



Sygn. akt III CK 367/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący)

SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa B.(...) sp. z o.o. w K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X. i Gminie K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 21 kwietnia 2005 r., na rozprawie kasacji strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 3 marca 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala kasację i odstępuje od obciążenia strony powodowej kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

B.(...) Spółka z o.o. w K. wniosła o zasądzenie solidarnie od Skarbu Państwa – Wojewody X. i Gminy K. kwoty 1.715.380 zł tytułem wynagrodzenia szkody jaką poniosła w związku z zaniechaniem przez pozwanych wykonania ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia ładu i porządku publicznego w okresie, gdy protesty mieszkańców przeszkadzały Spółce w budowie stacji benzynowej i ostatecznie powodowa Spółka musiała zrezygnować z tej inwestycji, mimo uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wyrokiem wstępnym z 16.09.2003 r. Sąd Okręgowy uznał powództwo za usprawiedliwione co do zasady, ustalając co następuje:

W 1996 r. powodowa Spółka podjęła działania zmierzające do wybudowania stacji benzynowej u zbiegu ulic A. i K. w K. Tej budowie od początku sprzeciwiała się społeczność lokalna i organizacje ekologiczne. W dniu 1.10.2001 r. Spółka uzyskała ostateczną decyzję o pozwolenie na budowę stacji benzynowej, a 15 października tego roku wykonawca rozpoczął grodzenie placu budowy ogrodzeniem z blachy falistej. W dniach 16, 17 i 18 października 2001 r. wokół zagrodzonego placu gromadzili się ludzie, grozili pracującym tam robotnikom spalaniem sprzętu i przewrócili stawiane przez nich ogrodzenie. Protestujący starali się wszelkimi sposobami nie dopuścić do rozpoczęcia budowy przez budowlanych. Środki użyte przez wezwanych na miejsce protestu funkcjonariuszy policji zapobiegły użyciu przemocy przeciwko osobom, ale okazały się niewystarczające dla zapewnienia spokojnego przebiegu prac budowlanych. Interwencje straży miejskiej na terenie budowy były sporadyczne, a w ogóle nie miały miejsca w czasie największego nasilenia konfliktu. Osobami, które wyrażały dezaprobatę dla inwestycji byli członkowie Rady Dzielnicy K., a miało to miejsce m.in. w czasie zorganizowanego 17.10.2001 r. spotkania z mieszkańcami. Zaistniały konflikt przybrał na sile do tego stopnia, że 18.10.2001 r. osoby z kierownictwa powodowej Spółki uznały, iż powstała sytuacja stwarza zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia robotników wykonawcy bądź samych protestujących. Tak samo oceniła sytuację policja. Kierownictwo powodowej Spółki zdecydowało o przerwaniu prac i wyprowadzeniu z terenu budowy sprzętu i ludzi. Po ogłoszeniu tej decyzji protesty ustały. Powodowa Spółka przypuszczała, że nastroje społeczne załagodzą władze miasta, a temu będzie służyć spotkanie zainteresowanych budowy z wiceprezydentem K., zwołane na 19.10.2001 r. W trakcie tego spotkania przedstawiciele policji i straży miejskiej poinformowali, że nie są w stanie zapewnić skutecznej ochrony pracownikom wykonawcy. Radni Dzielnicy kwestionowali na tym spotkaniu legalność pozwolenia na budowę, zarzucając inwestorowi brak uprawnienia do terenu, na którym miała powstać stacja benzynowa. Wiceprezydent miasta obiecał sprawdzić te zarzuty, a w efekcie tych działań Gmina K. wystąpiła do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o stwierdzenie nieważności decyzji. Inspektor odmówił temu wnioskowi.

Powodowa Spółka zwracała się do Wojewody X. i władz miasta K. o podjęcie działań zapewniających wprowadzenie spokoju wokół terenu budowy. Pismem z 14.01.2001 r. Wojewoda poinformował Spółkę, że zapewnienie porządku i

bezpieczeństwa publicznego jest zadaniem policji i straży miejskiej, a wojewoda sprawuje jedynie ogólny nadzór nad policją. Ochronę inwestycji inwestor winien zapewnić sobie we własnym zakresie. Tak samo zareagowała Gmina K. w piśmie z 31.12.2001 r. Powodowa Spółka poniosła wydatki w związku z uzyskaniem prawa do gruntu i pozwoleniem na budowę, które składają się na szkodę.

Uwzględniając powództwo co do zasady Sąd Okręgowy podniósł, że przypisanie pozwanym odpowiedzialności na podstawie art. 420¹ k.c. – w odniesieniu do Gminy i art. 417 k.c. w odniesieniu do Skarbu Państwa – Wojewody X. uzasadniają: wydanie pozwolenia na budowę mimo krytycznej oceny tej inwestycji przez społeczność lokalną i stworzenie konfliktowej sytuacji, której nie potrafiiono rozwiązać; użycie zbyt szczupłych sił i środków w stosunku do zagrożenia, podczas gdy stworzenie inwestorowi warunków do realizacji nabytego prawa wymagało zastosowania wszelkich sił i być może drastycznych środków; na władzy publicznej ciąży obowiązek działań organizacyjnych, prewencyjnych i represyjnych tak, aby uprawnionemu podmiotowi zapewnić możliwość realizacji jego prawa podmiotowego i ochronę przed agresywnym zachowaniem tłumu; organy straży miejskiej i policji nie sprostaly obowiązkowi ustawowemu; Wojewoda naruszył obowiązki z zakresu kierownictwa i nadzoru nad działaniami policji; radny dzielnicy podzegał do czynnego przeciwstawiania się prowadzonej budowie.

Sąd Apelacyjny uwzględniając apelację obu pozwanych zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił. W motywach wyroku z dnia 3.03.2004 r. podniósł m.in., że w sprawie nie ma dowodów na to, aby przy wydaniu decyzji o pozwolenie na budowę naruszono przepisy prawa i powodowa Spółka nie łączy z tym zdarzeniem odpowiedzialności odszkodowawczej. Również powodowa Spółka nie twierdzi, aby szkoda jaka powstała przez rezygnację z realizowania pozwolenia na budowę wynikała z tego, że organ władzy publicznej zaniechał czynności nadzorczych nad sposobem wykonywania pozwolenia na budowę. Przerwanie wykonywania prac związanych z realizacją inwestycji nastąpiło na podstawie decyzji władz powodowej Spółki na skutek konfliktu, do jakiego doszło ze społecznością lokalną, która nie akceptowała planów inwestycyjnych Spółki. O sprzeciwach lokalnej społeczności Spółka wiedziała jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, liczyła jednak na to, że protesty te ustaną po przystąpieniu do budowy. Odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanych Spółka wywodzi z tego, że zaniechali oni wykonywania swoich obowiązków w zakresie zapewnienia ładu i porządku publicznego. Przypisując pozwanym zaniechanie tego obowiązku zachodzi – zdaniem Sądu Apelacyjnego – konieczność skonkretyzowania

zarzutów, czyli wskazania, jakie konkretnie przepisy zostały naruszone. Powodowa Spółka wskazała, że w odniesieniu do Gminy, takie obowiązki wynikają z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 7 pkt 14 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zdaniem Sądu Apelacyjnego wskazane przepisy mają charakter ogólny, wyznaczają tylko ramowo zadania gminy, lecz nie mogą być podstawą roszczeń odszkodowawczych. Podobnie ocenił ten Sąd wskazane przez powodową Spółkę przepisy art. 15 pkt 4 i 16 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) – w odniesieniu do Skarbu Państwa Wojewody X. W świetle tych przepisów ani organy Gminy K., ani Wojewoda X. nie byli władni podjąć decyzji o tym, czy i z jakich środków skorzysta Policja interweniująca na placu budowy strony powodowej po to, aby przywrócić tam porządek i zapobiec zagrożeniu dla osób i mienia. Podniósł także Sąd Apelacyjny, że aczkolwiek postępowanie radnego L. może stanowić czyn niedozwolony, to jednak z tym czynem powodowa Spółka nie łączyła odpowiedzialności odszkodowawczej.

Wyrok ten zaskarżyła kasacją powodowa Spółka zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 417 § 1, 420¹ § 1 k.c. w związku z art. 2 i 77 Konstytucji oraz art. 15 pkt 4 i 16 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie, a także art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Zarzuciła też naruszenie art. 441 k.c. w związku z art. 417 § 1 i 420¹ przez błędną wykładnię i niezastosowanie. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 393¹ pkt 2 k.p.c. powodowa Spółka zarzuciła naruszenie przepisów art. 382 w związku z art. 233 § 1 i 328 § 2 k.p.c., co miało istotny wpływ na wynik sprawy. Wskazując na powyższe powodowa Spółka wniosła o zmianę wyroku przez oddalenie apelacji obu pozwanych od wyroku Sądu Okręgowego, względnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 22.12.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 13, poz. 98) do przyjęcia i rozpoznania kasacji wniesionej od wyroku wydanego przed 6.02.2005 r. stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli art. 392–393¹⁹ k.p.c.

2. Kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy ma ustalenie i ocena, czy w jej okolicznościach faktycznych organy władzy publicznej dopuściły się

naruszenia prawa, które mogłyby rodzić odpowiedzialność Skarbu Państwa i gminy za powstałą szkodę. Wywody wnoszącego kasację mające uzasadniać odpowiedzialność deliktową pozwanych zmierzają w dwóch kierunkach. Przede wszystkim stara się on wykazać, że bezprawność działań organów władzy publicznej wynika z zaniechania przedsięwzięcia kroków wystarczających dla skutecznej obrony prawnie chronionych interesów strony powodowej (bezprawne zaniechanie podjęcia skutecznych działań). Jego zdaniem przepisy art. 417 § 1, 420¹ § 1 k.c. w związku z art. 2 i 77 Konstytucji oraz art. 15 pkt 4 i 16 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.), a także w art. 2 ust. 1 i 6 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) prowadzą do wniosku, iż zabezpieczenie powodowej Spółce, która uzyskała pozwolenie na budowę, wykonywanie jej praw w sposób wolny od zagrożenia bezprawnymi poczynaniami innych osób, w szczególności ochrona przed umyślnymi, bezprawnymi działaniami zmierzającymi z jednej strony do zablokowania możliwości wykonywania prawa i z drugiej - stwarzającymi bezpośrednio zagrożenie życia i mienia, stanowi podstawowy obowiązek prawny Państwa. Uchybienie temu obowiązkowi winno być kwalifikowane jako zachowanie bezprawne. Na organach władzy publicznej ciąży - według strony powodowej - obowiązek zapewnienia skutecznej „egzekucji praw”, a więc skutecznego wymuszania, przy użyciu instrumentów władzy państwowej i przestrzegania wykonywania tych praw w sposób wolny od zagrożeń dla podstawowych dóbr uprawnionych. Jeżeli więc – jak utrzymuje strona powodowa – działania zmierzające do uniemożliwienia realizacji legalnej inwestycji przybrały rozmiary i postać zaburzeń zagrażających pracownikom powodowej Spółki i wykonawcy robót, to tym samym naruszały ład i porządek publiczny. Stan taki obligował organy władzy publicznej, nie do jakiegokolwiek, ale do skutecznej reakcji.

Drugi kierunek uzasadnienia odpowiedzialności pozwanych skarżący wiąże z nagannym działaniem funkcjonariuszy organów władzy publicznej, którzy odegrali inspirująco-organizacyjną rolę w przebiegu oraz intensyfikacji zajęć.

3. Nie ma wątpliwości, że dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i gminy decydujące znaczenie ma stan prawny obowiązujący w czasie zaistnienia zdarzenia, która miałaby być potencjalnym źródłem szkody. Był to stan prawny obowiązujący w październiku 2001 r., czyli art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30.08.2004 r. i art. 420¹ k.c., który został uchylony z dniem 1.09.2004 r. przez ustawę z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz

niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Przepis art. 417 § 1 k.c. stanowił, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej czynności odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa; o odpowiedzialności gminy stanowił natomiast art. 420¹ § 1 k.c. w myśl którego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Ogólnie można stwierdzić, iż przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa i gminy będą w istocie tożsame. Na gruncie tych przepisów przyjmowano zgodnie, że podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej wskazanych w nich podmiotów jest bezprawność działania funkcjonariusza, natomiast nie jest już wina funkcjonariusza w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r. SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256). Panowała też zgoda co do tego, iż bezprawne może być zarówno działanie, jak i zaniechanie, co wynika zresztą wprost z art. 443 k.c. Za zaniechanie uznaje się każde niewykonanie, zupełne lub częściowe, dostatecznie skonkretyzowanego obowiązku regulacyjnego. Decydującą wagę ma zatem zgodność zachowania sprawcy z wzorcem postępowania ujętym w przepisie prawa materialnego. Z tego punktu widzenia mniej istotne jest to, czy niewykonanie obowiązku polega na bezczynności, czy też na wadliwym działaniu. Obowiązek działania może być wskazany w różny sposób. Biorąc pod uwagę stopień dokładności opisu czynności nakazowych, wyróżnić można dwie zasadnicze metody formułowania nakazów podjęcia określonych działań. Pierwsza, charakterystyka dla prawa publicznego, polega na szczegółowym opisie czynności, które należy podjąć. Klasycznym przykładem są tu przepisy prawa karnego. Art. 2 k.k. obowiązującego od 1997 r. stanowi bowiem „odpowiedzialności karanej za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie podlega ten tylko, na kim ciążył prawny szczególnie obowiązek zapobiegnięcia skutkowi”.

Druga, charakterystyczna dla prawa cywilnego, polega na wprowadzeniu ogólnego nakazu zapobiegania pewnego rodzaju skutkom (np. wyrządzenia szkody, naruszeniu dóbr osobistych itp.) bez wskazania konkretnych środków (działań), które do tego celu zmierzają. Jeżeli obowiązek działania jest określony jedynie ogólnie, bez wskazania konkretnych działań, oznaczenie rodzaju działań nakazowych i przypisanie odpowiedzialności cywilnej może nastąpić dopiero na podstawie znajomości konkretnego stanu faktycznego. Możliwość rekonstrukcji obowiązku działania z ogólnych

zasad prawa albo zasad współżycia społecznego był także akceptowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. przykładowo wyrok z dnia 12.05.1972 r. II CR 95/72, OSNCP 1973, nr 2, poz. 28). Należy jednak zaznaczyć, iż metoda cywilistyczna rekonstruowania obowiązków działania przy pomocy zasady *neminem leadere*, w ocenie doktryny nie znajduje zastosowania do oceny zachowań władczych państwa. Dlatego też orzeczenia Sądu Najwyższego, w których dopuszczano odpowiedzialność państwa za zaniechania i uchybienia ogólnym przepisom kompetencyjnym, określającym zadania poszczególnych organów (np. rad narodowych, spotkały się z krytyką), por. wyrok SN z 31.01.1968 r. III PRN 66/67, OSPiKA 1968, poz. 261; wyrok SN z dnia 4.03.1965 r. III CR 9/65, OSPiKA 1966, poz. 34 z glosą Szpunara; wyrok z dnia 22.08.1968 r. II CR 326/68, OSPiKA 1969, nr 10, poz. 206 z glosą Rezlera. Przyjmując te krytyczne uwagi Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 15.02.1971 r. III CZP 33/70 (wytyczne wymiaru sprawiedliwości do art. 417 – 421) stwierdził, że „jeżeli szkoda jest wynikiem zaniechania, to do przyjęcia winy funkcjonariusza konieczne jest ustalenie konkretnego obowiązku działania z jego strony”. Ta konstrukcja wypracowana w judykaturze została w pełni zaś zaaprobowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4.12.2001 r. SK 18/00, Trybunał stwierdził bowiem, iż „pojęcie zaniechania (...) dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło”. Warto podkreślić, że ten sposób myślenia podzielił również ustawodawca czego wyrazem jest art. 417¹ § 3 k.c. w obowiązującym brzmieniu od 1.09.2004 r.

4. Skarżący odwołuje się w kasacji do podstawowych zasad porządku prawnego, potrzeby silnego państwa itp., co uzasadnia wniosek o przyjęciu przez niego założenia, iż brak skuteczności działań przesądza o ich nieprawidłowości i pośrednio o odpowiedzialności organów władzy publicznej. Trzeba stwierdzić, że takie założenie jest nadmiernie idealizujące, gdyż jego konsekwentne przyjęcie prowadzi do wniosku, że np. każdy przypadek popełnienia przestępstwa byłby oceniony jako efekt niewystarczających skutecznych działań organów władzy publicznej i w przypadku powstania szkody rodził odpowiedzialność odszkodowawczą. Taka teza jest zbyt daleko idąca i dlatego należy uznać za uzasadnione twierdzenie Sądu Apelacyjnego, który wskazał na konieczność wykazania przez stronę powodową naruszenia przez pozwanych konkretnych obowiązków wynikających przede wszystkim z przepisów prawa.

Powodowa Spółka wskazała w tym zakresie przepisy art. 2 ust. 1 i ust. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 15 pkt 4 i art. 16 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. W myśl zaś art. 6 ust. 1 tej ustawy „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Rację ma Sąd Apelacyjny, iż wskazane przepisy są zbyt ogólne, by stanowiły podstawę odpowiedzialności gminy w niniejszej sprawie. Pierwszy z nich nie statuuje żadnego obowiązku po stronie gminy, a jedynie przewiduje przypisanie gminie konsekwencji prawnych jej działań i wiąże się z przyznaniem gminie osobowości prawnej (art. 2 ust. 2). Art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie jest samodzielną, wystarczającą podstawą do odpowiedzialności konstytucyjnej, odszkodowawczej oraz administracyjnej. Jest to w istocie generalna deklaracja ustawodawcy i zasada porządku prawnego stwierdzająca, że gmina przestała być biernym przekaznikiem rozstrzygnięć podejmowanych przez inne organy publiczne. Stała się zaś decydującym i dlatego musi się liczyć z ponoszeniem odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia. Jest to więc typowa ogólna zasada, której zastosowanie wymaga istnienia szczególnych przepisów.

Znaczenie drugiego z powołanych przepisów tj. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sprowadza się do wprowadzenia na rzecz gminy domniemania zakresu działania w sprawie zadań publicznych mających charakter lokalny oraz domniemania kompetencji, czyli domniemania stosowania atrybutów władztwa administracyjnego na rzecz gminy w określonym w ustawie zakresie działania. Z brzmienia art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w żadnym wypadku nie wynika uprawnienie do posługiwania się atrybutami władczymi. Wynika tylko i wyłącznie zakres działania. Dla skorzystania – w zakresie działania – z kompetencji i wykorzystania środków władczych administracji publicznej wymagane jest wskazanie odrębnej podstawy ustawowej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W myśl art. 7 ust. 2 ustawy określają, które zadania gminy mają charakter obowiązkowy. Należy zatem rozważyć, czy przepis ten może stanowić samodzielne źródło obowiązku, którego naruszenie rodzić może odpowiedzialność odszkodowawczą.

Podejmując ten problem należy jedynie zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, w kasacji nie zarzucono naruszenia tego przepisu, co jest istotne z uwagi na treść art. 393¹¹ § 1 k.p.c. Po drugie, kwestia ta była już podejmowana na gruncie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. z 1963 r. Nr 29, poz. 172), zgodnie z którym do zakresu działania rad należą sprawy ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. W powołanych wcześniej orzeczeniach Sąd Najwyższy dopuszczał możliwość kreowania odpowiedzialności państwa za zaniechanie i uchybienie ogólnym przepisom kompetencyjnym, określającym zadania poszczególnych organów władzy publicznej, co jednak spotkało się z krytyką doktryny prawniczej i spowodowało zmianę stanowiska Sądu Najwyższego wyrażoną dobitnie w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 15.02.1971 r. Należy jednak wskazać, że już na tle art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1958 r. o radach narodowych dominował pogląd, że w przepisie tym chodzi o wskazanie pewnego kierunku działania, a nie ściśle określenie jego ostatecznego efektu. Uznano, iż art. 3 tej ustawy nie może być samoistnym źródłem obowiązków, których naruszenie prowadzi, w razie powstania szkody, do obciążenia Skarbu Państwa odpowiedzialnością odszkodowawczą. Przepis ten wyznacza bowiem jedynie ramowy cel działania rad narodowych, nie określa natomiast ani konkretnych zadań objętych tym celem, ani też sposobów realizacji. Ta konkretyzacja znajduje wyraz w przepisach prawnych, określających szczegółowo obowiązujące administrację wzorce zachowań oraz precyzujących uprawnienia i obowiązki organów administracji w danej kategorii spraw. W konsekwencji przyjmowano, że dopiero niewykonanie lub nienależyte wykonanie tych skonkretyzowanych zadań i działanie niezgodne z właściwymi regułami ich realizacji stanowić może podstawę roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa.

Pogląd ten dominuje również na gruncie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazuje się, że niewykonanie zadań wymienionych w tym przepisie (w tym sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli) nie może stanowić podstawy dla stwierdzenia bezprawności zaniechania, a może skutkować co najwyżej odpowiedzialnością polityczną władz samorządowych. Konkretyzacja zadań gmin dokonuje się drogą ustaw szczególnych. Odnosząc to stwierdzenie do przepisu art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, który do zadań własnych gminy zalicza sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli stwierdzić należy, iż zasadniczym narzędziem służącym do przeciwdziałania występowania zagrożeń w tym względzie, a także właściwym do reagowania na poczynione już naruszenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, są wyodrębnione formacje i służby, czy to w

postaci rządowych instytucji o zadaniach ogólnych (Policja), czy to w charakterze wyspecjalizowanych służb porządkowych (służba ochrony ludzi, straż leśna itp.). Pewnym ich uzupełnieniem są formacje samorządowe w postaci straży miejskich lub gminnych, powołanych przede wszystkim dla działań w zakresie ochrony porządku, zaś w zakresie bezpieczeństwa jedynie do działań o charakterze pomocniczym. Nie oznacza to, że gmina jest zwolniona całkowicie z odpowiedzialności w tej dziedzinie, gdyż również na niej mogą spoczywać istotne obowiązki. Przykładowo można wskazać, że w zakresie zachowania porządku publicznego istotną rolę odgrywa decyzja o zakazie albo o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego, wydana ze względu na to, że odbycie zgromadzenia albo jego przebieg może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 pkt 2 i art. 12 ustawy z dnia 5.07.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach – Dz. U. Nr 51, poz. 297). Należy też wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58) w brzmieniu obowiązującym w dacie zdarzenia „Przewodniczący zarządu gminy lub powiatu może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Żądanie takie nie może jednak dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń, wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję (art. 11 ust. 2 tej ustawy).

Można przyjąć, iż art. 7 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z innymi bardziej szczegółowymi regulacjami (choćby wyżej wskazanymi) może rodzić odpowiedzialność gminy w przypadku zaniechania podjęcia odpowiednich działań, jeżeli zdarzenia takie, z uwzględnieniem wykazania adekwatnego związku przyczynowego, będzie źródłem szkody. W niniejszej sprawie bierność organów samorządu gminnego mogłaby w przyczynowo – skutkowym łańcuchu zdarzeń mieć znaczenie wówczas, gdyby była ona co najmniej jedną z istotnych przyczyn braku właściwych działań Policji. Działania Policji – jak to ustalono – były profesjonalne i prawidłowe. Jeśli tak, to trudno byłoby ustalić, w jaki sposób bardziej aktywne działania pozwanej Gminy mogłyby przesądzić o wyższej skuteczności działań Policji. Wprawdzie zdaniem skarżącego w tych działaniach zabrakło wystarczającej determinacji i skuteczności, to jednak zarzut ten jest gołosłowny, gdyż poza ogólnymi sformułowaniami skarżący nie wskazuje, jakie działania miała obowiązek podjąć Policja, by zapewnić wystarczającą ochronę

powodowej Spółce, a przede wszystkim nie wskazuje przepisów, jakie zostały naruszone przez Policję.

W tym kontekście warto jednak wskazać, iż w świetle art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do podstawowych zadań Policji należą m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (pkt 1) oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania (pkt 2). Inne uprawnienia Policji określa szczegółowo art. 15 ustawy o Policji, wymieniając m.in. prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości (pkt 1) oraz prawo zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia (pkt 3).

Środki przymusu bezpośredniego - stosownie do art. 16 ust. 1 Ustawy o Policji - policjanci mogą stosować w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy. Należy jednak podkreślić, że – stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy o Policji - Policjanci mogą stosować jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 70, poz. 410 ze zm.) „Policjant powinien stosować środki przymusu bezpośredniego w taki sposób, aby osiągnięcie podporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom powodowało możliwie najmniejszą dolegliwość”.

Warto w związku z tym podkreślić, że w literaturze przedmiotu wskazuje się – w kontekście zasad interwencji Policji w przebieg zgromadzeń publicznych - iż „odróżnienia (...) wymaga sytuacja stosowania środków przymusu wobec niektórych osób, np. zakłócających przebieg zgromadzenia lub popełniających czyny karalne, nie wykluczająca jednak przeprowadzenia bądź kontynuowania zgromadzenia, od sytuacji podjęcia działań wobec wszystkich uczestników zgromadzenia w postaci nakazu opuszczenia określonego miejsca i następnie ewentualnie jego egzekwowania za pomocą środków przymusu bezpośredniego. O ile pierwsza sytuacja nie budzi raczej wątpliwości, o tyle druga wymaga uwzględnienia zasady proporcjonalności z jednej strony oraz zasady elastyczności z drugiej. Środki stosowane przez Policję winne być

adekwatne do zagrożenia porządku prawnego. Odnosząc to do realiów niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż brak „drastycznej” i skutecznej interwencji Policji należy oceniać z uwzględnieniem konieczności poszanowania różnych niekiedy pozostających ze sobą w konflikcie wartości. Wprawdzie z ustaleń faktycznych wynika, iż Policja nie reagowała – przez zastosowanie środków przymusu – na przypadki zniszczenia ogrodzenia, jednak nie jest to równoznaczne z możliwością postawienia jej zarzutu bezprawnej bierności. Owa „bierność” wynikała bowiem z dążenia do zapobieżenia eskalacji konfliktu, która łatwo mogła się wymknąć spod kontroli i narazić życie lub zdrowie i protestujących, jak i pracowników. Nic nie wskazuje na to, aby potencjalne zaniechanie organów gminy miało tu znaczenie decydujące. Dowodzący policjantami świadek Słowiński stwierdził m.in., że ze względu na wzburzenie protestujących nie byłby w stanie zabezpieczyć placu budowy, nawet gdyby miał bez porównania większe siły; przy zastosowaniu armatek wodnych i sił prewencyjnych można było zaprowadzić porządek i zapewnić bezpieczeństwo, ale na dłuższą metę byłoby to nierealne.

Nie od rzeczy będzie również wskazać, iż w świetle dokonanych ustaleń, o braku drastycznej i skutecznej interwencji Policji przesądziła ostatecznie decyzja samej powodowej Spółki, której przedstawiciele nie domagali się środków bardziej drastycznych.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że ewentualne zaniechanie, które można by przypisać gminie (dotyczy to również użycia Straży Miejskiej) – skądinąd również dyskusyjne – nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowo skutkowym ze szkodą, której naprawienia żąda strona powodowa. Nawet, gdyby bowiem działania gminy były optymalne (w trakcie zajęć z października 2001 r. i później), to na podstawie poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych nie można uznać, że miałyby one istotny wpływ na działania Policji.

5. Wśród przepisów, które miałyby rodzić obowiązek podjęcia przez wojewodę odpowiednich działań skarżący wskazał art. 15 pkt 4 i art. 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

Zgodnie z art. 15 pkt 4 ustawy o administracji rządowej w województwie wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a m.in. zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania

porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach.

Stosownie natomiast do art. 16 ust. 1 tejże ustawy „Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 pkt 4, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra”.

W myśl art. 9 pkt 4 ilekroć w ustawie jest mowa o poleceniu wojewody - należy przez to rozumieć wezwanie do wykonania określonej czynności, z tym że skierowane do organów i pracowników, których jest on zwierzchnikiem, jest poleceniem służbowym, a skierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie - środkiem nadzoru. Wskazuje się, że ponieważ organy Policji są w układzie zespolonym z wojewodą, polecenia kierowane do tych organów są poleceniami służbowymi.

Z zestawienia wskazanych przepisów zdaje się wynikać, że wojewoda może m.in. udzielać wiążących poleceń właściwym komendantom Policji (wezwać do wykonania określonej czynności), gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Policji „Organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 1, są: 1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach: a) wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią, 2) komendant powiatowy (miejski) Policji, 3)” komendant komisariatu Policji. Hipotetycznie wojewoda mógłby zatem wydać właściwemu komendantowi Policji polecenie podjęcia działań zapobiegających zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia w niniejszej sprawie.

W kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania (zaniechania) wojewody przepisy te miałyby znaczenie wówczas, gdyby wykazano, że interwencja wojewody wpłynęłaby na skuteczność działań Policji (także po 18 października 2001 r.). Interwencja ta być może zadecydowałaby o użyciu większych sił, ale mocno wątpliwe - zważywszy na determinację protestujących - czy Policja byłaby w stanie przez cały czas trwania budowy zapewnić jej wystarczającą ochronę. Można założyć, że bardziej zdecydowane działania (użycie środków przymusu bezpośredniego) zwiększyłyby

skuteczność działań Policji, w określonym czasie nie sposób jednakże uznać, aby takie działania były możliwe do stosowania przez okres budowy i funkcjonowania stacji benzynowej. Takie założenie nie byłoby realne. W każdym razie ciężar udowodnienia związku przyczynowego między zaniechaniem pozwanego Skarbu Państwa z nieskutecznością działań Policji (przeszłych i ewentualnie przyszłych) spoczywał na powodowej Spółce. Związek ten nie został wykazany, co skutkowało oddaleniem powództwa.

6. W świetle obowiązującego w czasie zdarzenia art. 420¹ k.c. nie ma wątpliwości co do tego, iż gmina może ponosić odpowiedzialność za niezgodne z prawem działanie radnych i członków zarządu. Niezbędną przesłanką odpowiedzialności jest jednak, po pierwsze, bezprawność działania funkcjonariusza, a po drugie, jego związek z wykonywaniem powierzonych mu czynności.

Niewątpliwie za bezprawne można uznać działanie radnego L., który - jak ustalono podzegał do niszczenia mienia. Mniej oczywista jest ocena postępowania radnego Rasia oraz wiceprezydenta Nowickiego. Uznanie ich działań za bezprawne jest mocno wątpliwe. Działania radnego Rasia nie polegały na inspirowaniu protestujących, w sensie sugerowania im konkretnych form protestów. Fakt, że cała Rada jednoznacznie dezaprobowwała budowę i dawała temu wyraz w spotkaniu z mieszkańcami może być wprawdzie uznany za udzielenie moralnego wsparcia, nie jest to jednak równoznaczne z bezprawnością działania. W myśl art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców”. Jako reprezentant mieszkańców wspólnoty samorządowej radny ma niewątpliwie prawo do wypowiedzania się w kwestiach żywotnych dla tej wspólnoty. Jest to niezbędny element zachowania więzi z mieszkańcami wspólnoty samorządowej. Dopóty, dopóki wypowiedzi radnych nie stanowią aprobaty lub zachęty do działań bezprawnych wydaje się, że granice bezprawności nie zostają przekroczone. Granic tych nie przekroczył również prezydent Nowicki, gdyż również w jego przypadku nie można mówić o aprobacie lub zachęcie do działań bezprawnych. Podejmowane przez niego działania miały niewątpliwie służyć rozwiązaniu sporu na drodze zgodnej z prawem.

Bezprawność działania można dostrzec jedynie w zachowaniu radnego L.

Zagadnienie sprowadza się do tego, czy były to działania podjęte przy wykonywaniu powierzonych czynności w rozumieniu art. 420¹ § 1 k.c.

Sąd Najwyższy w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z dnia 15.II.1971 r. przyjął, że ze sformułowania „przy wykonywaniu powierzonej mu czynności” wynika, iż dla obciążenia Państwa odpowiedzialnością musi istnieć związek między wykonywaniem powierzonej funkcjonariuszowi czynności a powstałą szkodą. Oznacza to, że odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie art. 417 i nast. k.c. jest wyłączona wówczas, gdy funkcjonariusz wyrządził szkodę tylko przy sposobności wykonywania powierzonej mu czynności. O tym, czy szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, czy tylko przy sposobności jej wykonywania, decyduje cel działania sprawcy. Zgodnie z tym Skarb Państwa odpowiada tylko wówczas, gdy zawinione działanie lub zaniechanie funkcjonariusza było związane z realizacją celu wynikającego z powierzonej mu czynności, chociażby było ono nawet wynikiem nieudolności lub przekroczenia instrukcji służbowej. Skarb Państwa nie ponosi natomiast odpowiedzialności wtedy, gdy funkcjonariusz, wykorzystując fakt powierzonej mu czynności, dąży do osiągnięcia innego celu niż ten, który wynika z powierzonej mu funkcji (np. czynność należąca do powierzonego mu zakresu działania wykorzystuje do osiągnięcia celu osobistego).

W doktrynie wskazuje się, że główna działalność radnych, polega na uczestnictwie w pracach rady i jej komisjach. Jednakże radny ma obowiązek utrzymywać stałą więź z wyborcami, przyjmować zgłaszane postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia. Jeżeli wyrządzi szkodę przy wykonywaniu tych wszystkich czynności, może powstać odpowiedzialność deliktowa jednostki samorządu terytorialnego, albowiem również w tym zakresie wykonuje on czynności charakterystyczne dla jednostki samorządu terytorialnego jako zrzeczenia mieszkańców danego terenu. W świetle powyższego nie można uznać, że w tak sprecyzowanym ustawowo zakresie powierzonych czynności i sposobach ich realizacji mieściło się zachowanie radnego L., który – jak ustalono – podzegał do uiszczenia mienia. Takie zachowanie wykracza poza zakres powierzonej czynności, o czym przesądza cel działania tego radnego. Brak więc podstaw do przypisania odpowiedzialności pozwanej Gminy na takie działanie funkcjonariusza samorządowego.

Reasumując stwierdzić należy, iż kasacja nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, co uzasadnia jej oddalenie (art. 393¹² k.p.c.).