



Sygn. akt V CK 461/04

## **WYROK**

### **W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 lutego 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)*

*SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)*

*SSN Zbigniew Kwaśniewski*

w sprawie z powództwa E. K. i M. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 18 lutego 2005 r.,

kasacji powodów i strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 2 kwietnia 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala obie kasacje i znosi między stronami koszty postępowania kasacyjnego.**

#### Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 30 grudnia 2003 r. w ten sposób, że zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody X. na rzecz powodów małżonków E. K. i M. K. dodatkowo kwotę 131 930,50 zł oraz oddalił dalej idącą apelację powodów oraz apelację strony pozwanej w całości. Sąd Okręgowy w W., we wspomnianym wyroku, zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 131 930,50 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 31 grudnia

1998 r., dalej idące powództwo oddalił i orzekł o kosztach procesu. Rozstrzygnięcie takie zostało oparte na następujących ustaleniach i ocenach prawnych.

Powodowie domagali się zasądzenia na ich rzecz od Skarbu Państwa Wojewody X. kwoty 2 374 900 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 2 grudnia 1998 r. i kosztami procesu. Powodowie twierdzili, że w dniach 12 i 13 lipca 1997 r., na skutek powodzi, uległo zalaniu prowadzone przez nich gospodarstwo rolne „K.(...)” położone w S. Do zalania wodami powodzi doszło w związku z zawinionymi działaniami funkcjonariuszy pozwanego. Działaniami tych powodowie upatrywali w; błędnych prognozach Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz wadliwej gospodarce wodnej na zbiornikach retencyjnych, braku konsekwencji ujęcia wód Odry powodującego spływanie koryta rzeki i zmniejszenie przepustowości, wadliwej gospodarce na polderach X. przez dopuszczenie do ich zakrzewienia, zadrzewienia i zagospodarowania ogródkami działkowymi, spóźnionym o 48 godzin ogłoszeniu alarmu przeciwpowodziowego; braku koordynacji działań pomiędzy Okręgową Dyрекcją Gospodarki Wodnej, Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej i Wojewódzkimi Komitetami Przeciwpowodziowymi w O. i W.; informowaniu przez W.K.P., aż do momentu zalania gospodarstwa rolnego powodów, o braku zagrożenia powodziowego dla S.. Dochodzona pozwem kwota obejmowała straty w produkcji roślinnej i zwierzęcej, w zapasach pasz i paliw, w środkach transportu, maszynach i urządzeniach oraz koszty odtworzenia infrastruktury technicznej pomniejszone o otrzymane odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa i zasądzenie na jego rzecz kosztów procesu. Zarzucał, że powstanie szkody w majątku powodów nie było skutkiem zawinionych działań funkcjonariuszy pozwanego, lecz wynikiem powodzi, która swymi rozmiarami przekroczyła możliwości systemu ochrony przeciwpowodziowej. Na taką ocenę wskazują wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, ekspertyzy zatytułowanej „Analiza przejścia fali powodziowej w lipcu 1997 r.”, sporządzonej przez specjalistów z Politechniki (...) oraz postępowania karnego prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w W., a zakończonego umorzeniem postępowania. Pozwany wskazywał, że system ochrony przeciwpowodziowej projektowany był na maksymalny przepływ wody wynoszący 1 700 m<sup>3</sup>, podczas gdy przepływ rzeczywisty w czasie powodzi wyniósł 3 600 m<sup>3</sup>. Pozwany kwestionował również wysokość szkody podawaną przez powodów, zarzucając iż nie została ona udowodniona i twierdził, że powodowie nie wykazali aby podjęli próby ratowania dobytku a także, że mieli rzeczywistą możliwość ewakuacji mienia i uniknięcia szkody.

Sąd Okręgowy dokonał szczegółowych ustaleń faktycznych dotyczących obszaru i położenia gospodarstwa rolnego powodów, sposobu użytkowania gruntów rolnych, wyposażenia gospodarstwa w maszyny i urządzenia oraz ilości i rodzaju posiadanego inwentarza żywego, zapasów zbóż i nawozów. Dalej Sąd ustalił jaki był system ochrony przeciwpowodziowej W. i województwa X. w dorzeczu Odry, w jakim stanie był on utrzymywany oraz wielkości przepływów wody poczynając od 1901 roku i zdolności do przenoszenia mas wody.

Z kolei Sąd Okręgowy skupił się na przebiegu powodzi z lipca 1997 r. w miejscowości S., czyniąc bardzo dokładne ustalenia odnośnie przyczyn zalania tej miejscowości wodami powodzi, w tym wielkości przepływów, zniszczeń w systemie obwałowań i wielkości zalanych terenów. Dalsze ustalenia dotyczyły organizacji i przebiegu akcji przeciwpowodziowej, z nawiązaniem do aktów prawnych regulujących tę materię. Przebieg akcji przedstawiony został chronologicznie, dzień po dniu. Sąd Okręgowy dokonał również ustaleń dotyczących rozmiarów szkód poniesionych przez powodów w poszczególnych składnikach majątkowych.

Oceniając zgromadzony materiał dowodowy Sąd Okręgowy uznał, że podstawę odpowiedzialności pozwanego stanowi przepis art. 417 k.c. rozumiany w sposób uwzględniający postanowienia Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., mimo późniejszego niż powódź wejścia w życie Konstytucji. Zdaniem Sądu uzasadnione okazały się tylko te zarzuty powodów, które dotyczyły braku należytej informacji o zagrożeniu powodziowym na terenie S. Wcześniejsza informacja o niechybnym zalaniu S. umożliwiłaby uchronienie przez powodów zwierząt hodowlanych oraz urządzeń i maszyn rolniczych. Uratowanie pozostałego dobytku nie było realnie możliwe. Za niezasadne Sąd uznał pozostałe zarzuty adresowane przez powodów do pozwanego, a odnoszące się do stanu technicznego budowli i urządzeń je zabezpieczających, a także organizacji i przebiegu akcji ratowniczej. Należne powodom odszkodowanie Sąd zmniejszył o połowę uznając, że pomimo posiadania odpowiednich środków, nie ubezpieczyli oni swojego mienia, a tym samym w sposób rażąco zaniedbali ochrony swoich interesów. W tej sytuacji przyznanie im pełnego odszkodowania pozostawałoby w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego.

Od wyroku Sądu Okręgowego apelację wniosły obie strony. Powodowie zarzucali: naruszenie prawa materialnego poprzez bezpodstawne zastosowanie art. 10 ust 1 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), także przez błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie art. 361

k.c. oraz art. 5 k.c. oraz art. 3 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczegółowych rozwiązań, w związku likwidacją powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 80 poz. 491 ze zm.) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie zasad i trybu udzielania odszkodowań za straty spowodowane skierowaniem wód zalewowych w inny obszar w związku z zagrożeniem powodzią (Dz. U. 1997 r. Nr 82, poz. 521), jak również naruszenie art. 3 ust I ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 494) poprzez obciążenie powodów kosztami sądowymi. Ponadto powodowie zarzucili naruszenie prawa procesowego poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, co w konsekwencji prowadziło do rażącego naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów.

Z kolei pozwany w swojej apelacji zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną interpretację art. 417 k.c. oraz art. 65 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne w brzmieniu obowiązującym w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), a także art. 1 pkt 14 d) ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Ponadto apelujący zarzucił naruszenie prawa procesowego art. 233 k.p.c. poprzez dokonanie sprzecznych ustaleń faktycznych z treścią zebranego materiału w sprawie oraz przekroczenie przez Sąd I Instancji ustawowo dozwolonych granic swobodnej oceny dowodów przy ocenianiu zeznań powoda co do możliwości ewakuacji majątku ruchomego powoda.

Rozpatrując obie apelacje Sąd Apelacyjny podkreślił przede wszystkim, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni, stanowiącego podstawę odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa, przepisu art. 417 § 1 k.c., zarówno w znaczeniu jakie przepis ten miał przed wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., jak i po wejściu w życie Konstytucji. Wadliwie jednak przyjął, że w rozpoznawanej sprawie należy przyjąć interpretację korzystniejszą dla obywateli, a więc taką, która zakłada odpowiedzialność Skarbu Państwa za samo bezprawne działanie funkcjonariuszy, nie wymagając stwierdzenia winy. Nowe rozumienie omawianego przepisu jest bezpośrednim skutkiem wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającego zasadę, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona

przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Zatem obowiązywanie Konstytucji z 1997 r. daje cezurę czasową dla odpowiedniego, prawidłowego odczytania art. 417 § 1 k.c. Oznacza to, na użytek rozpoznawanej sprawy, gdy zdarzenie powodujące szkodę i sama szkoda miały miejsce przed wejściem Konstytucji w życie, że przesłankami odpowiedzialności Skarbu Państwa są: szkoda, zawinione działanie lub zaniechanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności oraz normalny związek przyczynowy między zachowaniem funkcjonariusza a szkoda.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji. Podkreślił, że gospodarstwo rolne powodów zostało zalane w dniu 12 lipca 1997 r. około godz. 4<sup>30</sup>, przy czym nastąpiło to w przeciągu około 20 minut. Bezpośrednią przyczyną zalania było przerwanie wałów przeciwpowodziowych Odry na odcinku Siedlec i Katowice które nastąpiło po godzinie 22 w dniu 11 lipca 1997 r.. W tych warunkach, zdaniem Sądu Apelacyjnego, komunikat Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego dla S. był spóźniony.

W świetle opinii biegłych sporządzonej w toku procesu nie jest jasne dlaczego w planie ewakuacji z dnia 10 lipca 1997 r. nie uwzględniono S. jako miejscowości zagrożonej powodzią. Zdaniem biegłych prognoza I.M i G.W., już w dniu 9 lipca 1997 r. dawała podstawy do przewidzenia, że wały poniżej Oławy ulegną przerwaniu, a w konsekwencji S. znajdą się pod wodą. Wskazane okoliczności dają podstawę do stwierdzenia, że spóźnione wezwanie do ewakuacji mieszkańców S. było zawinione przez funkcjonariuszy Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego. Pomiędzy zaniechaniem wcześniejszej ewakuacji S., a szkodami których można było uniknąć, reagując adekwatnie do dającego się przewidzieć zagrożenia, zachodzi związek przyczynowy skutkujący odpowiedzialnością Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę X. Wojewoda sprawował kierownictwo akcji przeciwpowodziowej, jako przewodniczący Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego. Oceny tej nie zmienia fakt, że stosownie do art. 65 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, w brzmieniu obowiązującym w lipcu 1997 r., ochrona przed powodzią należała także do organów samorządowych. Bez wpływu na tę ocenę jest również to, że zgodnie z art. 1 pkt 14d ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, zarządzenie ewakuacji ludności z obszarów zagrożonych powodzią leżało również w kompetencji organów gminy.

Jednak na poziomie gminy nie dysponowano pełnym oglądem stanu zagrożenia. W zarządzeniu nr 3 przewodniczącego Rejonowego Komitetu Przeciwpowodziowego, przekazanym gminom w godzinach wieczornych w dniu 10 lipca 1997 r., nie wykazano S. jako miejscowości zagrożonej powodzią. W dniu 11 lipca do S. ewakuowano z okolicznych miejscowości zwierzęta. Powyższe pozwala stwierdzić, że Sąd Okręgowy nie naruszył art. 417 § 1 k.c. oraz, że zarzuty apelacji pozwanego są bezzasadne.

Również jako bezzasadną w znacznej części, Sąd Apelacyjny uznał apelację powodów. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów tej apelacji Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie ma podstaw do przypisywania pozwanemu odpowiedzialności za wszelkie szkody wyrządzone powodzią o niespotykanych w przeszłości rozmiarach. Jak wynika z opinii opracowanej na potrzeby niniejszej sprawy, sposób utrzymania i zagospodarowania systemu ochrony przeciwpowodziowej pozostał bez wpływu na wielkość obszarów zalanych wodami powodzi. Przyczyna rozmycia wałów przeciwpowodziowych, w pierwszym rzędzie, było przelanie się wody przez ich koronę. Nie jest możliwe konstruowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa na twierdzeniu, że gdyby obwałowania były odpowiednio mocne i odpowiednio wysokie, szkód powodziowych można by uniknąć. Niemożliwe jest pełne zabezpieczenie przed działaniem sił natury. Wbrew twierdzeniom powodów Skarb Państwa nie miał obowiązku powiadamiać ich, że gospodarują na terenach zalewowych. Określenie sposobu zagospodarowania gruntów na takich terenach należy do uprawnień a nie powinności organów państwa. Powodowie prowadzili działalność rolniczą w najwyższym stopniu profesjonalną. Wiedza o szeroko rozumianych warunkach gospodarowania musi być zaliczona do niezbędnej i elementarnej.

Sąd Apelacyjny przyjął, że spóźnione zarządzenie ewakuacji S. było nie tylko bezprawne ale także zawinione. Jednak trafnie Sąd Okręgowy wskazał, że brak spóźnienia nie mógł uchronić powodów w całości od szkody. Realnie uchronić można było inwentarz żywy oraz urządzenia i maszyny wskazana przez Sąd I instancji. Do odmiennych wniosków mogłoby prowadzić jedynie przedstawienie wiarygodnych dowodów, czego powodowie nie uczynili. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, trafnie Sąd Okręgowy podkreślił, że pozostawanie właścicieli z dala od gospodarstwa nie sprzyjało organizowaniu akcji ratunkowej.

Jako bezzasadny uznał również Sąd Apelacyjny zarzut sprowadzający się do tego, że celowe zalewania pól uznanych za poldery miałyby uzasadniać pełne naprawieniem szkody jaką ponieśli powodowie. Wobec nieuchronności zalania

polderów wodami przelewającymi się ponad koronami wałów, okoliczność czy poldery były zalewane celowo czy też nie, utraciła znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Natomiast podzielił zarzut apelacji dotyczący niewłaściwego zastosowania art. 5 k.c. Zarówno zastosowanie jak i wykładnia art. 5 k.c. przez Sąd Okręgowy były, zdaniem Sądu Apelacyjnego, wadliwe. Niezawarcie dobrowolnej umowy ubezpieczenia gospodarstwa rolnego nie narusza zasad współżycia społecznego. Nie oznacza również próby przerzucenia na stronę pozwana ryzyka prowadzenia przez powodów gospodarstwa. Ryzyko ewentualnych strat pozostawało przy powodach. Czym innym jest jednak szkoda wywołana wydarzeniem losowym, a czym innym szkoda wyrządzona przez zawinione działanie lub zaniechanie innej osoby. Obowiązek naprawienia szkody spoczywa na sprawcy niezależnie od istnienia ochrony ubezpieczeniowej czy jej braku. Uznając apelację w omawianej części za uzasadnioną, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w tej części.

Kasację od tego wyroku złożyły obie strony. Powodowie oparli swoją kasację na obu podstawach. Zarzucili naruszenia szeregu przepisów prawa materialnego. Podnieśli, że Sąd Apelacyjny dokonał błędnej wykładni art. 417 § 1 k.c. przyjmując, że przed wejściem Konstytucji w życie, należało stosować interpretację tego przepisu zakładającą, że przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wina funkcjonariusza oraz iż w ustalonym stanie faktycznym nie uznał tego przepisu jako podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa. Ponadto powodowie zarzucili naruszenie art. 58 i art. 66 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) poprzez przyjęcie, że Skarb Państwa nie miał obowiązku powiadomić powodów, że gospodarstwo ich leży na obszarach mogących być przedmiotem decyzji nakazującej ich zalanie. Podtrzymali także zarzuty zgłaszane już w apelacji, stwierdzając że Sąd Apelacyjny w ślad za Sądem Okręgowym dokonał błędnej wykładni i niewłaściwie zastosował art. 361 k.c. oraz art. 3 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczegółowych rozwiązań w związku z likwidacją powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 491) i przepisów rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów do tej ustawy z dnia 22 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 82, poz. 521). Powodowie zarzucili także naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik postępowania. Przede wszystkim zarzucili naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. wskazując na sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału prowadzącą się do niezasadnego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie ma podstaw do: przyjęcia

odpowiedzialności Skarbu Państwa za skutki zdarzeń wywołanych powodzią o niespotykanych w przeszłości rozmiarach oraz nie ma podstaw do uznania, że pozwany ponosi odpowiedzialność za całość szkody jaką ponieśli powodowie, jak również że Sąd używa terminologii (poldery, tereny zalewowe) które nie są terminami prawnymi a jedynie określeniami potocznie używanymi, którymi posługiwał się pozwany. Skarżący zarzucili także naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. poprzez uznanie przez Sąd Apelacyjny, że istnieją podstawy do obciążenia powodów kosztami postępowania oraz art. 328 § 2 k.p.c. polegające na nieustosunkowaniu się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do dowodu z zeznań świadków, co miało istotny wpływ na ograniczenie wysokości przyznanego powodom odszkodowania.

W kasacji pozwanego podniesiono tylko zarzuty naruszenia prawa materialnego. Skarżący zarzucił naruszenie art. 417 k.c. poprzez jego błędne zastosowanie w sytuacji gdy brak było podstaw do przypisania winy funkcjonariuszom państwowym oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy ich zachowaniem a szkodą poniesioną przez powodów. Ponadto skarżący zarzucił naruszenia art. 65 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) i art. 1 pkt 14 d ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) przez przyjęcie, że ochrona przed powodzią należy wyłącznie do zadań administracji rządowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zarzuty podniesione w obu kasacjach nie zasługują na uwzględnienie. Gdy chodzi o zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego to w pierwszym rzędzie podkreślić należy, że nietrafny jest zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c., które to naruszenie miałoby polegać na zastosowaniu błędnej wykładni tego przepisu, przyjmowanej do chwili wejścia w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., tj. do 17 października 1997 r. Bezspornym jest, że zarówno zdarzenie wywołujące szkodę jak i sama szkoda miały miejsce w lipcu 1997 r., czyli jeszcze przed wejściem Konstytucji w życie. Przepis art. 417 § 1 k.c., jak wynikało z powszechnie przyjmowanej wtedy wykładni był rozumiany w ten sposób, że jedną z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, przewidzianej w tym przepisie, było wykazanie winy funkcjonariusza państwowego. Do chwili wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że dla ustalenia odpowiedzialności Skarbu Państwa wystarcza stwierdzenie, iż działanie organu władzy publicznej jest bezprawne, brak było podstaw aby przyjmować inne



rozumienie art. 417 § 1 k.c. Skoro bowiem interpretację art. 417 § 1 k.c., zakładającą winę funkcjonariusza jako przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjęto w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r. (III CZP 33/70, OSN 1971/4/59), zawierającej tzw. wytyczne wymiaru sprawiedliwości, to przepis art. 417 § 1 k.c. mógł być rozumiany i stosowany tylko w ten sposób. Dopiero wejście w życie wspomnianego art. 77 ust. 1 Konstytucji stworzyło podstawy do skutecznego podważenia przyjmowanej dotychczas wykładni art. 417 § 1 k.c. Wbrew wywodom zawartym w kasacji oraz uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego nie można uznać, że zasady współżycia społecznego pozwalają na to, aby w interesie obywatela przełamywać jedną z podstawowych zasad państwa prawa tj. zasadę nie działania ustawy wstecz. Nie można też, tak jak to robią skarżący w kasacji, uznawać, że zasada ta dotyczy tylko działania samej ustawy a nie jej interpretacji. Rozróżnienie takie nie znajduje uzasadnienia zważywszy na to, że o tym jak rozumieć określoną normę prawną decyduje nie tylko dosłowne brzmienie przepisu ale dopiero ustalenie jego sensu przy zastosowaniu wszystkich dopuszczalnych metod wykładni. Do czasu więc gdy nie pojawiły się przesłanki wynikające z wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji, które doprowadziły do zmiany rozumienia art. 417 § 1 k.c., nie było żadnych podstaw dla innego rozumienia i stosowania tego przepisu, niż ustalała to powołana wyżej uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Natomiast, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny szczególnie w swoim wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. OTK 2001 nr 8, poz. 256, z chwilą wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji, przepis art. 417 § 2 k.c., może być interpretowany tylko w zgodzie z Konstytucją. Trafnie więc Sąd Apelacyjny przyjął, że dla ustalenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody jakich w lipcu 1997 r. doznali powodowie, konieczne było ustalenie winy funkcjonariuszy państwowych, z których zachowaniem pozostawała w adekwatnym związku przyczynowym szkoda jakiej doznali powodowie.

Nie jest też zasadny zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. polegający na tym, że Sąd Apelacyjny nie zastosował go do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody jakich doznali powodowie. Przede wszystkim należy zauważyć, że Sąd Apelacyjny zastosował wspomniany przepis wykładając poprawnie jego treść. To zaś, że zastosowanie tego przepisu nie doprowadziło ostatecznie do uwzględnienia roszczeń powodów w całości, jest już zupełnie inną kwestią. Zagadnienie to wiąże się z kolejnym z zarzutów zgłoszonych przez powodów mianowicie z zarzutem naruszenia art. 361 k.c.

Sąd Apelacyjny, wbrew twierdzeniom zawartym w kasacji, przyjął istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą jaką ponieśli powodowie a spóźnionym ogłoszeniem alarmu powodziowego. Słusznie natomiast Sąd Apelacyjny zauważył, że w normalnym toku zdarzeń gdyby miejscowości S. nie pominięto w wykazie miejscowości przewidzianych do ewakuacji, w komunikacie przekazanym gminom w godzinach wieczornych 11 listopada 1997 r., można racjonalnie założyć, że z gospodarstwa powodów można było, przed nadejściem fali powodziowej w dniu 12 listopada 1997 r. o godz. 4<sup>30</sup>, wywieźć maszyny i urządzenia rolnicze oraz wyprowadzić zwierzęta. Biorąc pod uwagę, że powodowie nie przebywali w tym czasie w swoim gospodarstwie oraz krótki czas jaki pozostawał na przeprowadzenie akcji ratunkowej, panującą wtedy atmosferę powszechnego zagrożenia na otaczających S.e terenach, stanowisko Sądu Apelacyjnego uznać należy za w pełni zasadne. Trudno bowiem podzielić argumenty powodów, poparte tylko ich zeznaniami i zeznaniami świadka, który opiekował się ich gospodarstwem, że istniałyby wtedy możliwości takiego zorganizowania akcji ratowniczej, iż powodowie uniknęliby całej szkody jaką ponieśli wskutek zalania. Słusznie Sąd Apelacyjny podkreślił, że do odmiennych wniosków, niż zawartych w tej kwestii w uzasadnieniu, można by dojść tylko gdyby powodowie przedstawili wiarygodne dowody, że można było uratować także inne składniki ich majątku. Przykładowo gdyby powodowie wykazali, że w miejscowościach, co do których ogłoszono wcześniej alarm, uratowane zostały całe gospodarstwa zanim nadeszła fala powodziowa.

Jako nieuzasadnione uznać także należy zarzuty dotyczące naruszenia art. 361 k.c., które sprowadzają się ogólnie rzecz ujmując do stwierdzenia, iż lepsze zaprojektowanie i utrzymanie wałów przeciwpowodziowych oraz zbiorników wodnych przez pozwanego mogło zapobiec szkodzie jaką ponieśli wskutek powodzi powodowie. W pełni logiczne i zgodne z doświadczeniem życiowym oraz poparte opiniami biegłych jest tu stanowisko Sądu Apelacyjnego, że powódź która miała miejsce w lipcu 1997 r., między innymi na terenie S., była zjawiskiem losowym, którego skutkom nie mogły zapobiec nawet najbardziej staranne działania ze strony służb odpowiedzialnych za utrzymanie urządzeń przeciwpowodziowych. Jak wynika z wnikliwych ustaleń Sądu I instancji, które trafnie podzielił Sąd Apelacyjny, była to największa powódź w znanej historii tych okolic. Urządzenia przeciwpowodziowe projektowano nie zakładając, bo nie było po temu żadnych podstaw, że będą one musiały przeciwstawić się fali kilkakrotnie większej od dotychczas spotykanej. Dlatego stwierdzenia powodów, że lepsze

zaprojektowanie tych urządzeń, czy ich lepsze utrzymanie ograniczyłoby wielkość doznanych przez nich strat uznać można jedynie za przypuszczenia nie poparte jednak żadnym przekonywującym argumentem.

Nie można również podzielić twierdzenia powodów, że w świetle art. 58 i art. 66 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) pozwany Skarb Państwa miał obowiązek powiadomić powodów, że ich gospodarstwo leży na obszarach, które mogły zostać zalane w razie wysokiej fali powodziowej. Z powołanych przepisów, jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny, wynikają określone uprawnienia organów państwa. W związku z realizacją tych uprawnień właścicielom nieruchomości położonych na tych obszarach przysługiwać może odszkodowanie. Brak natomiast podstaw do wyprowadzenia z tych regulacji obowiązku powiadamiania przez Skarb Państwa każdego nabywcy nieruchomości na takich obszarach, że mogą one być przedmiotem decyzji nakazującej ich zalanie. To nabywający gospodarstwo rolne na takim obszarze musi ocenić, czy godzi się on na pewne ryzyko związane z bliskim sąsiedztwem rzeki i ewentualnie minimalizować to ryzyko w drodze ubezpieczenia.

Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 3 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 491) w kontekście celowego zalewania tzw. polderów. Wspomniany przepis odnosi się do zwolnienia od kosztów sądowych w sprawach dotyczących powodzi w lipcu 1997 r. i prawidłowo zastosował go Sąd Apelacyjny, stwierdzając, że zgodnie z art. 121 k.p.c. samo zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia strony przegrywającej spór od obowiązku zwrotu kosztów przeciwnikowi. Tym samym podniesiony w kasacji zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 328 k.p.c. nie można uznać za usprawiedliwiony.

Także inne zarzuty naruszenia prawa procesowego w szczególności art. 233 § 1 k.p.c., podniesione w kasacji powodów nie zasługują na uwzględnienie. Zarzuty te sprowadzają się do stwierdzenia, że Sąd Apelacyjny przekroczył przyznaną mu w tym przepisie swobodę w ocenie dowodów, oceniając wysokość poniesionej przez nich szkody oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem funkcjonariuszy państwowych a szkodą. Jak była już o tym mowa przy omawianiu zarzutu dotyczącego naruszenia art. 361 k.p.c. nie są to zastrzeżenia trafne. Sąd Apelacyjny kierując się opiniami biegłych oraz zgodnie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego prawidłowo podzielił bardzo wnikliwe i wszechstronne oceny dokonane w tym względzie przez Sąd I instancji. Sąd ten w swojej ocenie wziął również

pod uwagę zeznania świadków, a skoro jego ustalenia podzielił Sąd Apelacyjny, to bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., który sprowadza się do stwierdzenia, że Sąd ten pominął w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ocenę dowodu ze świadków.

Zarzuty podniesione w kasacji pozwanego ograniczają się do prawa materialnego. Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. Zdaniem pozwanego charakter powodzi jako zdarzenia losowego, którego nie można było przewidzieć, wyłączył możliwość przypisania winy funkcjonariuszom państwowym, a co za tym idzie Sąd Apelacyjny nie miał podstaw do stosowania art. 417 § 1 k.c. Poglądu tego nie można uznać za usprawiedliwiony. Wprawdzie co do zasady, iż skutków powodzi o takiej sile nie można było przewidzieć i im zapobiec, stanowisko Sądu Apelacyjnego jest zgodne z poglądem pozwanego, to jednakże gdy chodzi o zachowanie funkcjonariuszy państwowych dotyczące informacji o zagrożeniu powodziowym dla S., Sąd Apelacyjny dokonał trafnej oceny skutków ich zaniedbań. Skoro bowiem, według oceny biegłych, już w dniu 9 lipca 1997 r. prognoza Instytutu Meteorologicznego i Gospodarki Wodnej dawała podstawę do przewidzenia, że S. znajdą się pod wodą, to trudno inaczej niż w kategorii co najmniej zaniedbania wytłumaczyć, dlaczego w planie ewakuacji z dnia 10 lipca 1997 r., miejscowość ta nie została uwzględniona jako zagrożona powodzią. Za usprawiedliwione w tej sytuacji należy uznać stanowisko Sądu Apelacyjnego, który stwierdził, że spóźnione zawiadomienie mieszkańców S. o ewakuacji było zawinione przez funkcjonariuszy Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego. Pomędzy takim zachowaniem wspomnianych funkcjonariuszy a szkodą w postaci utraty maszyn, urządzeń i zwierząt, które można było, przy wcześniejszym wezwaniu mieszkańców do ewakuacji, przenieść w bezpieczne miejsce, zachodzi więc adekwatny związek przyczynowy. W tym zakresie, skoro przesłanki przewidziane w art. 417 § 1 k.c. zostały spełnione, zasadnie Sąd Apelacyjny uznał, że na podstawie tego przepisu odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa – Wojewoda X. To właśnie bowiem Wojewoda był przewodniczącym Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego, którego funkcjonariuszom można było przypisać winę za brak informacji o konieczności ewakuacji, a co za tym idzie odpowiedzialność za szkody jakie w związku z tym ponieśli powodowie.

Nie zasługują także na uwzględnienie zarzuty dotyczące naruszenia art. 65 ustawy z dnia 24 października 1974 r. prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.)

oraz art. 1 pkt 14d ustawy z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Przepisy te przewidują, że gminy są odpowiedzialne za realizację niektórych obowiązków związanych z likwidacją skutków powodzi. W rozważanej sytuacji to jednak nie funkcjonariusze gminy lecz funkcjonariusze Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego mieli możliwość umieszczenia S. w planie ewakuacji. To ich zaniedbanie przyczyniło więc do opóźnienia w zarządzeniu ewakuacji, a co za tym idzie do powstania szkody w majątku powodów. W pełni zasadnie Sąd Apelacyjny uznał więc, że odpowiedzialnym za szkodę jest Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę X.

Mając na uwadze, że zarzuty podniesione w obu kasacjach okazały się nieusprawiedliwione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393<sup>12</sup> k.p.c., orzekł jak w sentencji.