



Sygn. akt IV CSK 597/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa N. J. i A. J.

przeciwko Miastu i Gminie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 20 lipca 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w [...]

z dnia 30 maja 2016 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od pozwanego na rzecz
powodów solidarnie kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie domagali się zasądzenia od pozwanego Miasta i Gminy [...] zapłaty kwoty początkowo oszacowanej na 75 000 zł, a ostatecznie kwoty 66 544,20 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu tytułem odszkodowania za utracone korzyści i dopłaty unijne, których nie otrzymali za okres od 20 stycznia do 31 grudnia 2011 r. z powodu zalewania znacznej części ich działki rolnej ściekami komunalnymi z okolicznych budynków mieszkalnych i z tego powodu wyłączonej z produkcji rolnej.

Wyrokiem z dnia 30 grudnia 2015 r. Sąd Rejonowy w [...] umorzył postępowanie co do kwoty 8.455,80 zł, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. Ustalił, że powodowie we wspólności ustawowej małżeńskiej są współwłaścicielami niezabudowanej działki rolnej w K. o pow. 41,8690 ha, graniczy z nią szereg działek. Niektóre z nich są zabudowane budynkami wielomieszkaniowymi, w których utworzone zostały wspólnoty mieszkaniowe. Zabudowane działki położone są wyżej niż nieruchomości powodów, która niegdyś była terenem bezodpływowym. Na działkach 109/37 i 109/17 stanowiących własność pozwanej Gminy (działka 109/37 - od 2012 r.) posadowione są nieczynne szamba przeznaczone dla budynków mieszkalnych. Budynki z działek 107/18, 107/16 i 109/16 podłączone są do szamba na działce 109/17, a budynek na działce nr 109/19 podłączony jest do szamba na działce 109/37. Szambo na działce 109/17 nie spełniało wymagań zbiornika służącego do zbierania lub oczyszczania ścieków, jego nieszczelność umożliwiała odpływ ścieków do gruntu, a dalej na działkę powodów. Pozostałe budynki nie mają żadnych połączeń kanalizacyjnych, a ścieki i odpady odprowadzane są bezpośrednio do gruntu i także wypływały na położone niżej pole powodów, gdzie – wraz z wodami opadowymi utworzyły dwa zalewiska o pow. ok. 3 i 5 ha. Taki stan potwierdziły kontrole przeprowadzone przez pracowników Gminy. Wykonane na działce powodów w 2006 i 2009 r. przez Spółkę Wodna w P., a następnie w 2013 r. przez pozwanego roboty melioracyjne polegające na udrażnianiu ciągów drenarskich i odmulaniu rowu spowodowały stopniowe osuszenie zalewiska. Na swojej działce powodowie uprawiali pszenicę, żyto i trawę nasienną. Powstanie

zalewiska spowodowało utratę dochodów ze sprzedaży upraw i z tytułu dopłat unijnych, które w okresie objętym żądaniem pozwu wyniosłyby łącznie 66 544 zł. Pozwana Gmina ma udział 55/100 we współwłasności działki 109/11 zabudowanej tzw. czworakami i jest właścicielem 2 lokali w tym budynku, który nie ma podłączenia do szamba.

Sąd pierwszej instancji uznał, że pozwany nie ponosi odpowiedzialności za szkodę powodów, ponieważ nie dopuścił się zaniechań w stosowaniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r., Nr poz. 236). W okresie objętym sporem przepisy ustawy przewidywały wprawdzie w art. 3, że utrzymanie porządku i czystości w gminach należy do ich zadań własnych, ale obowiązek utrzymania czystości na swoim terenie i utrzymania nieruchomości w stanie, który zapobiegnie powstawaniu szkód w nieruchomościach sąsiednich ciążył przede wszystkim na właścicielach nieruchomości, co wynikało z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Wobec tego, że w K. nie było publicznej kanalizacji, obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiorniki na nieczystości obciążał właścicieli mieszkań. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawowali jedynie nadzór nad realizacją tych obowiązków i usprawiedliwiała ich to, że nie było możliwości zorganizowania przez pozwaną zastępczego wywozu nieczystości lub wybudowania stacji zlewnych, skoro większość budynków nie była wyposażona w urządzenia zlewne. Obowiązki nadzorcze i organizacyjne pozwanego nie wyprzedzały jednak obowiązków ciążących na właścicielach nieruchomości. Dopiero znowelizowana ustawa, obowiązująca od 1 stycznia 2012 r. nałożyła na gminę obowiązek objęcia właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Sąd ocenił także możliwość przypisania pozwanej odpowiedzialności odszkodowawczej za stan szamba na działce 109/17 i jako właścicielowi dwóch mieszkań w budynku na działce 109/11, jednak uznał, że w tym wypadku nie można ustalić jaka ilość nieczystości pochodziła z tych obiektów, a jaka z budynków niemających żadnych urządzeń kanalizacyjnych, ponadto zaś przyjął na podstawie art. 415 w zw. z art. 441 k.c. i art. 72 § 2 k.p.c. współuczestnictwo konieczne współwłaścicieli powodujących szkodę w majątku powodów i uznał, że postępowanie przeciwko nim może się toczyć tylko łącznie, tymczasem pozwany jest tylko jeden z właścicieli.

Na skutek apelacji powodów, Sąd Okręgowy w [...] wyrokiem z dnia 30 maja 2016 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powodów solidarnie kwotę 66.544,20 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 29 sierpnia 2009 r. do dnia zapłaty, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo i orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Rejonowy, ale dokonał ich odmiennej oceny prawnej.

Nie zgodził się z poglądem o niepełnej legitymacji procesowej po stronie pozwanej, ponieważ uznał, że wspólność obowiązków podmiotów współodpowiedzialnych za szkodę powodów wynikała jedynie z tożsamej sytuacji faktycznej każdego z właścicieli sąsiadujących nieruchomości. Wyrok nie dotyczyłby ich niepodzielnie, co przesądza, że nie łączyłoby ich współuczestnictwo konieczne. Możliwe było więc dochodzenie odszkodowania jedynie przeciwko pozwanej Gminie.

Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że na podstawie postanowień ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 250) podstawowym obowiązkiem właściciela nieruchomości jest wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz przyłączenie do istniejącej kanalizacji sanitarnej. Obowiązki te obciążają go z mocy prawa, a nadzór nad ich wykonywaniem należy do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, i - zasadniczo - ma niwelować ewentualne zagrożenia dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałać im oraz usuwać skutki tych zagrożeń. Utrzymanie czystości i porządku w gminach zawsze należało do obowiązkowych zadań własnych gminy. Sklasyfikowanie obowiązku utrzymania czystości i porządku jako własnego i obowiązkowego oznacza, że gmina nie może zaniechać jego wykonywania i nie może wyzbyć się jego realizacji, nawet w przypadku przekazania go do wykonania innym podmiotom. Sąd Okręgowy odwołał się do art. 16 ust. 2 Konstytucji, który przyznaje samorządowi terytorialnemu, w tym gminie, uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej. Jeżeli zostanie wyrządzona szkoda przez niezgodne z prawem

działanie tego organu władzy publicznej, to osoba poszkodowana ma prawo żądać wynagrodzenia szkody. Przepis art. 417 k.c. należy interpretować w ten sposób, że gmina, w imieniu której wykonywana jest czynność, ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie jej funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonej mu czynności o charakterze władczym, czyli czynności, których wykonywanie łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji obywatela. Jeżeli natomiast szkoda byłaby wynikiem działań o charakterze niewładczym, to odpowiedzialność gminy ukształtowana jest przez ogólne reguły odpowiedzialności deliktowej. Zadania własne gminy polegają m.in. na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym spraw kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie zostały wyczerpane przesłanki odpowiedzialności strony pozwanej o charakterze deliktowym określone w art. 415 k.c. Zdarzeniem, w wyniku którego powstała szkoda jest wieloletnie zaniechanie przez pozwaną gminę działań w postaci realizacji obowiązków wynikających z art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b w zw. z pkt 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co doprowadziło do szkody po stronie powodowej w postaci zalania części działki nr 109/40 i utworzenia na niej dwóch dużych zlewisk. Na podstawie opinii biegłego sądowego L. Ł. Sąd drugiej instancji ustalił, że brak nadzoru nad częstotliwością i ilością wytworzonych nieczystości spowodował, że ścieki były wprowadzane do gruntu i wód gruntowych, a następnie przedostawały się na nieruchomość powodów. Nielegalne odpływy ścieków z szamba znajdującego się nad ciągiem drenarskim spowodowały, że ścieki te wpływały do rowu na drodze gminnej, a następnie wsiąkały i zanieczyszczały grunt stanowiący nieruchomość powodów.

Powyższe prowadzi do wniosku, że pozwana Gmina zaniechała nadzoru nad systemem gospodarowania nieczystościami ciekłymi. Jej obowiązkiem było podejmowanie aktywnych działań w celu rozwiązywania problemów gromadzenia ścieków. Brak działań zmierzających do nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b w zw. z pkt 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w szczególności egzekwowania

prawidłowego użytkowania urządzeń w postaci zbiorników bezodpływowych (zbyt rzadkie opróżnianie szamba, co powodowało wylewanie się nieczystości przez górny wąż oraz nielegalne podłączenia do szamba), brak kontroli gospodarki ściekowej (brak kontroli wyposażenia nieruchomości w zbiorniki bezodpływowe nieczystości ciekłych, brak ewidencji tych zbiorników oraz brak kontroli prawidłowego opróżniania zbiorników bezodpływowych) stanowiło zawinione zaniedbanie Gminy, które w myśl art. 415 k.c. rodzi jej odpowiedzialność cywilną.

Sąd Okręgowy podkreślił, że związek przyczynowy pomiędzy szkodą powodów a zachowaniem pozwanej wynika z wniosków zawartych w opiniach biegłych. Szkada powodów jest związana z niemożnością uprawiania części nieruchomości. Wysokość poniesionej szkody została ustalona w oparciu o opinię biegłej S. Ł. sporządzonej po sprecyzowaniu żądania pozwu na rozprawie w dniu 9 marca 2015 r. Została ona wyliczona na kwotę 66.544,20 zł, która odnosiła się do utraconych korzyści z tytułu braku możliwości uprawy pszenżyta i trawy nasiennej z uwzględnieniem dopłat unijnych zgodnie z art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 363 § 2 k.c.

Od wyroku Sądu Okręgowego skargę kasacyjną złożyła strona pozwana, zaskarżając go w całości. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzuciła niewłaściwe zastosowanie art. 415 k.c., art. 441 § 1 k.c., oraz błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 3 i 3a, 7 i 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ramach drugiej podstawy kasacyjnej wytknęła naruszenie art. 245 k.p.c. Na tej podstawie wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi powódowie wnosili o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej dotyczą niewłaściwego, zdaniem skarżącej, przeprowadzenia oceny przesłanek przypisanej jej odpowiedzialności deliktowej w zakresie związku przyczynowego pomiędzy jej rzekomymi zaniedbaniami a niewątpliwą szkodą poniesioną przez powodów, spowodowaną wadliwym nadaniem przysługującym jej uprawnieniom kontrolnym nadmiernej rangi.

Zdaniem skarżącej nie przysługiwały jej żadne władcze możliwości usunięcia istniejącego przez wiele lat stanu kierowania nieczystości z wielu budynków bezpośrednio lub pośrednio - poprzez nieszczelne i nieopóźniane zbiorniki do gruntu, co spowodowało zalewanie nieruchomości powodów. Powstała szkoda miała - jej zdaniem charakter podzielny w tym sensie, że można było określić w jakim zakresie spowodował ją każdy z właścicieli nieruchomości niewypełniający obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości, wobec czego nieprawidłowe było przypisanie pozwanej solidarnej odpowiedzialności za całość poniesionej przez powodów szkody. Skarżąca argumentowała również, że nieprawidłowo został zakwalifikowany dowód z dokumentu, na podstawie którego ustalono stan zanieczyszczenia nieruchomości powodów, dowód ten miał bowiem charakter dokumentu prywatnego a nie urzędowego.

Zgłoszone zarzuty nie uzasadniają jednak uwolnienia pozwanej od odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez powodów.

Utrzymanie czystości i porządku w gminie stanowi jej obowiązkowe zadanie własne przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz w art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W okresie, którego dotyczy spór, do obowiązków gminy należała wynikająca z art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a, 3b w zw. z art. 6 ustawy kontrola i nadzór nad prawidłowością realizacji obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku m. in. w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości. Skarżąca akcentuje nieprzysługiwanie jej w tym okresie uprawnień w zakresie wydawania władczych decyzji i ich egzekwowania w odniesieniu do obowiązków właścicieli nieruchomości przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 3-3b ustawy, jednak - co słusznie wskazują powodowie w odpowiedzi na skargę kasacyjną - jakkolwiek uprawnienia władcze nie dają możliwość bezpośredniej interwencji, ich nieprzyznanie nie pozbawiało gminy innych środków wpływania na postawy właścicieli i wymuszania na nich prawidłowych zachowań, choćby w drodze kierowania zawiadomieniami o popełnieniu wykroczeń z art. 10 ust. 2 ustawy. Poza tym odpowiedzialność pozwanej gminy nie wynikała jedynie z zaniedbań w zakresie nadzoru ale także z faktu nieprowadzenia

należytej gospodarki ściekami na własnych nieruchomościach. Skarżąca kwestionuje swoje obowiązki w zakresie odprowadzania ścieków w nieruchomości, w której wynajmuje lokale komunalne, jednak budowa zbiornika na nieczystości nie należy do wyłącznych obowiązków najemcy i obowiązku takiego nie można wywieść ze wskazanego przez pozwaną art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy w zw. z jej art. 5 ust. 1. Ponadto pozwana w spornym okresie była właścicielką nieruchomości z nieszczelnym i nieopróżnianym systematycznie zbiornikiem, z którego wyciekały nieczystości odprowadzane z kilku budynków. W tym wypadku jej odpowiedzialność dotyczyła więc nieczystości wydostających się z jej własnej nieruchomości. Wieloletnie zaniedbania doprowadziły do szkód w majątku powodów. Związek przyczynowy między tymi zdarzeniami nie budzi wątpliwości. Przy tym wskazany przez skarżącą jako naruszony art. 415 k.c. nie definiuje cech charakterystycznych związku przyczynowego uzasadniającego odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w tym przepisie. Charakter powiazania przyczynowo-skutkowego rodzącego skutki odszkodowawcze wynika z art. 361 § 1 k.c., którego naruszenia pozwana nie zarzuciła. Nieuzasadniony okazał się także zarzut naruszenia art. 441 § 1 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie. Wbrew twierdzeniom skarżącej zakres szkody spowodowanej przez poszczególnych właścicieli nieruchomości i przez brak aktywnego nadzoru ze strony pozwanej nie jest rozdzielnym, a już z pewnością nie podlega prostemu rozdzieleniu według ilości zużywanej wody. W okolicznościach faktycznych sprawy odpowiedzialność obciąża nie tylko podmioty bezpośrednio pobierające wodę i odprowadzające powstałe z jej użyciem nieczystości, ale także pozwaną jako właścicielkę nieruchomości z nieopróżnianym odpowiednio często i nieszczelnym szambem i jako podmiot zobowiązany do nadzoru nad realizacją obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 245 k.p.c. Dokument prywatny podlega ocenie na tle całości materiału dowodowego i takiej oceny dokonały sądy obydwu instancji w niniejszej sprawie. Kwestionowanie tej oceny i poczynionych ustaleń faktycznych nie mieści się w zakresie badania sprawy w postępowaniu kasacyjnym (art. 398³ § 3 k.p.c.).

Z przytoczonych względów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu jako pozbawiona uzasadnionych podstaw (art. 398¹⁴ k.p.c.).

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

kc

jw