

Sygn. akt I ACa 33/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 marca 2013 r.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	Prezes SA Andrzej Niedużak
Sędziowie:	SSA Tadeusz Nowakowski (spr.) SSA Walter Komorek
Protokolant:	Katarzyna Rzepecka

po rozpoznaniu w dniu 15 lutego 2013 r. we Wrocławiu na rozprawie

sprawy z powództwa **A. G.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Marszałkowi Województwa (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu

z dnia 11 lipca 2012 r. sygn. akt I C 200/12

uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu oddalił powództwo A. G., który domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Marszałka Województwa (...) kwoty 500.000 zł z odsetkami i kosztami procesu.

Sąd ten ustalił, że powód prowadzi działalność rolniczą pod firmą (...) – Uprawy Szkółkarskie i Leśne z siedzibą w K..

W marcu oraz maju 2010r. w okolicach miejscowości K. miała miejsce powódź, na skutek wylania rzeki O. w tym rejonie. W czasie powodzi doszło

do zalania i podtopienia należącej do powoda szkółki posadowionej na nieruchomościach będących jego własnością, (okoliczności bezsporne)

(...) Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we W., jako wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna podległa Zarządowi Województwa (...), wykonuje zadania Marszałka w zakresie praw i obowiązków określonych przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo Wodne

(Dz. U. z 2005r nr 239 poz. 2019 ze zmianami) i działa w oparciu o uchwałę

nr Xll/114/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r. Sejmiku Województwa (...) w sprawie połączenia Regionalnych Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych w L., L., Ś. oraz W. i utworzenia (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we W. oraz nadania statutu.

Jednostka ta realizuje zadania własne Samorządu Województwa zgodnie z art. 14 ust.1 pkt 6, 8 i 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, określone odrębnymi ustawami, między innymi w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej oraz wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych.

Ponadto, realizuje powierzone ustawowo Marszałkowi Województwa zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne Marszałka Województwa wynikające z przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne między innymi w zakresie własności wód, gospodarki wodnej i melioracji oraz spółek wodnych.

W tym zakresie, do zadań (...) Zarządu należy również: administrowanie wodami (rzeki, kanały, potoki) i urządzeniami melioracji podstawowych

(wały przeciwpowodziowe, przepompownie, zbiorniki retencyjne, budowle hydrotechniczne, rurociągi i inne), dokonywanie uzgodnień związanych z kolizjami obcych urządzeń z administrowanymi wodami oraz urządzeniami melioracji wodnych (podstawowych i szczegółowych), systematyczne przeglądy i oceny stanu technicznego urządzeń, ochrona urządzeń przed niszczeniem i zanieczyszczeniem; utrzymywanie (remonty, konserwacje i udrożnienia) wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Planowanie i nadzorowanie tych prac oraz ich rozliczanie. Sporządzanie dokumentacji technicznych robót konserwacyjno-remontowych; programowanie, planowanie, określanie potrzeb terenowych i koncepcji rozwiązań technicznych inwestycji gospodarki wodnej i melioracji wodnych.

Przy tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo należało oddalić z uwagi na brak legitymacji biernej strony pozwanej.

Analizując przepisy ustawy z 18.07.2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145) w szczególności art. 16 ust. 3, art. 11 ust. 1 pkt 4, art., 13 i art. 14 ust. 4 sąd ten doszedł do przekonania, że w świetle regulacji ustawy Pr. wodne w rozpoznawanej sprawie bezsporne było, że prawa właścicielskie wobec rzeki O., w obszarze której nastąpiła powódź w 2010 r. wykonuje Marszałek Województwa (...) jako zadanie z zakresu administracji rządowej powierzone na podstawie ustawy.

W aktualnym stanie prawnym w zakresie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wywołaną przy wykonywaniu zadań publicznych należy rozpatrywać

z uwzględnieniem art. 417 k.c. w brzmieniu nadanym po wejściu w życie orzeczenia T.K. z 4.12.2001 r. (sygn.. akt SK18/2000/-Dz.U. 2001, nr 145, poz 1638).

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność z tego przepisu może ponosić samodzielnie jednostka samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia tego przepisu szczególne znaczenie ma to, że samorząd terytorialny jest odrębnym od państwa podmiotem, czego konsekwencją jest przyznanie osobowości prawnej jednostkom samorządu terytorialnego.

Sąd Okręgowy wskazuje na status prawny województwa – jako jednostki samorządu terytorialnego przedstawiając przepisy ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) w szczególności art. 6 i art. 14 ust. 2. Odnosi się do regulacji zawartej w art. 417 § 2 k.c.

(chodzi o kompetencje przekazane w drodze porozumienia) i dochodzi do wniosku, że rozwiązanie zawarte w tym przepisie jest odmienne niż w obowiązującym wcześniej art. 420² k.c. uchylonym ustawą z 17.06.2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

Sąd pierwszej instancji przywołuje także art. 166 Konstytucji R.P. i dochodzi

do wniosku, że jeżeli źródłem wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, a dokładniej z zakresu administracji rządowej, przez jednostki samorządu terytorialnego jest ustawa, to odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tego zadania ponosi wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego. Natomiast gdy źródłem wykonywania tego zadania jest porozumienie, to za wynikłą szkodę ponoszą solidarną odpowiedzialność Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego.

Interpretując przepisy art. 194 k.p.c. Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że nie było dopuszczalne dokonanie przekształcenia podmiotowego na podstawie art. 194 § 3 kpc (odpowiedzialność solidarna Skarbu Państwa – Marszałka Woj. (...) i Województwa (...)). W grę wchodziło przekształcenie podmiotowe w trybie art. 194 § 1 k.p.c. Takiego zaś wniosku żadna ze stron nie złożyła, a niedopuszczalne było działanie Sądu z urzędu.

Wyrok ten zaskarżył powód. W apelacji zarzucił:

- naruszenie prawa materialnego, a to przepisu art. 417 § 1 k.p.c. przez jego błędną wykładnię, art. 16 ust. 3 Prawa wodnego poprzez jego niezastosowanie,

- naruszenie prawa procesowego, a to art. 194 § 3 k.p.c. przez oddalenie wniosku powoda o wezwanie do udziału w sprawie Województwa (...).

Mając na uwadze te zarzuty wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za obie instancje.

Strona pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja podlega uwzględnieniu. Słuszne są jej zarzuty wskazując na naruszenie prawa materialnego.

Wydane na podstawie art. 11 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 – Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.) rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz.U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149) określa w § 1 pkt 3 śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części, stanowiące własność publiczną, zaliczone do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, w stosunku do których wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa powierza się marszałkom województw.

W załączniku Nr 3 tegoż rozporządzenia pod Lp. 1 pkt 4 ciek (rzeka) O. którego odbiornikiem jest rzeka B., została powierzona Marszałkowi Województwa (...) jako wykonawcy uprawnień Skarbu Państwa. W obecnie obowiązującym stanie prawnym wody płynące, a taką jest rzeka O., nie mogą stanowić przedmiotu własności jednostek samorządu terytorialnego czyli gminy, powiatu, województwa. Stanowią własność Skarbu Państwa.

Z treści art. 21 Pr. wodnego wynika, że utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela. Skarb Państwa obowiązany jest w związku z tym podjąć działania określone w przepisie art. 22 ust. 1 Pr. wodnego co do utrzymywania śródlądowych wód powierzchniowych. Polega to na zachowaniu lub odtworzeniu stanu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulujących w celu zapewnienia swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wody.

Należy zatem powtórzyć, że wody rzeki O. są wodami publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Prawa właścicielskie w stosunku do wody tej rzeki wykonuje marszałek województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa (art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego).

Art. 11 Pr. wodnego, a także art. 217 Pr. wodnego dokonują podziału uprawnień do reprezentowania Skarbu Państwa w wykonywaniu jego funkcji właścicielskich.

Taka sama konstrukcja prawna dotyczy budowli przeciwpowodziowych zaliczonych do urządzeń melioracji wodnych podstawowych (art. 71 ust. 1 pkt 5 Pr. wod.). Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 Pr. wod. stanowią one własność Skarbu Państwa

i są wykonywane na jego koszt. Jednocześnie art. 75 Pr. wodnego stanowi, że utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych należy do marszałka województwa, który wykonuje to zadanie jak zadanie z zakresu administracji rządowej.

Przedstawione rozwiązania prawne określają podmiot odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków, tak co do utrzymywania wałów przeciwpowodziowych, jak i na zachowaniu lub odtworzeniu dna lub brzegów rzeki. Jest nim Skarb Państwa jako właściciel reprezentowany przez marszałka województwa jako wykonawcę zadań, ale bez powiązania tego obowiązku z województwem jako jednostką samorządu terytorialnego.

Odmienny pogląd Sądu Okręgowego nie znajduje akceptacji Sądu Apelacyjnego w tym składzie.

Trafnie zauważa skarżący utrwalony w doktrynie prawa administracyjnego pogląd, zgodnie z którym wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powoduje, że organ samorządu terytorialnego – w tym wypadku marszałek województwa – pozostając organem samorządowym – staje się jednocześnie podmiotem administracji rządowej.

Zadania zlecone mocą ustawy, a należące do administracji rządowej samorząd terytorialny czy też jego organ, nie wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Dla wzmocnienia tego poglądu można wskazać przepisy art. 66 oraz art. 67 ustawy z dnia 21.01.2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12 poz. 136 ze zm.). Zgodnie z nimi Skarb Państwa może być „reprezentowany” w postępowaniach sądowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne samorządowe osoby prawne.

Jest to wprowadzenie konstrukcji reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przez inne osoby prawne. Zgodnie z art. 66 jednostka samorządu terytorialnego występuje w roli przedstawiciela ustawowego Skarbu Państwa (patrz art. 96 k.c.). Natomiast z art. 17 a ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wynika, że Skarb Państwa może być w obrocie cywilnoprawnym reprezentowany przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności starosty (który nie jest organem państwowej jednostki organizacyjnej), ale przejął kompetencje kierownika urzędu rejonowego.

Powyższe uregulowania świadczą o tym, że nie można podtrzymywać tradycyjnego stanowiska zgodnie z którym Skarb Państwa występuje w obrocie cywilnoprawnym jedynie przez państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej.

To że starosta reprezentuje Skarb Państwa w sferze materialnoprawnej nie oznacza, że można go uznać za organ państwowej jednostki organizacyjnej (patrz. Uchwała SN z 27.04.2001 r. III CZP 12/01 OSNC 2001/10/150).

Oddalenie powództwa z argumentacją przedstawioną przez Sąd pierwszej instancji nie ma uzasadnionych podstaw.

Skutkuje to uchynieniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, albowiem zaistniała przesłanka określona w przepisie art. 386 § 4 k.p.c. Sąd Okręgowy nie rozpoznał bowiem istoty sprawy.

Orzeczenie o kosztach postępowania apelacyjnego znajduje uzasadnienie w przepisie art. 108 § 2 k.p.c.

MW