

## UCHWAŁA

Dnia 27 lutego 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Trzaskowski (przewodniczący)

SSN Monika Koba (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa Z. R. reprezentanta grupy złożonej ze: (...) przeciwko Skarbowi Państwa - Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie w Warszawie i Województwu (...) o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 lutego 2020 r., zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

"1. Czy regionalna wspólnota samorządowa - województwo, ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) marszałka województwa realizowane przy wykonywaniu władzy publicznej w ramach zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tj. dawnego prawa wodnego, według brzmienia wynikającego z Dz.U.2001 r. Nr 115 poz. 1229, ze zm. Dz.U. z 2004 r. Nr 116 poz. 1206)?"

2. w wypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie wskazane w punkcie 1:

"Czy Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie wstąpiło do procesu na podstawie art. 534 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tj. nowego Prawa wodnego Dz.U. 2017.1566), z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2018 r., w miejsce dotąd biorącego udział w sprawie województwa?"

podjął uchwałę:

**1. Województwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działania lub zaniechania marszałka województwa realizowane przy wykonywaniu władzy publicznej w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.).**

**2. W procesie cywilnym o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu zadań publicznych, o których mowa w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), wszczętym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.) w miejsce pozwanego województwa, nie wstępuje na podstawie art. 534 ust. 5 pkt 3 tej ustawy Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie.**

#### UZASADNIENIE

Zagadnienia prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu wyłoniły się w sprawie, w której wyrokiem z dnia 19 października 2017 r. Sąd Okręgowy w K. w sprawie z powództwa Z. R. reprezentanta grupy (złożonej z szeregu osób fizycznych i prawnych szczegółowo wymienionych w sentencji) skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...), Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K., Województwu (...), Powiatowi S. i Gminie Miejskiej S. o ustalenie ustalił, że pozwani Skarb Państwa - Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K. oraz Województwo (...) ponoszą solidarną odpowiedzialność odszkodowawczą wobec członków grupy wynikającą ze złożonego czynu niedozwolonego polegającego na niezgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej (nienależytym wykonywaniu tych obowiązków) na obszarze Powiatu S. w Województwie (...), co doprowadziło do przelania się wody przez koronę wału przeciwpowodziowego położonego wzdłuż rzeki Wisły w dzielnicy Koćmierzów,

gminie S. położonego na działce ewidencyjnej nr 1407, obręb 5 S. prawobrzeżny i jego przerwania wskutek rozmycia w dniu 19 maja 2010 r. oraz do dalszych konsekwencji związanych z tym zdarzeniem, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko członków grupy odnośnie do wystąpienia zaniedbań w utrzymaniu urządzeń przeciwpowodziowych i poczynił ustalenia wskazujące na zaniechanie niezbędnych działań przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, co doprowadziło do niekontrolowanego rozrostu drzew oraz krzewów i stanowiło nieprawidłowe utrzymanie terenów przyległych do wału (międzywala), za co odpowiada Skarb Państwa. Ustalił także, że doszło do zaniechania utrzymania we właściwym stanie wału przeciwpowodziowego w K. przez (...) Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych realizujący powierzone ustawowo Marszałkowi Województwa zadania administracji rządowej.

Uznał, że określone wyżej naruszenie ustawowych obowiązków spowodowało niewłaściwy stan urządzeń przeciwpowodziowych (wału i międzywala) i doprowadziło do przelania się wody podczas powodzi, a następnie przerwania wału, co stanowi niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, które spowodowało szkodę w majątku członków grupy (art. 417 k.c.).

Stwierdził Sąd Okręgowy, że odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi Skarb Państwa - Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w zakresie stanu międzywala oraz Województwo (...), w zakresie zaniechań Marszałka tego Województwa dotyczących utrzymania wałów przeciwpowodziowych. Stanął na stanowisku, że odpowiedzialność ta jest niezależna od tytułu prawnego do władania działkami, na których posadowiony jest wał. U podstaw oddalenia powództwa w stosunku do Powiatu S. i Gminy S. legło ustalenie, że akcja ratownicza została przeprowadzona prawidłowo.

Podczas rozpoznawania apelacji pozwanych Skarbu Państwa - Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Województwa (...) oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie (cofniętej na rozprawie apelacyjnej) Sąd Apelacyjny w (...) powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz

w zagadnieniach prawnych, przedstawionych Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie pierwsze dotyczy tego, czy województwo - jako osoba prawna w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 512, ze zm. - dalej jako „ustawa o samorządzie województwa” lub „u.s.w.”) - ponosi odpowiedzialność za nienależyte wykonywanie zadań określonych w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (jedn. tekst. z 2017 r., poz. 1121, ze zm. - dalej jako „Prawo wodne z 2001 r.” lub „p.w.”).

Przed przystąpieniem do jego analizy zaznaczenia wymaga, że z sentencji wyroku Sądu Okręgowego nie wynika, kiedy miały miejsce zdarzenia co do których ustalono odpowiedzialność pozwanych Skarbu Państwa oraz Województwa (...). Z motywów wyroku Sądu Okręgowego wynika jednak, że podzielił w tym zakresie stanowisko członków grupy, że do zaniechań przypisanych pozwanym doszło w okresie od 2001 do 2010 r., a także w latach poprzedzających ostatnie dziesięciolecie przed powodzią (k. 8841 - 8842, 8857, 8872 - 8873, 8880) i takie założenie przyjął także Sąd Apelacyjny (k. 9282).

Ma to o tyle istotne znaczenie, że pytanie pierwsze dotyczy bezpośrednio kwestii odpowiedzialności województwa samorządowego za wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej określonych ustawami lub zleconych w drodze ustawy, a w tym zakresie doszło z dniem 1 września 2004 r. do zasadniczej zmiany stanu prawnego. W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 sierpnia 2004 r. kwestię tę regulował art. 420<sup>2</sup> k.c., a od dnia 1 września 2004 r. - art. 417 § 1 k.c., przy czym zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 - dalej jako „ustawa nowelizująca”) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się art. 420<sup>2</sup> k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Oznacza to, że jeśli do zdarzenia wyrządzającego szkodę doszło przed 1 września 2004 r. Skarb Państwa może odpowiadać solidarnie z jednostką samorządu terytorialnego za szkodę

wyrażoną przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej zleconych na podstawie ustawy (art. 420<sup>2</sup> k.c.). Jeśli zaś zdarzenie wyrządzające szkodę nastąpiło po tej dacie, Skarb Państwa nie odpowiada, nawet solidarnie.

Zarówno jednak na podstawie art. 420<sup>2</sup> k.c., jak i art. 417 § 1 k.c. jednostka samorządu terytorialnego, w tym województwo samorządowe, odpowiada za niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej lub zleconych przez ustawy; z tym że w przypadku zdarzeń zaszłych między 1 stycznia 1999 r. a 1 września 2004 r. solidarnie ze Skarbem Państwa, zaś co do zdarzeń mających miejsce od tej daty - samodzielnie. Potencjalna odpowiedzialność województwa samorządowego obejmuje zatem zdarzenia wyrządzające szkodę w całym okresie objętym ustaleniami faktycznymi Sądu pierwszej instancji niezależnie od zmian stanu prawnego.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 5 Prawa wodnego z 2001 r. do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zaliczano między innymi budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe, jeżeli służyły celom, o których mowa w art. 70 ust. 1 p.w., czyli także ochronie użytków rolnych przed powodzią. Z art. 75 ust. 1 p.w. wynikało natomiast, że programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz ich utrzymywanie należało do marszałka województwa, który realizował je jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 75 ust. 2 p.w.). Obowiązek ich utrzymania został zatem nałożony na województwo, które nie jest właścicielem urządzeń. Na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych województwo miało prawo otrzymywania dotacji w wysokości zapewniającej pełną i terminową realizację zadania, z uwzględnieniem możliwości jej dochodzenia na drodze sądowej (art. 8 ust. 1 i art. 49 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jedn. tekst: Dz.U. z 2020r., poz. 23). Z dniem 1 stycznia 2018 r. doszło do uchycenia Prawa wodnego z 2001 r. i zastąpienia go ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (jedn. tekst z 2018 r. poz. 2268 ze zm. - dalej jako „Prawo wodne z 2017 r.” lub „n.p.w.”). Nie ma to jednak znaczenia

dla problemu ujętego w zagadnieniu pierwszym skoro, dotyczy ono odpowiedzialności za zdarzenia, które miały miejsce w latach 2001 - 2010 r.

Zadania, o których mowa w art. 75 ust. 1 p.w., były to zadania władcze (*imperium*) w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji a nie właścicielskie (*dominium*). Działalność państwa, jak też pochodna działalność samorządu wyrażają się bowiem nie tylko w zachowaniach traktowanych jako władcze z uwagi na możliwość stosowania przymusu, ale również w konstytucyjnie określonych innych sferach służących realizacji celu publicznego, gdzie na państwie spoczywa jakikolwiek obowiązek, którego korelatem byłoby uprawnienie jednostki. Zadania publiczne nie wykonywane lub wykonywane nieprawidłowo stawiają bowiem jednostkę pozbawioną środków ochrony w sytuacji przymusu faktycznego (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r., II CSK 401/16, OSNC 2018, nr 1, poz. 12, z dnia 23 marca 2017 r., V CSK 568/16, niepubl., i z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, OSP 2015, nr 10, poz. 93).

Wypowiedzi doktryny w analizowanej kwestii ograniczają się w istocie do stwierdzeń, że marszałek województwa realizuje zadania, o których mowa w art. 75 ust. 2 p.w., jako zadania z zakresu administracji rządowej, których koszty są pokrywane z budżetu państwa. Wskazuje się także, bez bliższego uzasadnienia, że marszałek województwa przy realizacji tych zadań reprezentuje Skarb Państwa.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego pierwotnie stwierdzono, że za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy organów gminy przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej ustawowo zleconych gminom odpowiada Skarb Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, OSNC 1996, nr 3, poz. 38). Stanowisko to spotkało się z krytyką w doktrynie, a ponadto zostało wyrażone na tle odmiennego stanu faktycznego i normatywnego, który nie może być odniesiony do obecnego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej.

W odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce po 1 września 2004 r. - pod rządami art. 417 § 1 k.c., - w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez nienależyte utrzymanie

kanałów melioracyjnych ponosi województwo. Wypowiedzi Sądu Najwyższego w tym przedmiocie można wprost odnieść do odpowiedzialności za szkodę spowodowaną przez nienależyte utrzymanie wałów przeciwpowodziowych, zarówno bowiem kanały melioracyjne jak i wały przeciwpowodziowe zaliczane były do określonej w art. 71 ust. 1 Prawa wodnego z 2001 r. zbiorczej kategorii melioracji wodnych podstawowych (art. 71 ust. 1 pkt 3 i 5 p.w.). Odrębną kwestią jest odpowiedzialność za zaniedbania w utrzymaniu terenów przyległych do wałów przeciwpowodziowych (tzw. zawala i międzywala). W rozpoznawanym przypadku została ona przypisana przez Sąd pierwszej instancji Skarbowi Państwa, nie jest to zatem problem objęty zagadnieniem prawnym.

W wyroku z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 480/14 (niepubl.) Sąd Najwyższy stwierdził, że chociaż zgodnie z art. 72 ust. 1 p.w. urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowią własność Skarbu Państwa i co do zasady są wykonywane na jego koszt to utrzymywanie tych urządzeń zgodnie z art. 75 ust. 1 p.w. powierzono marszałkowi województwa, który w myśl art. 11 ust. 4 p.w. wykonuje to zadanie przez samorząd województwa, który ponosi odpowiedzialność za jego realizację. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., II CSK 401/16, (OSNC 2018, nr 1, poz. 12).

Ocena prawna wyrażona w wyżej przytoczonych judykatach zasługuje na podzielenie. Pojęcie zadań z zakresu administracji rządowej używane jest w systemie prawa nie w kontekście wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (*dominium*), lecz celem 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, to odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tego zadania zgodnie z art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2004 r. ponosi wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego.

W przypadku szkody wyrządzonej przez osoby ustrojowo przynależne do struktur samorządowych, odpowiedzialność będzie bowiem ponosić dana jednostka

samorządu terytorialnego niezależnie od tego, czy w przepisie, który zleca zadanie z zakresu administracji rządowej, wskazany jest zarząd województwa czy marszałek województwa. Ani zarząd województwa (organ) ani marszałek województwa (jego przewodniczący) nie wykonują bowiem zadań z zakresu administracji rządowej bez struktury organizacyjnej województwa. Także w sprawie, w której przedstawiono zagadnienie prawne, zadania określone w art. 75 ust. 1 p.w. Marszałek Województwa (...) wykonywał przy pomocy jednostki samorządowej (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych. Przypisanie marszałkowi województwa charakteru organu, przez który Skarb Państwa występuje w obrocie cywilnoprawnym (*statio fisci*), wymagałoby istnienia wyraźnego przepisu szczególnego, analogicznego do unormowania statusu np. starosty w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2020r., poz. 65), a takiego uregulowania w Prawie wodnym z 2001 r. brak.

Podstawy do przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za zaniechania marszałka województwa w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych, w tym wałów przeciwpowodziowych, nie stanowi wykonywanie przez marszałka województwa zadań z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do wód stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego z 2001 r.). Utrzymanie wałów przeciwpowodziowych było bowiem zadaniem marszałka wynikającym z art. 75 ust. 1 p.w., bez potrzeby poszukiwania źródła tego obowiązku w art. 11 ust. 1 pkt 4 p.w., który był jedynie przepisem o charakterze kompetencyjnym. Nie wynikały z niego żadne skonkretyzowane obowiązki właścicieli wody, w tym obowiązki w zakresie utrzymania wałów przeciwpowodziowych, które zostały uznane przez ustawodawcę za odrębne od obowiązków właścicieli wody i uregulowane w dziale IV Prawa wodnego z 2001 r. dotyczącym „Budownictwa wodnego”, w którym został zamieszczony właśnie art. 75 ust. 1 p.w.

Do przeciwnych wniosków nie prowadzi także porównanie art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, w którym stwierdzono, że jako zadania z zakresu administracji rządowej ustawy mogą określać sprawy należące do

zakresu działania województwa „wykonywane przez zarząd województwa” z art. 75 ust. 1 Prawa wodnego z 2001 r., w którym zadania w nim określone zostały powierzone marszałkowi województwa, który jest przewodniczącym zarządu województwa (art. 31 ust. 2 u.s.w.). Artykuł 14 ust. 2 u.s.w. nie wyłącza bowiem tego, by ustawy odrębne przy zlecaniu województwu zadań z zakresu administracji rządowej posługiwały się sformułowanymi zbliżonymi, lecz nie identycznymi z tymi, które zawiera ten przepis. Marszałek województwa wchodzi w skład zarządu województwa jako jego przewodniczący (art. 31 ust. 2 u.s.w.), ma także własne uprawnienia, w tym reprezentuje województwo na zewnątrz (art. 43 ust. 1 u.s.w.), a w doktrynie z uwagi na przyznane kompetencje i pełnione funkcje jest traktowany jako organ województwa w ujęciu funkcjonalnym, choć formalnie nie jest organem, lecz przewodniczącym kolegiального organu zarządzającego (zarządu województwa).

Ustawa o samorządzie województwa nie ma żadnej szczególnej mocy, zaakceptować zatem należy występujący w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że brak przeszkód, aby ustawy odrębne w konwencji językowej odmiennej od przyjętej 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* (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r., II CSK 401/16). Marszałek województwa tak samo jak jego zarząd bez struktury organizacyjnej województwa nie mógłby wykonywać zadań takich jak utrzymanie urządzeń melioracyjnych. W konsekwencji niezależnie od tego, czy w art. 75 ust. 1 p.w. wskazany byłby zarząd województwa czy jego marszałek, i tak chodzi przecież w istocie o zadania wykonywane przez województwo jako jednostkę samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 2 Konstytucji), które może w celu ich realizacji powołać jednostkę budżetową będącą jednostką województwa jako osoby prawnej, nie zaś jego marszałka czy zarządu.

Dostrzeżenia także wymaga, że konwencja językowa, którą posługuje się art. 75 ust. 1 p.w. odwołująca się do zadań marszałka województwa nie jest odosobniona i występuje także np. w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r.

o przewozie towarów niebezpiecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 382, ze zm.) czy w art. 46 ust. 2 b ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1878 ze zm.). Przepisy te, mimo że odnoszą się do marszałka województwa, nie zaś do jego zarządu, traktowane są jako ustawowe zlecenie zadań województwu. Analogiczna konwencja językowa jest także używana w przypadku zlecenia powiatom zadań z zakresu administracji rządowej, gdzie również nie zawsze ustawodawca używa określenia „powiat” czy „zarząd”, lecz odnosi się bezpośrednio do starosty, którego pozycja prawna, jako przewodniczącego zarządu powiatu, jest analogiczna do pozycji marszałka województwa (por. art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm.).

Także zatem wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem, że przy zlecaniu przez ustawę jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej nie jest wymagane, żeby dany przepis wymieniał nazwę tych jednostek, a wystarczające jest wskazanie organu jednostki samorządu terytorialnego, a w wypadku organów kolegialnych - przewodniczącego tego organu.

Z przytoczonych względów uznać należy, że skoro art. 75 ust. 2 p.w. stanowi, że zadania w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych marszałek województwa realizuje jako zadania z zakresu administracji rządowej, to oznacza to zlecenie tych zadań województwu jako osobie prawnej. Marszałka województwa nie można uznać za *statio fisci*, a skutków jego działań i zaniechań przypisać Skarbowi Państwa tylko z tego powodu, że realizuje zadania z zakresu administracji rządowej, nie może to być bowiem identyfikowane z reprezentowaniem w tym zakresie Skarbu Państwa. W konsekwencji województwo ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niewykonywanie obowiązku utrzymywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Obowiązek ten wykonuje ono bowiem we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Zagadnienie drugie dotyczy tego, czy z dniem 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 534 ust. 5 pkt 3 Prawa wodnego z 2017 r. w miejsce województwa „wstąpiło do procesu” Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie zwane dalej

„Wodami Polskimi”. Inaczej rzecz ujmując, czy istnieją podstawy do przyjęcia następstwa prawnego - a w konsekwencji procesowego - Wód Polskich w zakresie odpowiedzialności deliktowej w sprawie o ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej za nienależyte wykonywanie władzy publicznej w zakresie zadań określonych w art. 75 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 r. przypisanych województwu jako osobie prawnej.

Sąd Najwyższy nie dokonywał wykładni art. 534 ust. 5 pkt 3 n.p.w. Z publikowanych w bazach informacji prawniczej orzeczeń sądów powszechnych wynika natomiast, że kształtuje się stanowisko, iż przepis ten dotyczy następstwa prawnego w toku procesu jedynie w zakresie odpowiedzialności kontraktowej dotyczącej umów zawartych przez województwo (por. wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2018 r., VIII GC 69/15 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2018 r., III Ca 9/18). W orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych przyjęto natomiast na podstawie art. 534 ust. 5 n.p.w. następstwo organów Wód Polskich po marszałku województwa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (por. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 stycznia 2018 r., I SA/Łd 1039/17 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 maja 2018 r. II SA/GI 89/18).

Wody Polskie będące zgodnie z art. 239 ust. 1 n.p.w. państwową osobą prawną, która w zakresie określonym ustawami wykonuje władzę publiczną, zostały utworzone na mocy art. 525 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 r. z dniem 1 stycznia 2018 r. W zakresie wynikającym z art. 528 n.p.w. Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa, co stanowi odstępstwo od zasady, że jest on reprezentowany - zarówno na płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i procesowej - przez organy państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej (*stationes fisci*). Odstępstwo to jest dopuszczalne, możliwość wykonywania reprezentacji Skarbu Państwa przez odrębne podmioty w rozumieniu prawa cywilnego została bowiem przewidziana w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 1302).

Koncepcja generalnego następstwa procesowego *inter vivos* budzi wątpliwości, a ewentualne następstwo procesowe Wód Polskich po województwach mogłoby mieć tylko taki charakter, z chwilą ich powstania nie doszło bowiem do likwidacji województw, jako jednostek samorządu terytorialnego i jednocześnie osób prawnych. Co do zasady przyjmuje się, że następstwo prawne *inter vivos* pozostaje bez wpływu na tok postępowania; wchodzące w rachubę w takim przypadku następstwo procesowe wymaga - ze względu na interesy tych podmiotów - zgody obu dotychczasowych stron procesowych oraz mającej być następcą prawnym osoby trzeciej, która musi wyrazić zgodę na wstąpienie do procesu w miejsce zbywcy (art. 192 pkt 3 k.p.c.). Odstępstwa od tej reguły mogą wynikać tylko z wyraźnych przepisów o charakterze szczególnym, a w razie ich braku konsekwencje następstwa procesowego *inter vivos* należy kwalifikować zgodnie z art. 192 pkt 3 k.p.c. (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2016 r., V CSK 344/15, OSNC - ZD 2017, nr D, poz. 12).

Powstaje zatem pytanie, czy art. 534 ust. 5 pkt 3 Prawa wodnego z 2017 r. jest przepisem o charakterze szczególnym stanowiącym podstawę następstwa procesowego *inter vivos* pomiędzy Województwem a Wodami Polskimi - następującego *ex lege* - bez konieczności stosowania art. 192 pkt 3 k.p.c.

Sposób sformułowania art. 534 ust. 5 pkt 3 n.p.w. w którym przyjęto, że: „*Wody Polskie przystępują do toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, w których stronami są*” między innymi „*marszałkowie województw*” „*dotyczących spraw wynikających z przepisów ustawy uchylanej w art. 573*” rodzi wiele wątpliwości w sferze wykładni.

W pierwszej kolejności wątpliwości budzi posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „przystępują”, które używane jest zazwyczaj, gdy określony podmiot przystępuje do postępowania w charakterze strony, ale obok pierwotnego powoda (art. 195 § 2 k.p.c.), czy też jedynie w charakterze interwenienta ubocznego (art. 76 § 1 k.p.c.). Wątpliwości te wzmacnia posługiwanie się przez ustawodawcę w tym samym przepisie (art. 534 ust. 3 i 6 n.p.w.) innymi pojęciami bliższymi sukcesji generalnej (wstąpienia do umowy i wstąpienia w prawa i obowiązki). Racjonalność wykładni opartej na literalnej treści zwrotu „przystępują”

budzi jednak zasadnicze wątpliwości. Należy zatem przyjąć, mając na względzie cel analizowanej regulacji - przejęcie przez Wody Polskie zobowiązań jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, jak i tych które wynikały z realizacji zadań marszałka województwa - że chodzi w nim o generalne następstwo procesowe *inter vivos*.

Jeżeli art. 534 ust. 5 n.p.w. miałby dotyczyć „przystąpienia” do trwających w dniu 1 stycznia 2018 r. postępowań toczących się przed sądami na podstawie kodeksu postępowania cywilnego, to poważne trudności w jego wykładni wiążą się w drugiej kolejności z tym, że jako strony tych postępowań zostały wymienione jedynie struktury niemające zdolności sądowej w rozumieniu art. 64 k.p.c.; w tym w pkt 3 i 4 po województwie jako osobie prawnej - marszałek województwa oraz kierownicy niemających osobowości prawnej wojewódzkich jednostek organizacyjnych, którzy zarówno na płaszczyźnie materialnoprawnej jak i procesowej występują, co do zasady, jedynie jako reprezentanci województwa. Organy nie mające zdolności sądowej nie mogły być - co do zasady - w dniu 1 stycznia 2018 r. stronami postępowań przed sądami powszechnymi.

Narzucającą się koncepcję, że przepis ten dotyczy jedynie następstwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym i administracyjnym, w którym jedną ze stron jest organ, który ma zdolność sądową (art. 32 i art. 25 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jedn. tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325) należy jednak odrzucić, skoro do określonych w art. 534 ust. 5 n.p.w. postępowań przystępują Wody Polskie, czyli osoba prawna. Gdyby ustawodawca chciał odnieść się wyłącznie do postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, to wskazałby, że do postępowań tych wstępują organy wymienione w art. 14 ust. 6-7 Prawa wodnego z 2017 r. (Prezes oraz dyrektorzy zarządów regionalnych i zarządów zlewni Wód Polskich), to one są bowiem organami w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, które przejęły zadania zlikwidowanych organów wymienionych w art. 534 ust. 5 n.p.w.

Nie ma także podstaw do przyjęcia sugestii Sądu Apelacyjnego, który próbując racjonalizować wykładnię art. 534 ust. 5 pkt 3 n.p.w. wskazuje, że może

on dotyczyć wstąpienia Wód Polskich do postępowań sądowych, w których stronami byli marszałkowie województw, którym miałyby przysługiwać szczególna zdolność sądowa samodzielnie (jako upodmiotowionemu organowi), nie zaś jako reprezentantowi województwa, względnie Skarbu Państwa. W prawie wodnym z 2001 r. nie było bowiem przepisu, który można byłoby uznać za źródło specjalnej zdolności sądowej marszałka województwa na kształt np. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2278, ze zm.) (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2012 r., III CSK 247/11, niepubl. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2013 r., V CSK 509/12, niepubl.), a istnienie takiego przepisu stanowi warunek przyjęcia, że określone w nim organowi przysługuje szczególna zdolność sądowa.

Konieczne jest zatem takie zracjonalizowanie wykładni art. 534 ust. 5 n.p.w., która uwzględni jego cel. Mimo literalnego wskazania w art. 534 ust. 5 pkt 1 i 2, że Wody Polskie przystępują do postępowań sądowych, których stroną byli Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, to w istocie chodzi o postępowania, w których stroną był Skarb Państwa zastępowany przez te organy. Na tej samej zasadzie należy przyjąć, że chociaż z art. 534 ust. 5 pkt 3 n.p.w. wynika, że Wody Polskie przystępują do postępowań, których stroną był marszałek województwa, to w istocie chodzi o postępowania, w których stroną było województwo reprezentowane przez marszałka.

Za następstwem procesowym, ale jedynie w zakresie przedmiotowym przemawia treść art. 534 ust. 5 *in fine* n.p.w. Sprawę (roszczenie procesowe) o naprawienie szkody wyrządzonej przez nienależyte wykonywanie przez marszałka województwa zadań określonych w art. 75 ust. 1 Prawa wodnego z 2001r. można bowiem uznać za sprawę wynikającą z przepisów ustawy uchylanej w art. 573 n.p.w. Przeszkody do przyjęcia następstwa procesowego nie stanowi również okoliczność, że chodzi o odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego za wykonywanie władzy publicznej, skoro Wody Polskie też mogą ją wykonywać (art. 14 ust. 3 pkt 3 - 6 n.p.w.).

Dla rozstrzygnięcia zagadnienia drugiego - wobec przedstawionych wyżej wątpliwości interpretacyjnych - kluczowego znaczenia nabiera zatem trafnie zidentyfikowana przez Sąd drugiej instancji kwestia, czy w zakresie odpowiedzialności deliktowej (za zaniechania w zakresie utrzymania wałów przeciwpowodziowych) istnieje podstawa następstwa materialnoprawnego Wód Polskich po województwie. Bez następstwa materialnoprawnego nie można bowiem doszukiwać się następstwa procesowego, a art. 534 ust. 5 n.p.w. wskazujący jedynie na przystąpienie Wód Polskich do toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, nie może być uznany za samodzielną podstawę następstwa w sferze prawa materialnego. Następstwo procesowe przewidziane w art. 534 ust. 5 n.p.w. może mieć miejsce tylko wtedy, gdy zachodzi następstwo materialnoprawne określone w art. 534 ust. 1 n.p.w. ewentualnie w art. 536 n.p.w. Nie ma zatem podstaw do rozważania następstwa procesowego Wód Polskich po Województwie (...), jeśli nie doszło do następstwa materialnoprawnego.

Podjmując ten problem stwierdzić należy, że przypadki następstwa materialnoprawnego Wód Polskich po województwach dotyczą co do zasady umów. Przemawia to za przyjęciem, że następstwo procesowe wynikające z intertemporalnego przepisu procesowego (art. 534 ust. 5 n.p.w.) obejmuje sprawy, których przedmiotem są jedynie roszczenia kontraktowe - o wykonanie umowy lub naprawienie szkody wynikającej z jej niewykonania lub nienależytego wykonania. Z żadnego przepisu prawa wodnego nie wynika natomiast następstwo materialnoprawne Wód Polskich po województwach w zakresie odpowiedzialności deliktowej - w szczególności za zaniechania marszałka województwa w zakresie wykonywania zadań określonych w art. 75 ust. 1 Prawa wodnego z 2001 r. Artykuły 529 i 536 n.p.w. - pomijając zakresy ich zastosowania - dotyczą wyłącznie odpowiedzialności kontraktowej. Istnienie wyraźnego przepisu, z którego wynikałoby, że zobowiązania deliktowe wynikające z ustawowej odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za zaniechania jej organu (funkcjonariusza) zostają przejęte przez państwową osobę prawną, byłoby dla przyjęcia następstwa materialnoprawnego konieczne. Co do zasady państwowe osoby prawne nie odpowiadają bowiem za zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego.

Oceny tej nie zmienia treść art. 528 ust. 5 pkt 4 Prawa Wodnego z 2017 r., z którego wynika, że marszałkowie województw, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy uchylanej w art. 573 (Prawa wodnego z 2001 r.), przekazali właściwym dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich wykazy między innymi „*odszkodowań wynikających z przepisów ustawy uchylanej w art. 573*”. Z odwołania do art. 11 ust. 1 pkt. 4 p.w. wynika bowiem, że obowiązek ten dotyczy jedynie zakresu, w jakim marszałkowie województw wykonywali uprawnienia właścicielskie do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, nie zaś zadań określonych w art. 75 ust. 1 p.w. i obejmuje odszkodowania już wypłacone, a nie obowiązek przekazania wykazu toczących się już postępowań, co przemawia przeciwko koncepcji następstwa procesowego w tym zakresie. Ponadto art. 528 ust. 5 pkt 4 n.p.w. jest częścią przepisu regulującego, w jakim zakresie Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa.

Argumentacja ta przemawia za przyjęciem, że Wody Polskie nie wstąpiły na podstawie art. 534 ust. 5 pkt 3 n.p.w. w miejsce województw do postępowań dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie marszałka województwa przy wykonywaniu władzy publicznej w ramach zadań z zakresu administracji rządowej określonych w art. 75 ust. 1 p.w.

W konsekwencji Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.