wystąpieniem powodzi oraz jej możliwymi skutkami w postaci zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia podmiotów prawa. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że podejmowanie takich działań następuje w odniesieniu do gruntów i obiektów należących do Skarbu Państwa. Przeciwnie, należy raczej przyjąć, że obligatoryjne przysługiwanie podmiotom publicznoprawnym, przede wszystkim Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 1, art. 72 ust. 2 d.p.w.), prawa własności względem obiektów istotnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej, służy sprawnej realizacji zadań publicznych.

Pozwany nie ponosi zatem odpowiedzialności za szkody powstałe w związku z nieprawidłową realizacją zadań z zakresu ochrony powodziowej dlatego, że jest właścicielem określonych rzeczy, lecz – jest ich właścicielem właśnie dlatego, że powierzono mu prowadzenie określonych działań ze wspomnianego zakresu. W orzecznictwie dotyczącym zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej realizowanych przez województwo powszechnie przyjmuje się, że szkoda wyrządzona przez ich nieprawidłową realizację podlega kompensacji w reżimie unormowanym w art. 417 § 1 k.c. (zob. wyroki SN z 27 maja 2015 r., II CSK 480/14, i z 27 kwietnia 2017 r., II CSK 401/16, oraz uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19).

Nadto w art. 417 k.c. w obecnym brzmieniu mowa o szkodzie wyrządzonej „przy wykonywaniu władzy publicznej”, co powinno być rozumiane szerzej niż zwrot „przy wykonywaniu powierzonej mu [funkcjonariuszowi – przyp. SN] czynności”, użyty w art. 417 § 1 k.c. w dawnym brzmieniu. Nawet jednak w dawnym stanie prawnym, ujmującym odpowiedzialność za niezgodne z prawem sprawowanie władzy publicznej w sposób węższy, dostrzegano konieczność kompensacji szkody w reżimie art. 417 k.c. wtedy, gdy przy wykonywaniu władzy publicznej wyrządzano szkodę w sytuacji faktycznego przymusu. Nie powinno być przy tym wątpliwości, że powodowie nie mieli wpływu na sposób organizacji działań związanych z ochroną przeciwpowodziową; specyfika tych działań jest bowiem taka, że również gdy odnoszą się one do przedmiotu własności Skarbu Państwa, podmiot poszkodowany nienależytym sprawowaniem tej ochrony znajduje się w sytuacji faktycznego przymusu.

Po drugie, Sąd Apelacyjny nie przypisał skarżącemu odpowiedzialności, o której mowa w art. 417 § 1 k.c., wyłącznie ze względu na sposób, w jaki pozwany postępował względem przedmiotów swojej własności, lecz także z uwagi na nieprawidłową realizację obowiązków z art. 22 pkt 2 i 3 u.w.a.r.w. Tymczasem unormowania te, co oczywiste, nie dotyczą działań w sferze *dominium*, lecz opisują zadania wojewody realizowane w ramach sprawowania przez niego władzy publicznej *sensu stricto*. Nie budzi zatem wątpliwości, że za szkody wynikające z nieprawidłowej realizacji zadań określonych w tych przepisach Skarb Państwa odpowiada na podstawie art. 417 § 1 k.c. Działania koordynacyjne i planistyczne,

choć pozbawione bezpośredniego elementu przymusu czy działań władczych, stanowią bowiem element sprawowania władzy publicznej.

Stanowisko Sądu Apelacyjnego o sprzeczności działań pozwanego z art. 22 pkt 2 i 3 u.w.a.r.w. nie zostało przy tym skutecznie zakwestionowane w skardze kasacyjnej. Sąd ten ustalił bowiem, że Wojewoda Mazowiecki nie opracował aktualnego planu operacyjnego, adekwatnego do potrzeb ochrony przed powodzią, co przesądzało o naruszeniu art. 22 pkt 3 u.w.a.r.w. Organ ten nie zapewnił również rzeczywistego współdziałania, o którym mowa w art. 22 pkt 2 u.w.a.r.w., gdyż podjęte przezeń działania były zdecydowanie niewystarczające. Skarżący polemizuje z tą oceną, wskazując na istnienie Zespołu Zarządzania Kryzysowego przy Wojewodzie Mazowieckim oraz braku ustawowej formuły realizacji zadania określonego w art. 22 pkt 2 u.w.a.r.w.

Sąd Apelacyjny trafnie wyjaśnił jednak, że samo istnienie określonego ciała, a nawet okresowe (zasadniczo dwa razy w roku) zwoływanie jego posiedzeń, nie przesądza o tym, że zadania wojewody są prawidłowo wykonywane. Przeciwnie, ujawniona w toku postępowania skala zaniedbań Skarbu Państwa świadczy o tym, że zadania nie były wykonywane należycie. Wprawdzie trafne jest spostrzeżenie, że ustawa nie precyzuje sposobu wykonywania zadań o charakterze koordynacyjnym, jednak niewątpliwie nie oznacza to, by organowi pozostawała w tej kwestii pełna swoboda. Przedmiot i zakres czynności powinien być determinowany ich celem, tzn. działania wojewody powinny zmierzać do realnej poprawy funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej i utrzymania go na należytych poziomach. Tymczasem w sprawie ustalono, że w analizowanym obszarze pozwany dopuścił się wieloletnich zaniedbań, do usuwania których przystąpiono dopiero na krótko przed wystąpieniem powodzi. Oczywiste jest przy tym, że nieistnienie planu uniemożliwiało jego realizację, a tym samym – rzeczywiste zapobieganie zagrożeniu powodziowemu, które zmaterializowało się w maju i czerwcu 2010 r.

Jedynie dla jasności wyводу należy dodać, że istnienie po stronie wojewody obowiązków w zakresie ochrony przeciwpowodziowej nie sprawia, że Skarb Państwa w każdym wypadku odpowiada za skutki powodzi. Odpowiedzialność Skarbu Państwa nie ma charakteru gwarancyjnego i nie aktualizuje się już w związku

z wystąpieniem określonego zdarzenia, w tym powstania skutku w postaci szkody. Oczywiście jest bowiem, że zapobieżenie zdarzeniom tego rodzaju nie zawsze jest możliwe – nawet wówczas, gdy wszystkie organy i podmioty wykonują swoje obowiązki w sposób należyty. Punktem wyjścia dla przypisania odpowiedzialności pozostaje niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, co oznacza, że niezgodność ta wiązana jest z naruszeniem normy ustawowej, a nie także – jak w przypadku bezprawności – normy wynikającej z zasad współżycia społecznego. W sprawie nie stwierdzono jednak, że o odpowiedzialności pozwanego świadczy samo to, że nie zapobiegł on powodzi, lecz to, że nie podjął działań, które leżały w zakresie jego obowiązków, a których prawidłowa realizacja pozwoliłaby na uniknięcie szkody na mieniu członków grupy.

Nietrafne były także zarzuty naruszenia art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1 art. 64 ust. 1 w zw. z art. 80 i 81 d.p.w. oraz naruszenia 441 § 1 k.c. Sensem stanowiska Skarbu Państwa jest założenie, że skoro jego bezprawne zachowania doprowadziły do powodzi tylko dlatego, że jednocześnie bezprawnie zachowało się również Województwo Mazowieckie, to nie ponosi on odpowiedzialności za tę szkodę. W ramach pierwszego z zarzutów brak podstaw odpowiedzialności miałyby wynikać z tego, że – wobec określonego zachowania pozwanego Województwa – nastąpiło przerwanie adekwatnego związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą. W ramach natomiast drugiego z zarzutów opisana motywacja miałyby prowadzić do podważenia stanowiska Sądu Apelacyjnego o solidarnej odpowiedzialności obu pozwanych podmiotów.

Dla porządku wypada przypomnieć, że Sąd Apelacyjny nie ustalił, iż do powstania szkody wystarczające były tylko zachowania lub bierność jednego z pozwanych; przeciwnie, podkreślił on, że z powodu działania i zaniechania Skarbu Państwa oraz Województwa Mazowieckiego, rozpatrywanego łącznie, doszło do przerwania wału i wystąpienia szkody u powodów-członków grupy. Natura i przebieg tego zdarzenia nie pozwalają przy tym na wyodrębnienie skutków zaniedbań w zakresie planowania i koordynacji ochrony przeciwpowodziowej, prac wykonywanych w korycie rzeki i utrzymania wałów przeciwpowodziowych.

Skoro to właśnie łącznie występujące zaniedbania obu pozwanych doprowadziły do szkody, to wystąpił przypadek współodpowiedzialności, o którym mowa w art. 441 § 1 k.c. Obaj pozwani zachowali się niezgodnie z prawem, a skutków ich postępowania (zaniechań) nie da się od siebie oddzielić, wobec czego obaj solidarnie odpowiadają za szkodę. Być może żadne z tych zaniedbań samo w sobie nie spowodowałoby szkody (co jednak nie zostało ustalone), lecz ocenie podlega ustalony w sprawie stan faktyczny obejmujący ustalenia o współwystąpieniu zaniechań realnie prowadzących do powstania szkody. W aktualnym stanie prawnym, odmiennie niż pod rządami Kodeksu zobowiązań (art. 137 § 1 *in fine* k.z.), w sprawie o naprawienie szkody niedopuszczalne jest dowodzenie, kto i w jakim stopniu przyczynił się do jej powstania. Kwestia ta stanowi natomiast obecnie materię rozliczeń między odpowiadającymi solidarnie sprawcami szkody, stosownie do art. 441 § 2 k.c.

Skarżący błędnie wskazuje, że Sąd Apelacyjny rzekomo ustalił, iż samodzielne zachowania (zaniechania) Skarbu Państwa, jak i Województwa Mazowieckiego, nie doprowadziły (ściślej: nie doprowadziłyby) do przerwania wałów przeciwpowodziowych. Z tezy tej pozwany wywodzi, że gdyby Województwo prawidłowo konserwowało wały, to nie doszłoby do zdarzenia szkodzącego, a w konsekwencji – że między bezprawnymi zaniechaniami skarżącego a szkodą nie istniał adekwatny związek przyczynowy.

Wstępnie wypada zauważyć, że Sąd Apelacyjny nie poczynił takiego ustalenia, lecz eksponował jedynie niemożność oddzielenia od siebie skutków zaniechań obu pozwanych. Niezależnie jednak od powyższego spostrzeżenia, o nietrafności stanowiska Skarbu Państwa świadczy konstatacja, że pogląd ten – traktowany konsekwentnie – prowadziłby do braku odpowiedzialności za delikty złożone, w których szkoda powstaje dopiero z uwagi na korelację zachowań dwóch lub więcej podmiotów. Każdy ze sprawców mógłby bowiem powoływać się na to, że szkoda nie powstałaby, gdyby nie zachowanie się innego podmiotu, niezgodne z prawem lub powodujące odpowiedzialność na zasadzie innej niż unormowana art. 417 k.c. Taka wykładnia art. 441 § 1 k.c. nie może być zaakceptowana, gdyż prowadziłaby do wyłączenia ze sfery odpowiedzialności deliktowej przypadków wyrządzenia szkody w ramach deliktów złożonych.

Z kolei co się tyczy przerwania adekwatnego związku przyczynowego, na które powołuje się skarżący, to przerwanie takie miałyby miejsce jedynie w sytuacji, w której ustalone zostałoby jednocześnie, że szkoda byłaby powstała już wskutek samych tylko działań Województwa Mazowieckiego oraz że nie powstałaby ona, gdyby tych działań nie było. Innymi słowy działania lub zaniechania podmiotu innego niż skarżący, rozpatrywane samodzielnie, musiałyby być wystarczające do powstania szkody, a działania skarżącego, również rozpatrywane samodzielnie, nie spowodowałyby szkody. W takim – i tylko takim – wariacie istotnie można by twierdzić, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkodę. Rozważania te mają jednak charakter czysto teoretyczny, gdyż pozostają one oderwane od ustalonego w sprawie stanu faktycznego.

O zasadności skargi nie świadczy także argumentacja pozwanego o niemożności ingerencji w stan przyrody na terenie międzywala z uwagi na unormowania związane z ochroną środowiska. Wywody w tym przedmiocie nie odnoszą się bowiem do rzeczywistego stanowiska Sądu Apelacyjnego. Sąd ten, wbrew twierdzeniom postawionym w skardze, nie przyjął, że po stronie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej istniała swobodna możliwość podejmowania decyzji we wskazanej kwestii oraz wykonywania w sposób dowolny czynności na terenie zajęтым przez rzekę i międzywale. Przeciwnie, Sąd drugiej instancji uznał, że wspomniana ingerencja w stan przyrody wiązałaby się z pewnymi trudnościami, zarówno z uwagi na kwestie prawne, jak i na społeczne ruchy związane z ochroną przyrody. W sprawie ustalono jednak, że pozwany nie podjął nawet starań mających na celu przezwyciężenie tych trudności. Sąd Apelacyjny wyjaśnił przy tym obszernie zakres aktywności, których pozwany zaniechał, a które były możliwe do podjęcia przez skarżącego i mogły doprowadzić do zgodnej z prawem poprawy stanu ochrony przeciwpowodziowej (s. 212-221 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

Ocena omawianego zarzutu mogłaby się kształtować odmiennie, gdyby w sprawie ustalono, że skarżący podejmował odpowiednie działania, które jednak – ze względu na eksponowane przez niego trudności – nie okazały się skuteczne, ewentualnie – gdyby pozwany wykazał, że ich hipotetyczne podjęcie było niemożliwe. Żadna z takich okoliczności nie została jednak przedstawiona w sprawie. Podnoszone w ramach zarzutu naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 33 oraz

34 u.o.o.p. w zw. z w zw. z art. 26 pkt 4 oraz art. 82 ust. 3 d.p.w., a także art. 441 § 1 k.c. twierdzenie o pominięciu „okoliczności wynikających ze zgromadzonego materiału dowodowego” jest przy tym o tyle bezprzedmiotowe, że ustalenia faktyczne i ocena dowodów Sądu drugiej instancji nie mogą być kwestionowane w skardze kasacyjnej i wiążą Sąd Najwyższy, co wynika z art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.

W świetle powyższych rozważań skarga kasacyjna okazała się niezasadna. O kosztach rozstrzygnięto zgodnie z regułą odpowiedzialności za wynik sprawy, ich wysokość ustalając na podstawie § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzeczono jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ms]