



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 Województwa Mazowieckiego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi I Wydział Cywilny
z 14 kwietnia 2021 r., I ACa 1099/18,
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 - Wojewodzie Mazowieckiemu, Państwowemu
Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie i Województwu Mazowieckiemu
o ustalenie,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od Województwa Mazowieckiego 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. 3u.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 W. 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 W. 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 międzywalu.

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

przesłan przeciwnofiltracyjnych 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 zwięźanie 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 zlecaniu 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 wykrytych 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 międzywala 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 międzywala byłaby sprzeczna z krajowym i unijnym porządkiem prawnym. Obowiązujące przepisy nie zakazywały bowiem ingerencji w teren międzywala, a wspomniany pozwany nie wykazał, by podejmował jakiekolwiek 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.

Pozwane Województwo Mazowieckie wniosło skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając naruszenie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1 i 2, art. 71 ust. 1, art. 70 ust. 1 oraz 11 ust. 1 pkt 2 lit. b i art. 11 ust 1 pkt 4 d.p.w., art. 417 § 1 k.c., art. 361 § 1 k.c., art. 417 § 1 w zw. z 441 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji, art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1 i 2, art. 71 ust. 1, art. 70 ust. 1, art. 70 ust. 4, art. 85 ust. 3 i art. 86 ust. 1 d.p.w., a także art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 75 ust. 1, art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. ust. 2 i 3 d.p.w. oraz w zw. z załącznikami nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną, art. 386 4 k.p.c., art. 194 § 1 k.p.c. w zw. z art. 534 ust 5 p.w., a także art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 24 ust. 1 u.d.r.p.g.

W ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania skarżący wskazał, że Sąd Apelacyjny nie wziął pod uwagę, iż doszło do nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd Okręgowy, wskutek niedostatecznego rozpoznania zakresu zadań Województwa Mazowieckiego i pominięcia, że w zakresie dotyczącym utrzymania wałów przeciwpowodziowych zadania Województwa ograniczają się wyłącznie do tych wałów przeciwpowodziowych, które można zaliczyć do urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Pozwany podniósł również, że utracił legitymację bierną z uwagi na to, iż w jego miejsce z mocy prawa wstąpić powinno PGWWP, a także zarzucił błędnie uznanie, że droga sądowa jest dopuszczalna i sprawa może się toczyć według przepisów o postępowaniu grupowym – mimo że pozwanemu Województwu Mazowieckiemu nie można przypisać odpowiedzialności i w związku z tym nie można uznać, że sprawa dotyczy roszczeń jednego rodzaju.

W ocenie skarżącego Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, że sporny wał przeciwpowodziowy stanowił urządzenie melioracji wodnych podstawowych służących celom rolniczym – ze skutkiem wadliwego przypisania pozwanemu

odpowiedzialności za nienależyte wykonywanie zadania z art. 75 ust. 1 d.p.w. Nadto wskazano, że wspomniane zadanie nie stanowi wykonywania władzy publicznej powierzonej województwu, ponieważ pozwany wykonywał swoje zadania w imieniu i na rachunek (ryzyko) właściciela urządzenia – Skarbu Państwa, a co więcej: wyłącznie w zakresie wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa. Zdaniem skarżącego, jego działania nie miały charakteru władczego, a omawiane zadania nie mieściły się w kategorii działań służących ochronie przed powodzią.

Pozwany zakwestionował również istnienie normalnego związku przyczynowego między brakiem dostosowania konstrukcji i przeglądów wałów oraz ich przerwaniem, wskazując, że przyczyną tego zdarzenia były pustki w korpusie konstrukcji spowodowane działaniami zwierząt oraz że nie przeprowadzono wnioskowania łączącego brak przeglądów pięcioletnich z przerwaniem wału. Zdaniem skarżącego błędnie przyjęto również, że w przypadku zadań z zakresu władzy publicznej zleconych ustawą zastosowanie znajduje konstrukcja solidarnej odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu zlecającego oraz jednostki samorządu terytorialnego wykonującej zadanie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlegała oddaleniu.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 24 ust. 1 u.d.r.p.g., gdyż postulowana przez Województwo Mazowieckie konieczność odrzucenia pozwu implikowałaby niezasadność rozważania trafności pozostałych zarzutów skargi. Stanowisko o niedopuszczalności prowadzenia w sprawie postępowania grupowego, a w konsekwencji o konieczności odrzucenia pozwu, jest nietrafne.

Wstępnie wypada przypomnieć, że 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.

Wbrew jednak założeniom skarżącego nie było podstaw merytorycznych do zakwestionowania stanowiska Sądu Apelacyjnego. O jednorodzaowości roszczeń dochodzonych w postępowaniu grupowym oraz 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.

W sprawie nie doszło też do nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd Okręgowy, czego rzekomo nie dostrzegł Sąd Apelacyjny, ze skutkiem naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. Argumentacja skarżącego w tym przedmiocie odbiega w istocie od utrwalonego rozumienia pojęcia „nierozpoznanie istoty sprawy”, jako odnoszącego się do wadliwości rozstrzygnięcia polegającej na wydaniu przez sąd pierwszej

instancji orzeczenia, które nie dotyczy tego, co było przedmiotem sprawy lub na zaniechaniu zbadania przez ten sąd materialnej podstawy żądania albo oceny merytorycznych zarzutów strony przy bezpodstawnym przyjęciu, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie (zob. postanowienie SN z 20 października 2022 r., III CZ 322/22 i przywołane tam orzecznictwo).

Tymczasem pozwany nierozpoznanie istoty sprawy wiąże z nienależytym, jak twierdzi, rozpoznaniami przez Sąd Okręgowy zakresu zadań Marszałka Województwa Mazowieckiego i pominięciem tego, że „w zakresie dotyczącym utrzymania wałów przeciwpowodziowych jego zadania ograniczają się wyłącznie do tych wałów przeciwpowodziowych, które można zaliczyć się do urządzeń melioracji wodnych podstawowych”. Nawet gdyby istotnie Sąd pierwszej instancji dokonał wadliwej oceny tej kwestii, to zajęte przez niego stanowisko świadczyłoby ewentualnie o merytorycznej nietrafności zapadłego orzeczenia, a nie o nierozpoznaniu istoty sprawy. W konsekwencji Sąd Apelacyjny, nie dokonując ewentualnej korekty rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego, mógłby co najwyżej naruszyć przepisy prawa materialnego relewantne dla przypisania pozwanemu odpowiedzialności odszkodowawczej – a nie art. 386 § 4 k.p.c.

Wbrew stanowisku skarżącego Sąd Apelacyjny nie dopuścił się także naruszenia art. 194 § 1 k.p.c. w zw. art. 534 ust 5 pkt 3 p.w. Drugi z ww. przepisów przewiduje, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne Wody Polskie przystępują do toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, w których stronami są m.in. marszałkowie województw, dotyczących spraw wynikających z przepisów ustawy uchylanej w art. 573 p.w., czyli ustawy z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne. Powstała w związku z tym wątpliwość, czy niniejsze postępowanie było objęte zakresem zastosowania art. 534 ust. 5 pkt 3 p.w.; dotyczy ono bowiem ustalenia odpowiedzialności za delikt, a zatem nie sprawy wynikającej wprost ze wspomnianej ustawy wodnoprawnej. Wątpliwość tę należy rozstrzygnąć na rzecz stanowiska o braku podstaw do przystąpienia Wód Polskich do postępowania, gdyż wprawdzie wskazanym przez powódkę i ustalonym przez Sąd drugiej instancji źródłem bezprawności działań pozwanego było naruszenie przepisów wynikających z ustawy uchylanej

w art. 573 p.w., lecz sama sprawa (zgłoszone w niej roszczenie) „wynika” z Kodeksu cywilnego, a ściślej: z art. 417 § 1 k.c.

Niezależnie od powyższego stwierdzenia wypada wskazać na wyrażenie już w orzecznictwie trafnego poglądu, że 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 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, w miejsce pozwanego województwa nie wstępuje PGWWP (zob. uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19). Następstwo procesowe z art. 534 ust. 5 p.w. może mieć bowiem miejsce tylko wtedy, gdy jednocześnie zachodzi następstwo materialnoprawne unormowane w art. 534 ust. 1 lub art. 536 p.w. Nie ma zatem podstaw do rozważania następstwa procesowego PGWWP po Województwie Mazowieckim, skoro nie doszło do następstwa materialnoprawnego. Tym samym stanowisko pozwanego nie byłoby trafne nawet w razie przyjęcia, że postępowanie w sprawie o ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem sprawowanie władzy publicznej w zakresie zadań, o których mowa w art. 75 ust. 1 d.p.w., można by ewentualnie uznać za dotyczące sprawy wynikającej z ustawy z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne.

Nietrafne okazały się także zarzuty naruszenia prawa materialnego.

Skarżący w pierwszym rzędzie zakwestionował kwalifikację spornego wału przeciwpowodziowego jako urządzenia, o którym mowa w art. 71 ust. 1 d.p.w., wskazując, że wał ten nie służył celom wymienionym w art. 70 ust. 1 d.p.w. W konsekwencji w skardze wywiedziono, że do urządzenia tego nie znajdował zastosowania art. 75 ust. 1 d.p.w., wobec czego na Województwie Mazowieckim (marszałku tego województwa) nie ciążył obowiązek utrzymania wału.

Stanowisko to nie może zostać podzielone. Zgodnie z przytoczonymi wyżej unormowaniami do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się m.in. budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe – jeżeli służą one celom w postaci polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz ochrony użytków rolnych przed powodzią (art. 71 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 70 ust. 1 d.p.w.). Nie ulega wątpliwości, że wał przeciwpowodziowy stanowi budowlę

przeciwpowodziową. Z ustaleń faktycznych sprawy, które nie mogą być obecnie kwestionowane (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.), jednoznacznie wynika również, że wały przeciwpowodziowe na spornym terenie służą ochronie terenów rolniczych przed zalaniem (s. 44 uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego, referującego podzielone w całości ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego). Konstatacja ta jest zresztą oczywista, gdyż konstrukcja tego rodzaju z natury rzeczy chroni wszystkie przyległe tereny, a zatem także przyległe gruntu rolne. Sporny wał stanowił zatem urządzenie melioracji wodnych podstawowych, a obowiązek jego utrzymania obciążał pozwanego.

Odpowiedzialności za utrzymanie wału, który uległ przerwaniu, nie zdejmowały z pozwanego również unormowania z art. 75 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. ust. 2 i 3 d.p.w. w zw. z załącznikami nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną. Skarżący błędnie przypisuje Sądowi Apelacyjnemu pogląd, zgodnie z którym „rzeka Wisła była zaliczana do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa”; stanowiska takiego w sprawie nie zajęto, a kwestia tego, kto wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, nie ma znaczenia dla sprawy. Obowiązek, o którym mowa w art. 75 ust. 1 d.p.w., dotyczy bowiem urządzeń melioracji wodnych podstawowych (w badanym przypadku: wałów przeciwpowodziowych), a nie samych wód.

W ramach zarzutu naruszenia art. 417 § 1 k.c. pozwany eksponował, że sporny wał stanowił własność Skarbu Państwa i to ten podmiot ponosił koszty jego utrzymania, że zadania z zakresu utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej należącymi do marszałka województwa oraz że czynności faktyczne polegające na utrzymaniu wału wykonywane były „w imieniu i na rachunek (ryzyko) właściciela urządzenia”, a przy tym nie miały one charakteru władczego. Skarżący w uzasadnieniu podstaw kasacyjnych nie wyjaśnił, jakie znaczenie kwestia własności wałów ma dla oceny, czy działania opisane w art. 75 ust. 1 d.p.w. mieszczą się w pojęciu sprawowania władzy publicznej, oraz dla określenia, który z podmiotów (Skarb Państwa czy

Województwo) jest odpowiedzialny za szkodę powstałą przy jej niezgodnym z prawem wykonywaniu. Nie ulega jednak wątpliwości, że obowiązek działania w sferze *imperium* może rozciągać się także na działania dotyczące rzeczy stanowiących własność podmiotu innego niż sprawujący władzę publiczną.

Co się tyczy rzekomego braku władczego charakteru działań pozwanego oraz ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa, to w orzecznictwie wyjaśniono już, że pojęcie zadań z zakresu administracji rządowej używane jest w systemie prawa nie w kontekście wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (*dominium*), lecz w celu określenia zadań, które należą do administracji rządowej, jednak przepisem ustawy zlecono je jednostce samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli źródłem wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez jednostkę samorządu terytorialnego jest ustawa (tu: art. 75 ust. 1 i 2 d.p.w.), to odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu wspomnianego zadania ponosi – zgodnie z art. 417 § 1 k.c. – wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego (zob. uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19 i przywołane tam orzecznictwo). Taka jest istota instytucji zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego: działają one w miejsce organu władzy centralnej, a ich działalność polega na zastępstwie w sferze *imperium*, a nie *dominium*. W takim wypadku jednostka samorządu terytorialnego nie jest (nie musi być) powiernikiem czy zarządcą przedmiotu własności Skarbu Państwa, lecz wykonuje zadanie z zakresu administracji rządowej, a zatem: władzy publicznej.

Ekspozowane przez skarżącego trudności budżetowe, związane z koniecznością pozyskania środków na utrzymanie wału przeciwpowodziowego z budżetu państwa oraz z brakiem możliwości finansowania ich z własnego budżetu, nie mogą mieć znaczenia dla sprawy. Niezależnie od tego, że nie znajdują one pełnego pokrycia w ustaleniach faktycznych Sądu drugiej instancji, mogłyby mieć one odgrywać rolę jedynie dla oceny, czy działania pozwanego Województwa były zawinione; tymczasem odpowiedzialność na podstawie art. 417 § 1 k.c. powstaje już w razie przyjęcia, że określone w tym przepisie zachowania były niezgodne z prawem. Nadto z art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego wynika, że pozwany miał zgodnie z prawem możliwość otrzymania środków na realizację zleconych mu zadań.

Zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c., dotyczący rzekomego nieistnienia adekwatnego związku przyczynowego między brakiem (zaniechaniem wykonywania) przeglądów pięcioletnich a przerwaniem wału przeciwpowodziowego, ogranicza się w istocie do prostej negacji stanowiska Sądu Apelacyjnego o istnieniu wspomnianego związku. W sprawie obszernie wyjaśniono, dlaczego między wszystkimi, rozpatrywanymi łącznie, zaniechaniami pozwanych a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy (s. 221-225 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Skarżący trafnie wskazuje, że w sprawie ustalono, iż przyczyną przerwania wału były pustki w jego korpusie, powstałe wskutek działalności zwierząt. Sąd Apelacyjny wyjaśnił jednak, że to właśnie niepodejmowanie czynności kontrolnych i sprawdzania stanu wałów doprowadziły do ich zarośnięcia, a w konsekwencji kolonizacji terenu przez bobry, naruszenia struktury wałów kopanymi przez zwierzęta otworami i rozsadzenia konstrukcji napierającą przez te otwory wodą.

Sąd Apelacyjny nie zajął w istocie stanowiska, zwalczanego w skardze kasacyjnej w ramach zarzutu naruszenia art. 417 § 1 w zw. z 441 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji, że „w przypadku zadań z zakresu władzy publicznej zleconych ustawą ma zastosowanie konstrukcja solidarnej odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę wykonującej zadanie jednostki samorządu terytorialnego oraz zlecającego go Skarbu Państwa i Państwowego Gospodarstwa Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie”. Niezależnie od tego, że Skarb Państwa, jako osoba prawa cywilnego, nie zleca nikomu zadań z zakresu realizacji władzy publicznej, wypada przypomnieć, że w sprawie źródłem odpowiedzialności solidarnej było wspólne wyrządzenie szkody przez Skarb Państwa oraz Województwo Mazowieckie. Każdy z pozwanych dopuścił się przy tym odrębnych, skonkretyzowanych zaniechań, które łącznie złożyły się na jedno zdarzenie szkodzące. Odniesienie zarzutu do stanowiska niezajętego w sprawie powoduje, że jego dalsza analiza byłaby zbędna.

Nietrafne jest również eksponowanie przez skarżącego, że zadanie unormowane w art. 75 d.p.w. nie mieści się w kategorii działań służących ochronie

przed powodzią. Wbrew przekonaniu pozwanego, systematyka ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne i umieszczenie omawianego unormowania w Dziale IV „Budownictwo wodne”, a nie w Dziale V „Ochrona przed powodzią oraz suszą”, nie ma znaczenia rozstrzygającego dla oceny charakteru wspomnianych zadań. Z samej treści art. 75 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 71 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 70 ust. 1 *in fine* d.p.w. wynika bowiem, że urządzenia melioracji wodnych służą m.in. ochronie użytków rolnych przed powodzią, a do urządzeń tych należą także budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe. Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych niewątpliwie służy zatem także – choć nie wyłącznie – ochronie użytków rolnych przed powodzią. Tak określony cel przywołanych unormowań wyznaczał także sferę odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem zachowanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

O kosztach rozstrzygnięto zgodnie z zasadą 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]