



Sygn. akt IV CSK 407/10

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Jerzego K. – S.  
przeciwko Gminie Miasta G. oraz Skarbowi Państwa - Ministrowi Spraw  
Wewnętrznych i Administracji, Wojewodzie P. i Marszałkowi Województwa P.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 25 marca 2011 r.,  
skargi kasacyjnej powoda  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 9 września 2009 r.,

1. oddała skargę kasacyjną;
2. odstępuje od obciążania powoda kosztami postępowania kasacyjnego na rzecz pozwanych;
3. przyznaje adwokatowi Tomaszowi J. ze środków budżetowych Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego kwotę 2.000 (dwa tysiące) zł wraz z należnym podatkiem od towarów i usług, tytułem wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.

## Uzasadnienie

Jerzy K.-S. wniósł o zasądzenie od Gminy G. odszkodowania za zniszczenia w pomieszczeniach piwnicznych jego budynku przy ul. T. nr 105 w G., do których doszło 9 lipca 2001 r. w związku z powodzią i spuszczeniem wód powodziowych z Kanału R. Powód twierdził, że wskutek zalania wodą całkowitemu zniszczeniu uległa piekarnia w piwnicy budynku, którą wydzierżawiał Zygmuntowi S. oraz surowce i półprodukty. Na dochodzone odszkodowanie składały się koszty remontu pomieszczeń, odtworzenia parku maszynowego, utracony czynsz dzierżawny oraz równowartość zniszczonych surowców. Jako podstawę prawną odpowiedzialności Gminy powód wskazał art. 415 k.c., art. 417 k.c. i art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Gmina G. wniosła o oddalenie powództwa, twierdziła, że nie miała wpływu na powstanie powodzi i wylanie wód powodziowych z Kanału R.

Na wniosek powoda z 25 stycznia 2005 r. do udziału w sprawie w charakterze pozwanego został wezwany Skarb Państwa - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który 10 lipca 2001 r. zdecydował o przerwaniu wału przeciwpowodziowego, co - według twierdzeń powoda - doprowadziło do zalania pomieszczenia piekarni w jego budynku.

Pozwany Skarb Państwa - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wnosił o odrzucenie pozwu wobec niewyczerpania drogi administracyjnej dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 160 k.p.a., a ewentualnie o oddalenie powództwa. Twierdził, że przerwanie wału przeciwpowodziowego było działaniem w stanie wyższej konieczności w rozumieniu art. 424 k.c. Zasady naprawiania szkód powstałych podczas powodzi z 2001 r. reguluje ustawa z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 907), a powód mógł wystąpić o odszkodowanie na podstawie § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody

poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 55, poz. 573).

Postanowieniem z 22 maja 2007 r. Sąd Okręgowy w G. wezwał do udziału w sprawie jako pozwanego Skarb Państwa - Wojewodę P. i Marszałka Województwa P. Marszałek Województwa P. wniósł o odrzucenie pozwu w stosunku do niego lub o oddalenie powództwa, zarzucając, że nie ma legitymacji biernej w sprawie, a wysokość roszczenia nie została przez powoda wykazana. Wojewoda P. wniósł o oddalenie powództwa. Twierdził, że Kanał R. jest ciekim sztucznym, nie ma do niego zastosowania ustawa z 1974 r. - Prawo wodne, (Dz. U. 1974 r., Nr 38, poz. 320, ze zm.; dalej - prawo wodne z 1974 r.) i nie podlegał też władztwu Wojewody, a zgodnie z porozumieniem z 1993 r. administrowała nim pozwana Gmina.

Żądanie zasądzenia odszkodowania za zniszczony piec piekarniczy i park maszynowy powód rozszerzył 6 kwietnia 2005 r. do kwoty 341.599,06 zł i jednocześnie cofnął pozew o zapłatę 10.000 zł za utracone surowce i półprodukty, na co pozwani wyrazili zgodę. Utraconych korzyści z wydzierżawiania piekarni powód dochodził za okres do listopada 2006 r., bo w grudniu 2006 r. sprzedał lokal. W piśmie z 30 maja 2007 r. powód ostatecznie wskazał, że domaga się zasądzenia od pozwanych *in solidum* kwoty 546.099,06 zł.

Wyrokiem z 27 czerwca 2008 r. Sąd Okręgowy w G. oddalił powództwo, odstąpił od obciążania powoda kosztami procesu i umorzył postępowanie o zapłatę kwoty 10.000 zł.

Wyrok zapadł po ustaleniu, że w 2001 r. powód był właścicielem zabudowanej nieruchomości przy ul. T. 105 w G. W piwnicy budynku działała piekarnia, za dzierżawę której powód uzyskiwał czynsz w kwocie 1.000 zł, a następnie 2.500 zł miesięcznie. Piekarnia została zalana 9 i 10 lipca 2001 r. w związku z powodzią. Poziom wody, która się do niej przedostała wynosił od kilkunastu do kilkudziesięciu centymetrów. W momencie zalania w piekarni znajdowały się surowce do produkcji pieczywa oraz urządzenia piekarnicze, których rodzaj, ilość, jakość i stan techniczny nie są bliżej znane. Powód usunął je przed wytoczeniem powództwa.

Powódź była spowodowana bardzo intensywnym opadem deszczu. Opad dobowy 9 lipca 2001 r. był bliski dwukrotnemu opadowi normalnemu dla całego

lipca. Okres jego powtarzalności wynosi 300 lat. Deszcze spowodowały podniesienie poziomu wody w XIV-wiecznym Kanale R., który wypływa z P. i na znacznym odcinku biegnie wzdłuż terenów zurbanizowanych. Kanał i jego obwałowania nie są budowlą przeciwpowodziową, czyli urządzeniem melioracji wodnej w rozumieniu art. 71 prawa wodnego z 1974 r., gdyż spełniają wyłącznie funkcję zbiornika retencyjnego dla wód spływających z terenu zlewni. Przepływ w Kanale 9 lipca 2001 r. był ograniczony z uwagi na małe spadki podłużne, zamulenie przekroju czynnego oraz porost roślinnością wodną. Korona wału była obniżona. Infrastruktura hydrotechniczna zlewni i Kanału nie zdołała w tym dniu odebrać nadmiernego przyływu wody opadowej, która przelała się w pięciu miejscach przez obwałowania Kanału, zatapiając m.in. dzielnicę O., w tym T. 105.

Kanał R. jest własnością Skarbu Państwa. Wcześniej grunt pod nim został skomunalizowany i przekazany pozwanej Gminie, ale w 2003 r. stwierdzona została nieważność decyzji komunalizacyjnej. W czasie powodzi w lipcu 2001 r. pozwana Gmina, władała Kanalem jak właściciel. Na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 lipca 2001 r. w tym dniu około godz. 9.00 wykonano przekop między Kanalem a rzeką w celu skierowania wód z Kanału do rzeki. Przekop był wykonany w odległości około 300-400 m od granicy administracyjnej G.

Sąd Okręgowy uznał za zasadny podniesiony przez Gminę zarzut przedawnienia roszczenia powoda, przy przyjęciu, że termin ten wynika z art. 188 ust. 2 ustawy z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne, (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.; dalej – prawo wodne z 2001 r.), bowiem powód wniósł powództwo w 2004 r., w czasie obowiązywania tej ustawy. Zgodnie z art. 188 ust. 2 prawa wodnego z 2001 r., roszczenia o odszkodowanie za szkodę spowodowaną powodzią przedawniają się po upływie 2 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o zalaniu gruntu podczas powodzi. Sąd uznał, że zastosowanie tego przepisu ma podstawę w stosowanym przez analogię art. XXXV p.w.k.c., a termin przedawnienia liczy się od dnia wejścia w życie prawa wodnego z 2001 r., czyli od 1 stycznia 2002 r. Skoro powód wystąpił z roszczeniem 4 czerwca 2004 r., to jego roszczenie było już przedawnione. Roszczenia zgłoszone po 10 lipca 2004 r. Sąd uznał

za przedawnione także na podstawie art. 442 § 1 k.c. i nie znalazł podstaw do zastosowania art. 5 k.c.

Zgodnie z art. 77 i art. 80 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. regulacja i utrzymanie wód śródlądowych należy do właściciela wód, czyli do Skarbu Państwa, a zadania te wykonuje marszałek województwa jako zadanie zlecone. Przepisy art. 65, art. 77 i art. 78 prawa wodnego z 1974 r. regulujące zadania z zakresu ochrony przed powodzią nie są normami kompetencyjnymi, lecz jedynie zadaniowymi, co oznacza, że nie wynikają z nich konkretne obowiązki Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego i nie są także podstawą roszczeń cywilnoprawnych. Skoro pozwana Gmina nigdy nie była właścicielem Kanału, to nie ponosi odpowiedzialności za jego stan, mimo stwierdzenia przez biegłych, że 9 i 10 lipca 2001 r. Kanał nie był w pełni drożny. Gmina nie uchybiła też innym obowiązkom w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. W latach 1994-2001 wydatkowała na cele ochrony przeciwpowodziowej środki finansowe pozostające w granicach jej możliwości finansowych. Powódź w lipcu 2001 r. miała charakter ekstremalny, a pełna ochrona przed jej skutkami nie była możliwa. Przekop wykonany na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie miał wpływu na zalanie piekarni powoda. Nadto, powód nie udowodnił wysokości szkody, której naprawienia się domagał.

Sąd Apelacyjny przy rozpoznawaniu apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego wystąpił do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym, czy roszczenia odszkodowawcze dotyczące szkód wyrządzonych przez powódź z lipca 2001 r. ulegają przedawnieniu na podstawie art. 188 ust. 2 prawa wodnego z 2001 r. Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Zarzut przedawnienia podniosła bowiem tylko pozwana Gmina, która nie była właścicielem Kanału R., a zatem – zdaniem Sądu Najwyższego - udzielenie odpowiedzi nie było potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy. W toku postępowania apelacyjnego zarzut przedawnienia roszczeń podniósł także pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez wszystkie jednostki organizacyjne działające w sprawie.

Wyrokiem z 28 sierpnia 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego, odstępując od obciążenia powoda kosztami postępowania odwoławczego.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, ale przyjął, że do roszczeń powoda nie ma zastosowania art. 188 ust. 2 prawa wodnego z 2001 r., natomiast ma zastosowanie art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. Artykuł 188 ust. 2 prawa wodnego z 2001 r. należy do kategorii przepisów prawa cywilnego, choć nie jest zawarty w kodeksie cywilnym. Skoro przepisy wprowadzające kodeks cywilny odnoszą się do kodeksu cywilnego, to art. 188 ust. 2 prawa wodnego z 2001 r. nie może być w sprawie stosowany w związku z art. XXXV p.w.k.c. Prawo wodne z 2001 r. nie przewiduje stosowania art. 188 ust. 2 do zdarzeń sprzed dnia wejścia w życie tej ustawy. Do przedawnienia roszczeń powoda miał zastosowanie początkowo art. 442 § 1 k.c., a od 9 maja 2007 r. - w zakresie roszczeń nieprzedawnionych - ma zastosowanie art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c. Zgodnie z art. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 80, poz. 538) do roszczeń, o których jest mowa w art. 442<sup>1</sup> k.c. powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, a według przepisów dotychczasowych w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się przepisy art. 442<sup>1</sup> k.c. Zmiana ta weszła w życie z dniem 9 maja 2007 r.

Bieg trzyletniego terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym wierzyciel dowiedział się o szkodzie i osobie za nią odpowiedzialnej. Roszczenie o zapłatę skierowane 25 stycznia 2005 r. przeciwko Skarbowi Państwa nie było w tym dniu przedawnione, bo w sprawie nie ustalono, kiedy powód dowiedział się o przesłankach odpowiedzialności tego pozwanego, a wywodził ją z faktu wydania decyzji o przerwaniu wału Kanału, ewentualnie z zaniezań jako właściciela Kanału.

Sąd Apelacyjny zaakceptował pogląd Sądu Okręgowego, że Gminie nie można skutecznie zarzucić zaniezań właścicielskich w zakresie utrzymania w należytym stanie Kanału R. Wprawdzie do zadań własnych gmin należą sprawy gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), ale nie wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 u.s.g. zadania własne mają charakter obligatoryjny. Z prawa wodnego z 1974 r. nie wynika, żeby do zadań gmin należało utrzymanie w należytym stanie rzek i kanałów należących do Skarbu Państwa. Artykuł 7 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samodzielnej podstawy roszczeń o wykonanie rodzajowo określonych w nim zadań, ani podstawy roszczeń odszkodowawczych. Dla

uwzględnienia roszczenia o odszkodowanie konieczne byłoby - oprócz innych przesłanek wskazanych w art. 415 i nast. k.c. - ustalenie, że gmina naruszyła określony przepis lub określone przepisy ustawy konkretyzującej jej obligatoryjne zadania własne. To samo odnosi się do przypisania odpowiedzialności za szkodę Skarbowi Państwa. Art. 65 i art. 70 prawa wodnego z 1974 r. mają charakter ogólny i nie nakładają konkretnych obowiązków w zakresie utrzymania drożności rzek i kanałów na właścicieli wód i inne organy. W sposób bardziej ścisły zadania właścicieli wód określone są w art. 77, art. 78 i art. 80 tej ustawy. Kanał R. w lipcu 2001 r. był drożny, ale w pewnych miejscach był zamulony i porośnięty roślinnością wodną. Dla przypisania pozwanym odpowiedzialności konieczne było jednak wykazanie, że okoliczność ta wpłynęła na zalanie piekarni powoda. Powód nie przeprowadził dowodu pozwalającego na ustalenie istnienia takiego związku przyczynowego.

Postępowanie Skarbu Państwa w związku z wydaniem decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 lipca 2001 r. nakazującej przerwanie wału także nie było bezprawne. Decyzja ta była konieczna, a jej podjęcie mieściło się w granicach kompetencji. Powód nie udowodnił związku przyczynowego między szkodą a wydaniem tej decyzji, gdyż przerwanie wału nastąpiło daleko od jego nieruchomości (5,5 km). Zebrane dowody wskazują, że przyczyną wylewania się wody z Kanału było rozmycie wału w kilku miejscach w pobliżu nieruchomości powoda, nie zaś przerwanie wału.

Sąd Apelacyjny zaakceptował stanowisko, że powód nie udowodnił wysokości szkody z tytułu uszkodzenia pieca piekarniczego i kosztów remontu.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powód zarzucił, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem przepisów postępowania (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.), to jest: - art. 233 § 1 w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. poprzez pominięcie w uzasadnieniu istotnych dla sprawy środków dowodowych w postaci opinii biegłych sądowych oraz art. 224 i 225 k.p.c. poprzez nierozpoznanie wniosku powoda o otwarcie zamkniętej rozprawy i kontynuowanie postępowania dowodowego przed Sądem Apelacyjnym dla wyjaśnienia kwestii obligatoryjności wcześniejszego postępowania administracyjnego co do naprawienia szkody, a to mogłoby mieć

wpływ na rozstrzygnięcie sprawy; - art. 326 § 1 i 2 k.p.c. poprzez niezgodne ze stanem faktycznym wpisanie w protokole rozprawy apelacyjnej z 28 sierpnia 2009 r. i 9 września 2009 r., iż to Przewodniczący ogłosił wyrok a faktycznie ogłosił go Sędzia sprawozdawca oraz z naruszeniem prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt. 2 k.p.c.), to jest: art. 77, art. 78 i art. 80 prawa wodnego z 1974 r. przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, iż obowiązki z nich wynikające mają jedynie charakter norm zadaniowych i jako umieszczone w systemie prawa administracyjnego nie mogą być podstawą roszczeń cywilnoprawnych oraz art. 117 § 1 k.c. (w brzmieniu obowiązującym w czasie zdarzenia wyrządzającego szkodę) w warunkach, gdy odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza nie była uwarunkowana stwierdzeniem jego winy.

Powód wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach procesu za instancję kasacyjną.

Pozwani wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Nie ma racji skarżący, o ile zarzuca, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. poprzez pominięcie istotnych dla sprawy środków dowodowych w postaci opinii biegłych sądowych. Opinie biegłych sądowych, do których odwołuje się skarżący były podstawą ustalenia, że pozwani przed 9 lipca 2001 r. dopuścili się pewnych zaniedbań, gdy chodzi o wykonywanie zadań z zakresu zapobiegania powodziom, a w tym dniu Kanał R. był zasadniczo drożny, choć przepływ w nim był miejscowo ograniczony z uwagi na małe spadki podłużne, zamulenie przekroju czynnego oraz porost roślinnością wodną i obniżenie korony wału. Sąd Apelacyjny zaakceptował te ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i odniósł się do nich w motywach wyroku, ale o wyniku postępowania w sprawie zadecydowało stwierdzenie, że do wylania wód z Kanału R. w okolicy nieruchomości powoda, przy opadach o takiej intensywności, jak te z 9 i 10 lipca 2001 r., doszłoby także wtedy, gdyby pozwani



nie zaniedbali obowiązków z zakresu oczyszczania Kanału i utrzymania we właściwym stanie jego obwałowań.

Niezasadnie powód zarzuca Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 224 i 225 k.p.c. poprzez nierozpoznanie jego wniosku o otwarcie zamkniętej rozprawy i kontynuowanie postępowania przed Sądem Apelacyjnym – jak podaje – „w kwestii obligatoryjności wcześniejszego postępowania administracyjnego co do naprawienia szkody”. Z akt sprawy wynika, że wprawdzie już po zamknięciu rozprawy pełnomocnik powoda oraz powód złożyli pisma procesowe, w których odnieśli się do twierdzeń pozwanych (k. 1349-1366, k. 1367-1369), ale pisma te nie zawierały wyraźnie sformułowanych wniosków o otwarcie rozprawy, ze wskazaniem na takie nowe okoliczności faktyczne i środki dowodowe, które by w świetle art. 381 k.p.c. usprawiedliwiały uzupełnienie postępowania dowodowego przed sądem drugiej instancji. Z motywów zaskarżonego wyroku nie wynika, żeby kwestie dotyczące roszczeń możliwych do dochodzenia na drodze administracyjnej miały jakiegokolwiek znaczenie dla wyniku postępowania w sprawie.

Stosownie do art. 326 § 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym od 19 kwietnia 2010 r., a nadanym temu przepisowi ustawą z 17 grudnia 2009 r., (Dz. U. z 2010 r., Nr 7, poz. 45), ogłoszenie wyroku następuje na posiedzeniu jawnym, a jeżeli było odroczone, może go dokonać sam przewodniczący lub sędzia sprawozdawca. W dacie ogłoszenia wyroku wydanego przez Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie art. 326 § 2 k.p.c. stanowił, że w razie odroczenia ogłoszenia wyroku, czynności tej dokonuje przewodniczący.

Z protokołu ogłoszenia wyroku z 9 września 2009 r., zamieszczonego pod protokołem rozprawy apelacyjnej przeprowadzonej 28 sierpnia 2009 r., wynika, że czynności tej dokonał Przewodniczący. Powód utrzymuje natomiast, że wyrok ogłosił Sędzia sprawozdawca. Protokół ogłoszenia wyroku - jak każdy protokół - stanowi sprawozdawczy dokument urzędowy, którego celem jest miarodajne stwierdzenie istnienia lub nieistnienia faktów istotnych dla przebiegu postępowania w sprawie, utrwalenie przebiegu posiedzenia i innych czynności określonych w art. 158 § 1 k.p.c. Jako dokument urzędowy korzysta on z wynikających z art. 244 k.p.c. domniemań prawdziwości oraz prawidłowości zawartych w nim stwierdzeń

i oświadczeń (por. wyrok SN z 21 stycznia 2005 r., I CK 4/05, nie publ.). Protokół ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie nie został sprostowany, ale nawet gdyby było tak, jak twierdzi powód, to uchybienie przepisowi art. 326 § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed 19 kwietnia 2010 r., z uwagi na ogłoszenie wyroku przez sędziego sprawozdawcę zamiast przez przewodniczącego, nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy. W skardze kasacyjnej powód nie przedstawił zresztą argumentacji, która by uzasadniała odmienny wniosek. Trzeba podkreślić, że zmiana art. 326 § 2 k.p.c. w ten sposób, by przepis ten dopuszczał możliwość ogłoszenia wyroku przez sędziego sprawozdawcę wynikała z potrzeb praktyki, bo sędzia sprawozdawca, jako osoba lepiej zaznajomiona z materiałem procesowym zebrany w sprawie, jest w stanie w sposób dokładniejszy przedstawić stronom motywy, które zadecydowały o treści rozstrzygnięcia. Powód nie twierdzi, żeby wyrok ogłoszony został przez osobę spoza składu orzekającego wyznaczonego do rozpoznania sprawy, a tylko w takim przypadku można by rozważać możliwość oceny zaskarżonego wyroku z odwołaniem się do koncepcji aktu nieistniejącego. Oryginał wyroku w aktach sprawy jest podpisany przez cały skład sądu, a samo tylko pisemne oświadczenie powoda, że w chwili ogłoszenia wyrok był podpisany przez dwie osoby ze składu orzekającego nie może podważyć wiarygodności dokumentu urzędowego zalegającego w aktach.

2. Skoro nietrafne okazały się zarzuty skarżącego zmierzające do zakwestionowania czynności procesowych podjętych w sprawie przez Sąd drugiej instancji, w tym i takich, które by prowadziły do podważenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, to ocena zarzutów mieszczących się w zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) musi być odniesiona do tych faktów, które Sądy obu instancji przyjęły za podstawę subsumcji.

Powód dochodził roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej mu czynem niedozwolonym, a zatem powinien wykazać, że poniósł szkodę w rozumieniu art. 361 § 2 k.p.c., oznaczyć zdarzenie, które było jej źródłem, wykazać, że miało ono charakter bezprawny i pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą (art. 361 § 1 k.c.). O ile powód wiązał odpowiedzialność pozwanych z wykonywaniem władzy publicznej po 17 października 1997 r., to - w świetle ustalonej wykładni przepisów stanowiących podstawy tej odpowiedzialności

(por. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256) - nie miał obowiązku wykazywania, że działanie będące źródłem szkody było zawinione. Zdarzenia, z którymi powód łączył odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanych miały miejsce 9 i 10 lipca 2001 r. oraz przed tymi datami, a zatem w okresie obowiązywania art. 417 k.c. w brzmieniu: „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa” (§ 1); „jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa” (§ 2). Zgodnie z obowiązującym wówczas art. 420<sup>1</sup> § 1 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana, a przepisy art. 418, 419 i 420 k.c. do tej odpowiedzialności mają odpowiednie zastosowanie. Artykuł 417 k.c. został zmieniony, a art. 420<sup>1</sup> k.c. – uchylony przez ustawę z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692).

Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej za te bezprawne działania lub zaniechania organów osób prawnych, które nie pozostają w związku z wykonywaniem władzy publicznej jest zawinienie sprawcy (art. 416 k.c.) i tę przesłankę odpowiedzialności w sprawie o odszkodowanie powód ma obowiązek wykazać.

3. Szkoda, którą poniósł powód polegała na zniszczeniu wskutek działania wód powodziowych pomieszczeń piekarni i maszyn, które były w niej zainstalowane oraz na pozbawieniu go możliwości uzyskiwania dochodów z dzierżawy tych pomieszczeń. Tego rodzaju uszczerbek majątkowy został przez powoda niewątpliwie poniesiony, ale Sądy obu instancji uznały, że powód nie wykazał wysokości szkody polegającej na zniszczeniu pomieszczeń piekarni i maszyn w niej zainstalowanych. W skardze kasacyjnej nie zostały zgłoszone jakiegokolwiek zarzuty, które by mogły doprowadzić do podważenia tego stanowiska.

4. Powódź - zwłaszcza w rozmiarach ustalonych przez Sądy obu instancji - stanowi przypadek siły wyższej w rozumieniu art. 435 § 1 k.c. Jest przy tym zjawiskiem naturalnym, przyrodniczym. Odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wywołane powodzią mogą ponosić podmioty zobowiązane ustawowo do ochrony przeciwpowodziowej, o ile zaniedbają ciążących na nich obowiązków, przez co powiększy się rozmiar szkód wyrządzonych powodzią. Powód twierdził, że szkoda, którą poniósł była konsekwencją bezprawnego niewypełnienia przez właścicieli wód, budowli i murów tworzących brzeg wody w Kanale R. obowiązków określonych przez art. 65, art. 77, art. 80 prawa wodnego z 1974 r.

Według art. 65 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. ochrona przed powodzią należała do zadań organów administracji rządowej, gminy, powiatu oraz samorządu województwa. Artykuł 77 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. stanowił, że regulacja i utrzymanie wód śródlądowych należy do właścicieli tych wód, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie lub przepisach szczególnych, a wykonanie i utrzymanie budowli i murów tworzących brzeg wody należy do ich właścicieli. Jeżeli jednak takie budowle lub mury albo ich części spełniają funkcję urządzeń wodnych, a jednocześnie służą innym celom, w kosztach ich wykonania i utrzymania uczestniczą użytkownicy, w częściach odpowiadających uzyskiwanym korzyściom. Zgodnie z art. 80 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. utrzymanie wód śródlądowych polega na zachowaniu lub przywróceniu naturalnego stanu wody i brzegów albo na zachowaniu stanu, jaki powstał wskutek regulacji, oraz na zapewnieniu swobodnego spływu wody i lodów. Zacytowane wyżej przepisy nie dotyczą tej samej materii, bowiem art. 65 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. wskazuje na zadania organów administracji publicznej, a zatem odnosi się do sfery wykonywania władzy publicznej, natomiast art. 77 i art. 80 prawa wodnego z 1974 r. dotyczą obowiązków właścicieli wód i brzegów wód, niezależnie od ich statusu w sferze prawa publicznego.

Artykuł 65 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. wskazuje organy administracji publicznej, na których ciążyą zadania z zakresu ochrony przed powodzią, ale nie precyzuje rodzaju zadań z zakresu ochrony przed powodzią ciążących na tych organach ani także form ich realizacji. Nie może być zatem traktowany jako wzorzec nakazanego zachowania i punkt odniesienia przy rozważaniu

odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie. Za zaniechanie uznaje się bowiem każde niewykonanie, zupełne lub częściowe, obowiązku dostatecznie skonkretyzowanego w normie prawnej. Decydujące znaczenie dla tej odpowiedzialności ma zatem zgodność zachowania sprawcy z wzorcem postępowania ujętym w przepisie prawa materialnego, przy czym w prawie publicznym dominuje metoda regulacji obowiązku w taki sposób, by czynności nakazane i oczekiwane od zobowiązanego były szczegółowo określone przez przepisy, natomiast w prawie prywatnym ustawodawca zwykle wskazuje się na obowiązek zapobiegania pewnego rodzaju skutkom, bez wskazywania konkretnych środków (działań), które ten stan pozwalają osiągnąć. Pojęcie zaniechania stanowiącego przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej 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 (por. uzasadnienie wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256 oraz wyroku SN z 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, nie publ.).

Pewne zadania gmin z zakresu przeciwdziałania powodziom określone zostały także w ustawie o samorządzie gminnym. Sąd Apelacyjny wskazał na te przepisy i ocenił działania pozwanej w ich świetle, a skarżący nie zgłosił zarzutów, które by zmierzały do zakwestionowania stanowiska Sądu Apelacyjnego sformułowanego w związku z ich wykładnią.

Zarzuty w związku z art. 77 i art. 80 prawa wodnego z 1974 r. powód stawiał Gminie, którą uważał za właściciela Kanału R. Po stwierdzeniu nieważności decyzji komunalizacyjnej dotyczącej gruntu pod Kanałem R., zarzut zaniedbania obowiązkowi nałożonym na właściciela wód został przez powoda postawiony także Skarbowi Państwa i w związku z tym Sąd Okręgowy podjął czynności zmierzające do zapewnienia reprezentacji Skarbu Państwa w sprawie przez tę jednostkę organizacyjną, z której działaniem wiązało się roszczenie dotyczące zarzucanych Skarbowi Państwa zaniedbań. Wówczas Sąd Okręgowy wezwał do udziału w sprawie za Skarb Państwa Marszałka Województwa P., choć nie jest to *statio fisci* Skarbu Państwa lecz organ osoby prawnej odrębnej od Skarbu Państwa oraz Wojewodę P. Nie można zatem twierdzić, że powód nie pozwał Skarbu Państwa na

tej samej podstawie, na której pozwał Gminę, lecz wyłącznie na podstawie art. 417 § 1 k.c.

Trafnie przyjął Sąd Apelacyjny, że art. 77 i art. 80 prawa wodnego z 1974 r. nie są samodzielną podstawą odpowiedzialności, lecz jedynie wskazują na zakres obowiązków właściciela wód i urządzeń wodnych, których niewypełnienie uzasadnia przypisanie mu odpowiedzialności za szkodę, w tym także za szkodę powstałą w trakcie powodzi, bowiem żaden przepis prawa wodnego z 1974 r. bezpośrednio nie przewidywał odpowiedzialności właściciela wód lub urządzenia wodnego za szkody wyrządzone powodzią. Odpowiedzialność właściciela wód za szkodę wywołaną powodzią uzależniona jest od wykazania, że przypisane mu zaniechanie wypełnienia obowiązków nałożonych przez art. 77 i art. 80 prawa wodnego z 1974 r. pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Sądy obu instancji ustaliły, że przepływ w Kanale R. 9 lipca 2001 r. był miejscowo ograniczony z uwagi na małe spadki podłużne, zamulenie przekroju czynnego, porost roślinnością wodną oraz obniżenie korony wału. Takie ustalenia na temat stanu Kanału świadczą o zaniedbaniach właściciela, niemniej jednak o wyniku postępowania w sprawie zadecydowało ustalenie, że opisany wyżej stan Kanału nie pozostawał w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Przy tak intensywnych opadach, jakie wystąpiły 9 i 10 lipca 2001 r. do przelania się wód opadowych przez obwałowania Kanału doszłoby nawet wówczas, gdyby właściciel nie dopuścił się uchybień, gdy chodzi o stan utrzymania Kanału. W skardze kasacyjnej nie został zgłoszony zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny także art. 361 § 1 k.c., a zatem ta ocena Sądu pozostaje nie zakwestionowana.

5. Odpowiedzialność Skarbu Państwa, powód wiązał także z wydaniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w czasie akcji ratunkowej 10 lipca 2001 r., polecenia wykonania przekopu pomiędzy Kanalem R. i rzeką w celu skierowania do niej wód przepływających Kanalem. Wydane przez Ministra polecenie wykonania przekopu strony postępowania uważały za decyzję administracyjną i tak też działanie to kwalifikowały Sądy obu instancji. Trzeba jednak zauważyć, że decyzjami administracyjnymi są te akty administracyjne, które konkretyzują prawa lub obowiązki indywidualnie oznaczonego adresata, pozostającego w takiej konkretnej sytuacji faktycznej,

z którą normy prawa administracyjnego wiążą rozmaite konsekwencje. Istotne przy tym jest, że decyzje administracyjne zapadają po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania, w nauce zwanego postępowaniem jurysdykcyjnym. Polecenie wykonania przekopu pomiędzy Kanałem R. i rzeką nie było weryfikowane pod tym kątem, czy spełnia określone wyżej kryteria pozwalające przypisać mu cechy decyzji administracyjnej. Decyzja jest rodzajem aktu administracyjnego o charakterze kwalifikowanym, ale organy administracji mogą wydawać także inne akty administracyjne (władcze, jednostronne oświadczenia woli składane na podstawie przepisów prawa publicznego w celu wywołania przewidzianych tym prawem skutków) i polecenie Ministra z 10 lipca 2002 r. bez wątpienia mieści się w kategorii aktów administracyjnych. W stanie prawnym obowiązującym w czasie wystąpienia szkody i wniesienia pozwu dochodzenie odszkodowania zmierzającego do naprawienia szkody wywołanej wydaniem innego aktu administracyjnego niż decyzja nie wymagało uprzedniego wzruszenia aktu na drodze administracyjnej i nie musiało być poprzedzone wyczerpaniem trybu postępowania przewidzianego w art. 160 k.p.a., bo ten tryb miał zastosowanie tylko wtedy, gdy źródłem podlegającej naprawieniu szkody była decyzja.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenie Sądu Okręgowego, że skierowanie wód z Kanału R. do rzeki nie spowodowało szkody w budynku powoda, a wydanie polecenia przeprowadzenia w ten sposób akcji ratunkowej nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. W skardze kasacyjnej nie został zgłoszony zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c., a zatem ta ocena Sądu Apelacyjnego nie jest zakwestionowana.

W postępowaniu przed Sądem Okręgowym i Sądem Apelacyjnym wątpliwości budził sposób oceny problemu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powoda, ale w skardze kasacyjnej stanowisko zajęte w tej kwestii przez Sąd Apelacyjny nie jest podważane, a zatem nie może być też przedmiotem oceny Sądu Najwyższego.

Skoro zarzuty skarżącego okazały się nieuzasadnione, to na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji. Z uwagi na charakter

dochodzonego roszczenia oraz sytuację materialną powoda, Sąd Najwyższy odstąpił od obciążania go kosztami postępowania kasacyjnego należnymi pozwanym (art. 102 k.p.c.), a na rzecz pełnomocnika reprezentującego powoda z urzędu przyznał taryfowe wynagrodzenie za pomoc prawną udzieloną powodowi z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.