



Sygn. akt V CSK 153/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 sierpnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa E. Z. i E. J.
przeciwko Województwu X, Powiatowi W.,
Gminie W. oraz Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez
Wojewodę X i Komendanta Miejskiego Policji w W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 9 sierpnia 2012 r.,
skarg kasacyjnych pozwanych: Gminy W. i Skarbu Państwa - Komendanta
Miejskiego Policji w W. oraz Wojewody X
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 7 października 2010 r.,

**uchyla rozstrzygnięcie o oddaleniu apelacji pozwanych
zawarte w punkcie 2 zaskarżonego wyroku i przekazuje sprawę
w tym zakresie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego Sądowi Apelacyjnemu.**

Uzasadnienie

Powodowie E. Z. i E. J. pozwem z dnia 30 grudnia 2004 r. wnieśli o zasądzenie solidarnie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę X i Komendanta Komendy Miejskiej Policji w W., Gminy W. reprezentowanej przez Prezydenta Miasta W., Województwa X, Powiatu W. reprezentowanego przez Starostę Starostwa Powiatowego kwoty 5.728.142,99 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 26 czerwca 2003 r. tytułem odszkodowania za zniszczenia, spowodowane nielegalnym wydobywaniem węgla kamiennego przez osoby trzecie, na nieruchomości powodów położonej w W.

Pozwani wnieśli o oddalenie powództwa. Pozwana Gmina W. podniosła m.in. zarzut przedawnienia.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 października 2010 r. (1) ustalił odpowiedzialność stron pozwanych Gminy W. i Skarbu Państwa Komendanta Miejskiej Policji w W. za skutki nielegalnego wydobycia węgla na nieruchomości powodów położonej u zbiegu ulic A. i W. stanowiącej działkę nr /.../, dla której Sąd Rejonowy prowadzi księgę wieczystą nr /.../, uznając roszczenie powodów zgłoszone w niniejszym postępowaniu przeciwko tym pozwany za usprawiedliwione co do zasady, (2) oddalił powództwo w stosunku do pozwanych Województwa X, Powiatu W., (3) nie obciążył powodów kosztami poniesionymi przez pozwanych, co do których powództwa zostały oddalone.

Orzeczenie powyższe zostało zaskarżone apelacją przez powodów w części oddalającej powództwo, przez pozwanych Skarb Państwa - Komendanta Miejskiej Policji w W. i Gminę W. w części dotyczącej wyroku wstępnego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 7 października 2010 r. sprostował oczywistą omyłkę oznaczenia pozwanej Gminy, oddalił apelację pozwanych Skarbu Państwa - Komendanta Miejskiej Policji w W. i Gminę W., oddalił apelację powodów odstępując od obciążania ich kosztami postępowania na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody X.

Orzeczenie Sądów obu instancji oparte było na tożsamej podstawie faktycznej. Powodowie E. Z. i E. J. w dniu 23 grudnia 1997 r. w drodze przetargu nabyli od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa niezabudowaną nieruchomość gruntową o powierzchni 14,0309 ha położoną w gminie W. za cenę 32.900 zł. W

dacie nabycia teren, przylegający do kopalni, charakteryzujący się dużymi spadkami, był w części nieużytkiem, na części znajdowały się pastwiska, urządzenia sieci infrastruktury technicznej (naziemna linia energetyczna, magistrala wodna i gazowa, rurociąg ciepłej wody) miasta W. W planie zagospodarowania przestrzennego Miasta W., który następnie utracił moc, przewidywano dla tego terenu zabudowę produkcyjno - usługową, w części zadrzewienie. Na terenie W. i okolic, w związku z likwidacją Zagłębia Węglowego, wystąpiło strukturalne bezrobocie i na skalę masową rozpoczęło się nielegalne wydobywanie węgla kamiennego metodą odkrywkową w tzw. „biedaszybach” na terenach nieruchomości prywatnych, komunalnych i państwowych. Problem „biedaszybów” został uznany przez przedstawicieli lokalnych władz Gminy W. za problem społeczny, w ramach struktury Urzędu Miasta W. powołane zostało Biuro Ochrony i Reagowania Kryzysowego, podejmowano liczne działania zmierzające do aktywizacji zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu. W październiku 2002 r. w czasie zorganizowanej manifestacji, osobom zgromadzonym przed Urzędem Miejskim, domagającym się pracy lub nieprzeszkadzania w wydobywaniu na własną rękę węgla, Prezydent S. K. „pozwolił iść i kopać” i zapewnił że nie będą podejmowane działania represyjne wobec nielegalnie wydobywających węgiel.

Na terenie nieruchomości powodów zaczęto nielegalnie wydobywać węgiel od 1999 r. Na przełomie 2002-2003 r. działalność ta przybrała znacznie większą skalę, grupa wydobywających węgiel wzrosła, powstały zorganizowane podgrupy używające ciężkiego sprzętu, w tym samochodów do wywożenia urobku. Powodowie, w celu zabezpieczenia swojej nieruchomości, podejmowali działania polegające na lokalnym stawianiu płotu, tablic informujących o prywatnej własności terenu i zakazie kopania na tym terenie, a także wbijaniu pali i stawianiu innych przeszkód w miejscach, przez które prowadziły drogi przejazdu sprzętu używanego przez kopaczy. Działania te nie przynosiły skutku. Właściciele nigdy nie ogrodzili nieruchomości, nie zatrudnili ochrony. W dniu 23 sierpnia 2001 r. powodowie złożyli doniesienie do Prokuratury Rejonowej w W., Urzędu Górniczego w W., Straży Miejskiej w W., Komisariatu Policji w W. oraz Powiatowego Sztabu Zarządzania Kryzysowego w W. informując, że na działce urządzane są wbrew ich woli tzw. dzikie szyby górnicze i wydobywany jest nielegalnie węgiel opałowy. Dyrektor

Okręgowego Urzędu Górniczego w W. pismem z dnia 29 sierpnia 2001 r. poinformował, iż urząd nie jest właściwy do podejmowania działań w sprawie, a dla ochrony praw właścicieli gruntu przed dewastacją oraz ścigania sprawców dewastacji właściwe są organy Policji. Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego w W. w dniu 3 września 2001 r. wskazał, iż wizje lokalne przeprowadzone na nieruchomości powodów w dniach 21-23 sierpnia 2001 r. potwierdziły intensywne nielegalne wydobywanie węgla, poinformował, iż organ ten nie ma uprawnień do podejmowania działań związanych z ingerencją w prywatną własność. Pismem z dnia 12 września 2001 r. powód zwrócił się do Komendanta Policji w W. o udzielenie asysty funkcjonariuszy Policji w trakcie zasypywania wyrobisk na nieruchomości, uzyskał odmowę. Powód podjął samodzielnie próbę zasypywania nielegalnych wyrobisk, która nie powiodła się z uwagi na bierny opór kopiujących tam osób.

Urząd Miejski w W. pismami z dnia 1 października 2001 r. zwrócił się o sprawdzenie stanu bezpieczeństwa instalacji na terenie nieruchomości powodów do Zarządu Zakładu Energetycznego W., Dyrektora Zakładu Gazowniczego w W. i Dyrektora W. Zakładu Wodociągów i Kanalizacji. Ponadto Urząd zwrócił się do Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w W. w sprawie osób nielegalnie wydobywających węgiel, a także do Komendy Policji i Prokuratury Rejonowej o podjęcie działań mających na celu zahamowanie nielegalnego wydobywania węgla przez dużą liczbę osób na terenie prywatnej działki powodów, stwarzającego zagrożenie dla mieszkańców miasta W. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w piśmie z dnia 9 października 2001 r. przedstawił wyniki wizytacji przeprowadzonej na terenie nieruchomości powodów, m.in. wskazał, że zastano tam około 40 osób nielegalnie wydobywających węgiel, które stwierdziły, że zmuszone są do tego w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych swoich rodzin. Zakład Energetyczny w piśmie z dnia 18 października 2001 r. podał, że prace ziemne prowadzone na nieruchomości powodów nie zagrażają bezpieczeństwu urządzeń i linii energetycznych, jednakże mogą stworzyć takie zagrożenie w przyszłości. Z kolei Zakład Wodociągów i Kanalizacji zwrócił się do Komisariatu Policji i Straży Miejskiej o interwencję w związku z tym, iż nielegalne prace ziemne spowodowały odslonięcie na odcinku ok. 15 m magistralnego przewodu wodociągowego, a

dalsze prowadzenie prac naziemnych mogło doprowadzić do jego uszkodzenia. Straż Miejska potwierdziła ten fakt i wezwała powoda E. J. do podjęcia działań zmierzających do „wyeliminowania nieprawidłowości” występujących na jego terenie.

W dniu 18 grudnia 2001 r. Prokuratura Rejonowa umorzyła częściowo dochodzenie przeciwko kilku osobom podejrzanym o nielegalne wydobywanie węgla na działce powodów, wobec uznania ich zachowania jako wykroczenia. W sprawach o wykroczenia dotyczące nielegalnego wydobywania kopalin w postaci węgla kamiennego na terenie działki gruntowej należącej do powodów zapadły wyroki uznające obwinionych za winnych popełnienia czynu z art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze i skazujące ich na kary grzywny, które w większości - na podstawie art. 51 i 206 § 2 k.k.w. - wobec bezskuteczności egzekucji zostały umorzone. Powodowie nie wystąpili z roszczeniami cywilnymi przeciwko tym osobom.

Pismem z dnia 12 czerwca 2003 r. powodowie zwrócili się do Prezydenta Miasta z zapytaniem dotyczącym przyznania środków na likwidację tzw. biedaszybów na ich nieruchomości. Uzyskali informację, że rekultywacja obszarów zdegradowanych w wyniku nielegalnego wydobywania węgla przeprowadzona będzie ze środków publicznych jedynie na terenach stanowiących mienie Gminy W., a rekultywacja terenów prywatnych obciąża ich właścicieli, którzy ewentualnie mogą skorzystać ze środków pomocowych. W piśmie z dnia 4 sierpnia 2003 r. powodowie zwrócili się do Starosty W. o pomoc w przeciwdziałaniu działalności nielegalnych „kopaczy” węgla na ich nieruchomości i z pytaniem, czy powstałe szkody zostaną naprawione. Starosta wystąpił do Wojewody z wnioskiem o przyznanie środków finansowych na rekultywację nieruchomości powodów. Pismo to zostało przekazane według właściwości do Marszałka Województwa, który uznał, że nie ma podstaw do finansowania rekultywacji gruntów powodów, gdyż nigdy nie były użytkowane jako tereny rolne, ponadto jest to nieopłacalne, skoro koszty niezbędnych prac przekroczyłyby znacznie wartość gruntu i zalecił zalesienie. W dacie orzekania przez Sąd pierwszej instancji na nieruchomości powodów nadal trwało wydobywanie węgla metodą odkrywkową w tzw. biedaszybach. Nieruchomość w następstwie wskazanych robót jest w znaczącym

stopniu (ok. 80%) zniszczona, występują na niej dziury, tunele do głębokości 30-40m, hałdy, zapadliska.

Podstawa prawna rozstrzygnięcia, w zakresie podmiotowym i przedmiotowym odpowiadającym zaskarżeniu skargą kasacyjną, przedstawiała się następująco. Sąd Okręgowy wskazał, że brak przepisów szczególnych regulujących odpowiedzialność pozwanych, dlatego należy jej poszukiwać na zasadach ogólnych dotyczących czynów niedozwolonych, w tym m.in. art. 417 k.c. Przytoczył treść art. 417 k.c., z odwołaniem do interpretacji wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, i art. 420¹ k.c., przepis przejściowy (art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 162, poz. 1692) oraz art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 września 2004 r. Następnie stwierdził, że na podstawie „przepisów powołanych wyżej” powinny ponosić odpowiedzialność Gmina W. oraz Skarb Państwa - Komendant Miejski Policji w W. nie precyzując, czy orzeka na podstawie przepisów uchylonych czy obecnie obowiązujących.

Podstawy prawnej obowiązków Gminy W. upatrywał Sąd pierwszej instancji w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. t.j. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) - dalej także jako: u.os.g., zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone dla innych podmiotów i w art. 7 ust. 1 pkt 1, 3, 14 cyt. ustawy stanowiącym, że zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wskazał, odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, że przepis art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy tylko w powiązaniu z innymi, bardziej szczegółowymi regulacjami, może rodzić odpowiedzialność gminy w przypadku zaniechania podjęcia odpowiednich działań, jeżeli zdarzenie takie z uwzględnieniem adekwatnego związku przyczynowego będzie źródłem szkody. Jako że przepisy powołał art. 40 ust. 1 cyt. ustawy przyznający gminom prawo stanowienia aktów prawa miejscowego na obszarze gminy, w tym przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji

(Dz. U. t.j. z 2000 r., Nr 101, poz. 1092 ze zm., dalej także jako: u.o.p.), stwierdzający, że prezydent miasta może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym, działań zapobiegających naruszeniu prawa, zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, art. 1 ust.1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779) wskazujący że na terenie gminy może być utworzona samorządowa, umundurowana formacja – straż gminna, do której zadań należy m.in. ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. Sąd wskazał, że problem biedaszybów został uznany przez przedstawicieli lokalnych władz Gminy W. za problem społeczny i jej działania skupiły się na tłumieniu napięć społecznych i ochronie nieruchomości publicznych. W zakresie ochrony mienia prywatnego, w tym powodów, ograniczono się do sporadycznego patrolowania okolic przez funkcjonariuszy Policji i Straży Miejskiej, którzy legitymowali bądź zatrzymywali osoby wywożące węgiel. W świetle okoliczności sprawy i skali zjawiska działania te ocenił jako pozorne, wymagające intensyfikacji. Uznał, że skoro Gmina była w stanie zabezpieczyć grunty komunalne, to taka możliwość istniała także w odniesieniu do pozostałych nieruchomości, w tym powodów. Przyjmując, że przekraczałyby jej możliwości powinna podejmować starania w celu uzyskania pomocy Policji w przywróceniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na terenie Gminy doszło do sytuacji, w której grupa mieszkańców prowadząc działania zmierzające do kradzieży kopalin, będących własnością Skarbu Państwa niszczyła mienie, powodowała stan zagrożenia życia i zdrowia dla siebie, a gdyby doszło do uszkodzeń magistrali energetycznej, gazowej i wodnej i dla pozostałych mieszkańców. Zamiast podejmować właściwe działania Prezydent miasta, działając jako organ wykonawczy upoważniony do reprezentacji Gminy, „pozwolił” zaś na kontynuowanie kopania i zapewniał o braku represji. Sąd pierwszej instancji uznał, że Gmina ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zachowaniem swoich organów czynnym – polegającym na publicznym oświadczeniu Prezydenta W., że osoby nielegalnie wydobywające węgiel mogą nadal prowadzić swój proceder, czyli mogą to czynić za zgodą podmiotu do którego zadań należą sprawy

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, oraz biernym – polegającym na niepodjęciu przewidzianych wskazanymi ustawami działań zmierzających do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym mienia powodów. Zdaniem Sądu pierwszej instancji niezłożenie wskazanego oświadczenia i skuteczne wywiązanie się z obowiązków przez Gminę, jeżeli nawet nie zapobiegłoby działaniom biedaszybników, to co najmniej by je ograniczyło.

Jako podstawę prawną obowiązków spoczywających na Policji Sąd Okręgowy wskazał przepisy ustawy o Policji, w tym art. 1 ust. 2 nakładający jako podstawowe zadania m.in. ochronę życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, art. 15 upoważniający policjantów do legitymowania i zatrzymywania osób stwarzających w oczywisty sposób bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia. Uznał, że interwencje Policji na terenie nieruchomości powodów były rzadkie i w zasadzie ograniczone do legitymowania, pouczenia, zatrzymania nielicznych osób. Inne działania nie były podejmowane. Nie udzielono, mimo prośby powodów, pomocy przy akcji zasypywania biedaszybów, która na skutek agresji kopiących nie przyniosła rezultatów. Czynności podjęte ocenił jako mające charakter „prowizoryczny”, nie przynoszący efektów. Wskazał, że na Policji spoczywa obowiązek faktycznej obrony i zapewnienia bezpieczeństwa (prewencji i interwencji). Tłumaczenie, że nic nie można było zrobić nie usprawiedliwiało zaniechania, zwłaszcza że „w miarę” udało się zabezpieczyć tereny gminne i państwowe, uznał za niedostateczne, stwierdzając że należało być może zabiegać o pomoc jednostek wyższego szczebla. Sąd ocenił, że zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa wspiera wykładnia powołanych przepisów w zgodzie z Konstytucją, której przepisy gwarantują ze strony Państwa ochronę własności, w tym prywatnej. Uznał, że w sytuacji gdy na nieruchomości znajdowały się kopaliny będące własnością Skarbu Państwa oraz urządzenia użyteczności publicznej przerzucenie na powodów ciężaru ich zabezpieczenia byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Co do związku przyczynowego wskazał, co do obu pozwanych, że skuteczne wywiązanie się z obowiązków nałożonych przez ustawę, jeżeli nie zapobiegłoby „działaniom osób kopiących”, to co najmniej by je ograniczyło.

Sąd Apelacyjny nie odniósł się wprost do kwestii, czy zastosowanie ma art. 417 k.c. i art. 420¹ k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2004 r., czy art. 417 k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Wskazał jedynie, że kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia na gruncie art. 417 k.c., stanowiącego podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej w zw. z art. 2 i 77 Konstytucji, ma ustalenie czy organy władzy publicznej dopuściły się naruszenia prawa, które mogłoby rodzić odpowiedzialność za powstałą szkodę, a naruszenie może polegać na zaniechaniu podjęcia przez władzę publiczną odpowiednich działań, gdy obowiązek określonego działania wynika z obowiązujących przepisów prawa. W dalszej części uzasadnienia powołał jako podstawę odpowiedzialności Gminy i Skarbu Państwa art. 417 k.c. Stwierdził, że przyjęty przez Sąd pierwszej instancji zakres odpowiedzialności podmiotowej pozwanych, na tle niespornego stanu faktycznego, w pełni podziela i akceptuje.

Co do Gminy W. wskazał, że istnieją podstawy do konstruowania jej odpowiedzialności na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, który „w powiązaniu chociaż z takimi szczegółowymi regulacjami, jak wskazane wyżej”, może rodzić odpowiedzialność w przypadku zaniechania podjęcia odpowiednich działań. Zgodził się, że w realiach sprawy istnieją podstawy do przyjęcia jej w odniesieniu do pozwanej, która zaniechała działań lub podejmowała je w niewystarczającym zakresie, a jej bierność w przyczynowo-skutkowym łańcuchu zdarzeń była co najmniej jedną przyczyną powstania szkody na nieruchomości powodów. Uznał za niewystarczające jednorazowe zwrócenie się w 2002r. do Komendanta Policji o podjęcie działań, gdyż Prezydent W. wobec skali problemu także w latach późniejszych – w ramach wypełniania obowiązków z art. 7 ust. 2 pkt 14 u.o.s.g., skonkretyzowanego w art. 11 ust. 1 u.o.p.- powinien stanowczo zażądać od właściwego Komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia działań zapobiegających dalszym naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Brak tych działań określił jako zaniechanie w wykonywaniu ustawowych obowiązków. Wskazał ponadto na bierność postawy formacji samorządowej, tj. Straży Miejskiej, ograniczającej się jedynie do patrolowania i wezwania powoda, po stwierdzeniu odkrycia części instalacji, do

wyeliminowania nieprawidłowości na jego terenie. Za bezzasadny uznał zarzut niemożności ingerowania w cudze prawo własności, stwierdzając że chodziło o udzielenie pomocy w ochronie, którą można było zapewnić bez wkraczania na teren, chociażby poprzez uniemożliwienie osobom trzecim wjazdu, a tym samym dalszego prowadzenia nielegalnego wydobywania węgla. Oceniał, że władze Gminy skupiając się na działaniach monitoringowych i wyciszaniu napięć „niejako poświęciły dla spokoju społecznego interes i prawa powodów”, a jeżeli już taka sytuacja nastąpiła to szkoda powinna być naprawiona. Oświadczenie urzędującego Prezydenta miasta S. K. przy wykonywaniu powierzonych mu obowiązków, jako nawołujące wręcz do łamania porządku prawnego ocenił jako oczywiście bezprawne, rodzące odpowiedzialność deliktową. Odnosząc się do zarzutu apelacji dotyczącego braku dbałości powodów o własne mienie uznał, że podejmowali oni działania „w ramach posiadanych fizycznych i materialnych możliwości”. Za nieuzasadniony uznał podniesiony przez pozwaną Gminę zarzut przedawnienia roszczenia. Stwierdził, że powodowie w dniu 23 sierpnia 2001 r. złożyli doniesienia m.in. do Straży Miejskiej informujące, że na ich działce wbrew ich woli urządzone są dzikie szyby górnicze i wydobywany węgiel, zatem przy uwzględnieniu czasu niezbędnego do podjęcia odpowiednich działań, po którego upływie można dopiero stwierdzić zaistnienie bierności strony pozwanej w wykonaniu obowiązku, wnosząc pozew w grudniu 2004 r. nie uchybili trzyletniemu terminowi przedawnienia z art. 442 k.c. Gdyby przyjąć odmienne stanowisko, to z uwagi na szczególny charakter powstałych szkód, niewypełnienie obowiązków ustawowych przez pozwaną i niewielki czas opóźnienia, „ocenić by należało”, że podniesienie zarzutu przedawnienia, godząc m.in. w zasady zaufania obywatela do organów władzy, stanowi nadużycie prawa (art. 5 k.c.).

Odnosząc się do apelacji pozwanego Skarbu Państwa - Komendanta Miejskiego Policji Sąd Apelacyjny za chybione uznał zarzuty naruszenia prawa materialnego, tj. zastosowania art. 417 k.c. i naruszenia prawa procesowego (art. 233 k.p.c.). Podkreślił, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 1990 r. o Policji do jej podstawowych zadań i obowiązków należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, do wykonania których została wyposażona w szczególne uprawnienia, w tym do

stosowania przymusu bezpośredniego (art. 15 i 16 u.o.p.). Działania były oczywiście niedostateczne w sytuacji „wielokrotnego zgłaszania przez powodów bezprawnego wtargnięcia osób trzecich na ich nieruchomości i jej dewastacji”. Za nieodpowiednie, z uwagi na skalę zjawiska, uznał ograniczenie się do patrolowania, zatrzymywania pojedynczych osób, kierowania wniosków o ich ukaranie. Ocenił, że powiększanie się liczby osób wydobywających nielegalnie węgiel na nieruchomości powodów świadczy o braku skuteczności wykonywania obowiązku ochrony mienia powodów, niepodjęciu adekwatnych i we właściwym rozmiarze działań. W braku własnych możliwości pozwany powinien zwrócić się do jednostki nadrzędnej o odpowiednie wsparcie. Wskazał, że pozwana bezzasadnie naruszyła swój obowiązek ochrony ludzi i mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, mający podstawę w art.1 ust. 2 u.o.p., odmawiając udzielenia ochrony przy zasypywaniu biedaszybów. Stwierdził, że zaniechanie skutecznych interwencji dla ochrony mienia powodów pozostaje w adekwatnym związku przyczynowo-skutkowym ze szkodą.

Na marginesie Sąd zaznaczył, że kopaliny węgla kamiennego znajdujące się w obrębie nieruchomości powodów nie stanowią jej części składowej, są własnością Skarbu Państwa, co dodatkowo, oprócz ochrony mienia powodów, powinno zmobilizować pozwaną Skarb Państwa do podejmowania skutecznych działań.

Orzeczenie powyższe w części obejmującej rozstrzygnięcie o oddaleniu apelacji pozwanych odpowiednio zostało zaskarżone skargami kasacyjnymi przez Gminę i Skarb Państwa – Komendanta Miejskiego Policji oraz Wojewodę.

Pozwana Gmina w skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach zarzuciła: w ramach naruszenia przepisów postępowania - art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej wyroku, w tym nieprzytoczenie przepisów prawa stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, co powoduje niemożność kontroli kasacyjnej orzeczenia, oraz art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 378 §1 k.p.c. i art. 382 k.p.c. przez przyjęcie za własne ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego bez merytorycznych rozważań i uznanie, że stan faktyczny jest w sprawie bezsporny, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy gdyż Sąd II

instancji zamiast zasady swobodnej oceny dowodów zastosował zasadę dowolnej oceny co skutkowało przypisaniem pozwanej Gminie odpowiedzialności za szkodę w mieniu powodów. W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego zarzuciła naruszenie art. 417 k.c. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że brak wielokrotnego stanowczego żądania od Komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia działań zapobiegających dalszym naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej rodzące po stronie pozwanej Gminy odpowiedzialność za szkodę powstałą na nieruchomości powodów; art. 417 k.c. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na przyjęciu, że niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej rodzące po stronie pozwanej Gminy odpowiedzialność za szkodę powstałą na nieruchomości powodów stanowiła bierna postawa Straży Miejskiej, podczas gdy formacja ta zobowiązana jest do ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych, a nie na terenach należących do osób fizycznych, czy prawnych; art. 417 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej rodzące po stronie pozwanej Gminy odpowiedzialność za szkodę powstałą na nieruchomości powodów stanowi wystąpienie Prezydenta Miasta, podczas gdy brak jest związku przyczynowego pomiędzy tą wypowiedzią a powstałą szkodą; art. 442 k.c. w zw. z art. 5 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż podniesiony przez pozwaną Gminę zarzut przedawnienia nie zasługuje na uwzględnienie, podczas gdy powodowie nie powoływali się na art. 5 k.c. W konkluzji wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części jej dotyczącej oraz o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa w całości i orzeczenie o kosztach procesu.

Pozwany Skarb Państwa – Komendant Miejski Policji oraz Wojewoda w skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach zarzucił: w ramach naruszenia przepisów prawa materialnego uchybienie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1

ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten nakłada na pozwanego skonkretyzowany obowiązek ochrony własności powodów oraz że uchybienie temu obowiązkowi miało charakter niezgodny z prawem; art. 361 § 1 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że istnieje związek przyczynowy między zaniechaniem działania funkcjonariuszy Policji a szkodą powstałą w majątku powodów w wyniku działania osób trzecich; art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 228, poz. 1947) w zw. z art. 143 oraz art. 47 § 2 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że złoża węgla kamiennego znajdujące się na nieruchomości będącej własnością powodów stanowią własność Skarbu Państwa. W ramach naruszenia przepisów postępowania zarzucił uchybienie treści art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez zaniechanie wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, zaniechanie zbadania przesłanki związku przyczynowego wskutek czego zaskarżone orzeczenie nie poddaje się kontroli kasacyjnej; art. 318 §1 k.p.c. w zw. z art. 378 § 1 k.p.c. oraz art. 386 § 4 k.p.c. poprzez nierozpoznanie istoty sprawy z uwagi na nierozstrzygnięcie o zasadzie odpowiedzialności Skarbu Państwa i Gminy W; art. 378 § 1 k.p.c. poprzez nieustosunkowanie się do wszystkich zarzutów apelacji wniesionej przez Skarb Państwa i odstąpienie od ustosunkowania się do zarzutu apelacji naruszenia art. 361 §1 k.c. W konkluzji wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i jego zmianę przez oddalenie powództwa bądź jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji.

Sąd Najwyższy zważył:

1. Uzasadnione są podstawy kasacyjne obu skarg dotyczące naruszenia prawa procesowego, tj. art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego uchybienie przez sąd drugiej instancji treści wskazanych przepisów może wyjątkowo wypełniać podstawę kasacyjną przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. Ma to miejsce wówczas gdy, wskutek niezachowania wymagań co do motywowania orzeczeń, nie poddaje się ono kontroli kasacyjnej, w szczególności gdy uzasadnienie nie ma wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera takie braki, które ją uniemożliwiają (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98,

OSNC 1999, nr 4, poz. 83, z dnia 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 100, z dnia 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, nie publ., z dnia 16 stycznia 2006 r., V CK 405/04, nie publ., z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, nie publ., z dnia 21 marca 2007 r., I CSK 458/06, nie publ.).

Takimi wadami uzasadnienia orzeczenia Sądu Apelacyjnego są w niniejszej sprawie: zaniechanie szczegółowego odniesienia się do przesłanek odpowiedzialności deliktowej i pogłębionych rozważań, w tym nie wskazania zakresu przedmiotowego i temporalnego działań oraz zaniechań pozwanych, zakwalifikowanych jako zdarzenia rodzące ich odpowiedzialność odszkodowawczą, szkody oraz zachodzącego między nimi związku przyczynowego, brak wyraźnego oznaczenia i wyjaśnienia przyjętej podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Podkreślić należy, że trafność tej podstawy kasacyjnej ma bezpośrednie przełożenie na powołane przez skarżących zarzuty naruszenia prawa materialnego. Sprawa ma charakter nietypowy, spór jest skomplikowany pod względem faktycznym i prawnym, gdyż dotyczy odpowiedzialności innych podmiotów niż bezpośrednio wyrządzający szkodę w mieniu powodów, wywodzonej z obowiązków pozwanych o charakterze publicznoprawnym, ich działań i zaniechań co najmniej w części następczych wobec działań rzeczywistych sprawców. Powodowie w podstawie faktycznej powództwa wskazywali na określone działania i zaniechania obu pozwanych (oraz podmiotów trzecich, co do których powództwo zostało oddalone), dotyczące oznaczonego przedziału czasowego. Powoływali się przy tym na własną jedną czynność skierowaną do jednostki podległej gminie (doniesienie z dnia 23 sierpnia 2001 r. do Straży Miejskiej o samowoli na terenie ich nieruchomości) i dwie skierowane do lokalnej Policji (doniesienie z dnia 23 sierpnia 2001r. o samowoli na terenie ich nieruchomości i wnioszek z dnia 12 września 2001r. o udzielenie asysty funkcjonariuszy Policji w trakcie zasypywania wyrobisk) oraz na jednorazowe działanie organu Gminy, tj. wystąpienie Prezydenta miasta S. K. w październiku 2002r. w czasie manifestacji bezrobotnych. Jednakże motywacja rozstrzygnięcia, szeroko omawiająca problemy natury ogólnej, przyczyny i zakres działań osób trzecich bezprawnie wydobywających węgiel na terenie W. od 1999r., masowość tej akcji, stan ogólnego zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego, powinności jednostki samorządowej i policji nie pozwala

jednoznacznie stwierdzić, czy Sąd Apelacyjny uznał wskazane działania powodów za prawnie relewantne i skutkujące obowiązkiem podjęcia przez Gminę i Policję odpowiednich czynności dotyczących zabezpieczenia ich mienia, czy przyjął, że na obu pozwanych podmiotach przypisane im obowiązki ciążyły jako takie już wcześniej, niezależnie od zawiadomień poszkodowanych, a jeśli tak, to brak których i dotyczących jakiego okresu stanowił podstawę przyjętej w orzeczeniu odpowiedzialności za zaniechania. Nie jest także jasne, zwłaszcza w świetle nieprawidłowej formuły zawartej w sentencji wyroku wstępnego, czy Sąd uwzględnił szkodę polegającą na uszkodzeniu nieruchomości, czy na zwiększeniu jego przedmiotowego zakresu, oraz w jakiej dacie występującą. Zagadnienia powyższe mają istotne znaczenie także z punktu widzenia trzeciej przesłanki odpowiedzialności, tj. związku przyczynowego oraz dalszych kwestii objętych zarzutami skarg kasacyjnych, w tym podstawy prawnej odpowiedzialności pozwanych, także związanej ze zmianą stanu prawnego, dokonaną ustawą z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), oraz podniesionego zarzutu przedawnienia.

2. Dopiero po ustaleniu konkretnego działania bądź zaniechania, z którego według twierdzeń powodów wynikać ma szkoda i dokonaniu oceny jego bezprawności, po ustaleniu czy rzeczywiście i jaka wystąpiła szkoda możliwe jest badanie zachodzącego między nimi związku przyczynowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2001 r., I PKN 361/00, OSNP 2003, nr 3, poz. 62, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2012 r., II CSK 648/11, nie publ.). Kontynuując ten wątek wskazać trzeba, że zgodnie z art. 361 § 1 k.c., do którego odwołują się skarżący, dla stwierdzenia adekwatnego związku przyczynowego w danym indywidualnym stanie faktycznym należy ustalić, po pierwsze czy zdarzenie stanowi warunek konieczny wystąpienia szkody (test *conditio sine qua non*), po drugie ocenić, czy szkoda jest normalnym następstwem tego zdarzenia (selekcja następstw). Pierwszy umożliwia stwierdzenie, czy między zdarzeniem a szkodą zachodzi obiektywna zależność. W tym celu należy zbadać, czy niewystąpienie zdarzenia w danej konkretnej sytuacji powodowałoby, że oznaczona szkoda także nie wystąpiłaby. Dla wyniku testu nie mają znaczenia możliwe inne zdarzenia, które mogą mieć wpływ na istnienie i wysokość szkody. Przy selekcji

następstw należy w sposób obiektywny ustalić, czy prawdopodobieństwo skutku zwiększa się każdorazowo wraz z wystąpieniem przyczyny danego rodzaju. Relacje kauzalne często są wielocłonowe, a ich elementy mogą występować jednocześnie lub układać się w łańcuch przyczynowo-skutkowy, ale wówczas wszystkie ogniwa łańcucha zdarzeń podlegają ocenie z punktu widzenia kryterium normalności. W orzecznictwie i piśmiennictwie prawa przyjmuje się, że uznaniu normalności następstw nie sprzeciwia się okoliczność, że chodzi o dalsze skutki określonego zdarzenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r., III CSK 135/05, nie publ., z dnia 14 grudnia 2004 r., II CK 249/04, nie publ., z dnia 4 listopada 1977 r., II CR 355/77, OSN 1978, nr 11, poz. 205; z dnia 18 lutego 1981 r., IV CR 605/80, OSNC 1982, nr 4, poz. 50; z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 826/00, nie publ.). Podkreśla się szczególne problemy związane z określeniem związków kauzalnych w przypadkach zaniechań wskazując, że za normalne następstwa niepodjęcia określonych działań należy uznać te z nich, których wystąpienie każdorazowo zmniejsza albo wyłącza prawdopodobieństwo danego skutku (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1952 r., C 584/52, PiP 1953, nr 8-9). Nie odpowiada powyższym wymogom ogólnikowa ocena normatywnej przesłanki związku przyczynowego dokonana przez Sąd Apelacyjny (1, 2, 3), co oznacza, że nie można odmówić trafności zarzutom obu skarg kasacyjnych dotyczącym tej kwestii.

3. Na uwzględnienie zasługują także zarzuty skarg kasacyjnych pozwanych w zakresie dotyczącym niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Z uzasadnienia orzeczenia sądu odwoławczego, powołania w odniesieniu do odpowiedzialności obu pozwanych wyłącznie art. 417 k.c. i nazewnictwa („władza publiczna”) wynika, że jako podstawę odpowiedzialności deliktowej pozwanych przyjęto wskazany przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2004 r., co w istocie - mimo deklarowanej akceptacji odmiennego stanowiska Sądu Okręgowego - oznacza zmianę podstawy prawnej rozstrzygnięcia, której omówienia, umożliwiającego kontrolę jej prawidłowości, brak.

Zachodzi w związku z tym konieczność rozważenia zagadnień prawa międzyczasowego, wynikająca ze wskazania jako przyczyny sprawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, zarówno

działań jak i zaniechań oraz związanych z tym różnic. Dla oceny skutków prawnych działań czynnych właściwe jest prawo obowiązujące w chwili ich podjęcia (reguła tempus regit actum, zawarta w normie art. XLIX § 1 p.w.k.c., art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw). W odniesieniu do zaniechań problem jest bardziej skomplikowany, zważywszy że mogą mieć one charakter jednorazowy, bądź ciągły. Co do pierwszych – wskazana zasada powinna być stosowana bez ograniczeń. W odniesieniu do zdarzenia ciągłego „powstanie stanu prawnego” może być jednak rozumiane różnie, w szczególności jako jego rozpoczęcie, trwanie, bądź zakończenie. Sąd Najwyższy w uchwale (7) z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 144, dotyczącej odpowiedzialności za zaniechanie normatywne przyjął, że dla jej przyjęcia miarodajny jest stan prawny obowiązujący w chwili, w której zaniechanie się rozpoczęło. Odwołał się przy tym do art. 417 k.c., interpretowanego w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując że może on stanowić podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe po jej wejściu w życie. Stwierdził, że nie ma znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy miała charakter narastający, jeżeli stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., gdyż wówczas art. 417 k.c. (w obecnym brzmieniu) i art. 417¹ § 4 k.c. nie mają zastosowania, chociażby po tym dniu powstała (ewentualnie zaczęła zwiększać się) szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Według tego rozwiązania należy oceniać również skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Dla uzasadnienia zajętogo stanowiska Sąd Najwyższy odwołał się również do wykładni a contrario art. XLIX § 3 p.w.k.c. Znacząca różnica przedmiotowa pomiędzy wprowadzonym wówczas nowym roszczeniem odszkodowawczym, wywodzonym z odpowiedzialności za zaniechanie normatywne, a znanym dotychczasowemu porządkowi prawnemu roszczeniu z czynu niedozwolonego polegającego na zaniechaniu, przemawia za uznaniem wskazanego stanowiska Sądu Najwyższego za uzasadniony wyjątek i za przyjęciem na zasadach ogólnych, że stan zaniechania ciągły powinien być każdorazowo oceniany w świetle obowiązującego stanu prawnego. Konsekwentnie szkody wywołane przez bezprawny stan zaniechania istniejący przed dniem 1 września 2004 r. podlegałyby ocenie na podstawie przepisów art. 417 k.c. i art.

420¹ k.c., a po tej dacie - art. 417 k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

4. Istotne znaczenie ma podniesione przez pozwanych w ramach podstaw skarg kasacyjnych, zagadnienie kwalifikacji prawnej zdarzeń, polegających na nie podjęciu oznaczonych czynności przez pozwanych, jako zaniechania w rozumieniu przepisów mających stanowić źródło roszczeń odszkodowawczych. W tym zakresie, niezależnie od zmian stanu prawnego, utrzymuje się rozbieżność stanowisk w orzecznictwie sądowym oraz między nim a doktryną prawniczą dotycząca tego, czy tylko naruszenie skonkretyzowanej normy prawnej nakładającej obowiązek działania uzasadnia przyjęcie, że do zaniechania doszło. Judykatura odnosząca się do tej kwestii jest zróżnicowana i podlega ewolucji. Dominujący jest pogląd, że zaniechanie działania władzy publicznej obejmuje tylko te sytuacje, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest ściśle oznaczony w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00, nie publ. i z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, Biul. SN 2005, nr 7, poz. 14, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC-ZD 2011, nr 3, poz. 55). Odnotować jednak należy także odmienne stanowisko, przedstawione w orzeczeniu Sądu Najwyższego (7) z dnia 4 marca 1965 r., III CR 9/65, OSNC 1966, nr 2, poz. 17, w którym - na tle stanu faktycznego dotyczącego zranienia beczką metalową na dzikiej plaży – przyjęto, iż z nakazu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego wynika, że na Miejskiej Radzie Narodowej spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa w takich miejscach publicznych łatwo dostępnych. Odnosząc się do tego orzeczenia przedstawiciele nauk prawnych wskazali, że nie jest rzeczą konieczną, aby przepis ustawy nakładał na daną osobę konkretny obowiązek przedsięwzięcia pewnych kroków, zapewniających bezpieczeństwo dla otoczenia. Wystarczy, że w miejscu dostępnym dla wszystkich istniała niebezpieczna sytuacja, która uzasadnia obowiązek zabezpieczenia przed wypadkiem. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 1970 r., I CR 490/70 (nie publ.) przyjął, że w sytuacji zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia obywateli, mimo braku przepisów konkretyzujących

obowiązek działania, należy podjąć takie działania w celu uniknięcia zagrożenia, jakie wynikają z przyjętych w danym społeczeństwie i w danym czasie zasad współżycia społecznego. Brak prawnego obowiązku działania (tu: ustawienia znaku drogowego) nie wyłącza odpowiedzialności na zasadach ogólnych. Za rozszerzeniem zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy publicznych, którzy z przyczyny niedbalstwa zaniechali wyegzekwowania i nie podjęli skutecznych środków, w szczególności zmierzających do zastępczego wykonania decyzji wyegzekwowania nakazu wyburzenia balkonu w złym stanie technicznym, czego następstwem było oberwanie balkonu w prywatnym budynku opowiedział się Sąd Najwyższy również w orzeczeniu z dnia 2 czerwca 1972 r., I CR 42/72, OSN 1973, nr 3, poz. 34. Podobnie w odniesieniu do szkody na osobie doznanej przy samodzielnym usuwaniu konara drzewa, złamanego wcześniej przez wiatr i nie usuniętego, mimo interwencji, Sąd Najwyższy wskazał, że beczynność funkcjonariuszy, którzy zaniechali obowiązku utrzymywania we właściwym stanie drzew prowadząca do utrzymywania się stanu zagrożenia bezpieczeństwa ludzi, stanowi czyn niedozwolony. Takie stanowisko oparte zostało na twierdzeniu o szczególnej roli służebnej, jaką jednostki samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne Skarbu Państwa mają wobec obywateli. W kolejnym orzeczeniu z dnia 26 października 2003 r., II CKN 1374/00 (szkoda doznana w wypadku komunikacyjnym będącym następstwem nieusuniętego oleju na jezdni) przyjęto, że zaniechanie jest zawinione jeżeli funkcjonariusz nie podejmuje działania, do podjęcia którego jest zobowiązany, a odpowiedzialność Skarbu Państwa dotyczy także zaniechania przez funkcjonariusza podjęcia takich działań organizujących pracę, które umożliwiałyby wykonanie zadań spoczywających na nim i na funkcjonariuszach mu podległych

Odmienne stanowcze stanowisko wyrażono w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70 (Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, OSNC 1971, nr 4, poz. 59) wskazując, że gdy szkoda jest wynikiem zaniechania, dla przyjęcia winy funkcjonariusza konieczne jest przyjęcie

konkretnego obowiązku działania z jego strony, z tym że nie było to równoznaczne z przyjęciem aby wprost wynikał on z przepisu prawa. Pogląd zbliżony, ale odwołujący się do naruszenia obowiązku „skonkretyzowanego w przepisie prawa” przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CSK 367/04, M. Prawn. 2006 r., nr 17, poz. 941 (do którego bezpośrednio odwoływały się sądy orzekające w przedmiotowej sprawie), wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 332/03, nie publ. wskazującym, że zaniechanie przez prokuratora zabezpieczenia mienia podejrzanego na poczet roszczeń wyklucza możliwość przypisania Skarbu Państwa odpowiedzialności za zaniechanie na podstawie art. 417 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, skoro art. 291 § 1 k.p.k. stwarza prokuratorowi uprawnienie a nie obowiązek wydania postanowienia w tym przedmiocie.

Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko Sądu Najwyższego, przedstawione w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2011 r., IV CSK 407/10, nie publ. Ostatecznie oddalając powództwo o odszkodowanie - wobec przyjęcia, że powódź o znacznych rozmiarach stanowi przypadek siły wyższej w rozumieniu art. 435 § 1 k.c. - wskazał on, że odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wywołane powodzią mogą ponosić podmioty zobowiązane ustawowo do ochrony przeciwpowodziowej, o ile zaniedbają ciężących na nich obowiązków, przez co powiększy się rozmiar szkód. Niemniej odwołując się do art. 65 ust. 1 prawa wodnego z 1974 r. przewidującego, że ochrona przed powodzią należała do zadań organów administracji rządowej, gminy, powiatu oraz samorządu województwa czyli sfery wykonywania władzy publicznej, uznał, że przepis ten nie precyzuje rodzaju i form realizacji zadań z zakresu ochrony przed powodzią ciężących na tych organach, zatem nie może być „traktowany jako wzorzec nakazanego zachowania i punkt odniesienia przy rozważaniu odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie”. Opowiedział się tym samym za stanowiskiem, że za zaniechanie uznaje się każde niewykonanie, zupełne lub częściowe, obowiązku dostatecznie skonkretyzowanego w normie prawnej, a decydujące znaczenie ma zgodność zachowania sprawcy z wzorcem postępowania ujętym w przepisie prawa materialnego. Stwierdził, że w prawie publicznym dominuje metoda regulacji obowiązku w taki sposób, by czynności nakazane i oczekiwane od zobowiązanego

były szczegółowo określone przez przepisy prawa w taki sposób, aby można było ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło.

Uwzględniając tendencje rozwojowe prawa, aksjologię, której prawo ma służyć Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym przedmiotowe skargi kasacyjne, co do zasady nie wyklucza w oznaczonych stanach faktycznych przyjęcia szerszego zakresu odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechania, także w wypadku naruszenia powinności nie mających wprost postaci obowiązku, nałożonego oznaczonym przepisem prawa materialnego publicznego. W szczególności przemawia za tym fakt, że tak wyznaczony zakres odpowiedzialności odpowiada standardom wynikającym z Rekomendacji Nr R (84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej, przyjętej dnia 18 września 1984r. przez Komitet Ministrów Rady Europy, zarówno co do definicji „czynności władzy publicznej” rozumianej jako „wszelkie działania lub zaniechania, które mogą wywierać bezpośredni skutek w sferze praw, wolności lub interesów innych osób” (zawartą w pkt 3) jak i zasady (1) wskazującej, że szkody spowodowane uchybieniem władzy publicznej, jakiego w postępowaniu pokrzywdzony mógł - według prawa - rozsądnie oczekiwać, powinny być wynagradzane. Co do wykładni pojęcia obowiązku „z zakresu wykonywania władzy publicznej”, w rozumieniu art. 417 k.c. w brzmieniu aktualnie obowiązującym, co do zasady, podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały (7) Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 r., III CZP 48/11, OSNC 2012, nr 5, poz. 57, a co do powinności samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych obejmujących sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przedstawiony w cyt. wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, M. Prawn. 2005, nr 7. Niemniej, dopuszczając możliwość poszerzenia zakresu odpowiedzialności, Sąd Najwyższy w obecnym składzie uznaje, iż powinna stanowić ona wyjątek. Każdorazowo - rozważając celowość jego przyjęcia - należy uwzględniać indywidualne okoliczności danej sprawy, wyważać powinności i interesy prawne zainteresowanych, aby nie dopuścić do nieograniczonej, zbliżonej do absolutnej, odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego za skutki naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na danym terenie.

Dotyczy to w szczególności szkód wyrządzanych zdarzeniami masowymi, wystąpieniami społecznymi o charakterze zbiorowego nieposłuszeństwa, związanymi z naruszaniem norm prawnych, społecznych i etycznych, dziejącymi się na znacznym powierzchniowo terytorium, rozciągniętymi w czasie, niemożliwymi bądź trudnymi do zapobieżenia czy ogarnięcia i, w zasadzie, nie do opanowania bez użycia środków przymusu bezpośredniego bądź środków dalej idących. Nie można również pominąć ocen rzeczywistej możliwości, celowości i skuteczności działań Skarbu Państwa (policji) i jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z wykonywania władzy publicznej, w tym związanych ze stosowaniem wskazanych środków - w wypadku gdyby zostały one podjęte. Na ogół brak będzie podstaw do przyjęcia wskazanego wyjątku w sytuacji, gdy poszkodowany poprzez działanie bądź zaniechanie czynności, możliwych do podjęcia we własnym zakresie, bierne zachowanie i nie wystąpienie lub spóźnione wystąpienie do właściwych organów o podjęcie interwencji lub udzielenie pomocy spowodował powstanie lub zwiększenie rozmiaru szkody. Powinności władzy publicznej w zakresie ochrony mienia prywatnego mają bowiem charakter subsydiarny.

Wskazany wyżej niedostatek ustaleń i ocen prawnych w sprawie poddanej kontroli kasacyjnej uniemożliwia zajęcie stanowiska do tego, czy prawidłowo została przyjęta zasada odpowiedzialności pozwanych w wyroku wstępnym, oraz odpowiednio odniesienie się do dalszych zarzutów skarg.

5. Istotna, zważywszy na zdarzenia (działania i zaniechania) mające być źródłem szkody powodów, jest kwestia przedawnienia. Zarzut w tym zakresie został podniesiony jedynie przez pozwaną Gminę, która w skardze kasacyjnej powołując się na uchybienie treści art. 442 k.c. w zw. z art. 5 k.c. wskazuje, że naruszenie prawa podmiotowego przyjął Sąd odwoławczy z urzędu, mimo nie powołania go przez powodów. Stanowisko skarżącej tylko w części zasługuje na akceptację. Po pierwsze dlatego, że stosowanie prawa materialnego, włącznie z oceną w aspekcie klauzul generalnych, należy do kompetencji sądów, zatem rozważenie i zastosowanie art. 5 k.c. może mieć miejsce także z urzędu. Po drugie, Sąd dokonał oceny w aspekcie konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego z wyraźnym zastrzeżeniem że ma ona charakter ewentualny, gdyż wcześniej stwierdził, że

powodowie nie uchybili trzyletniemu terminowi przedawnienia z art. 442 k.c., liczonemu od dnia 23 sierpnia 2001 r., tj. złożenia doniesienia do Straży Miejskiej. Oznacza to, że Sąd przyjął, iż na skutek tej czynności powstał obowiązek działania i, po doliczeniu okresu niezbędnego do ich podjęcia, wystąpiło zaniechanie, ponadto że w tej dacie powodowie dowiedzieli się o powstaniu szkody i osobie zobowiązanej do jej naprawienia oraz rozpoczęli bieg termin przedawnienia. Takie stanowisko byłoby prawidłowe w odniesieniu do braku interwencji związanej z jednostkowym, czasowo ograniczonym zdarzeniem (jak wskazano w piśmie do Policji z dnia 12 września 2001 r. planowana czynność zasypywania wyrobisk) i jednorazowego zaniechania. Pozostaje ono w sprzeczności z pozostałymi wywodami Sądu odwoławczego wyraźnie odwołującymi się do zaniechań organów Gminy oraz podległych jej służb w zakresie tolerowania procederu trwającego na nieruchomości powodów w znacznym przedziale czasowym. W istocie zatem nie wiadomo czy Sąd przyjął zaniechanie Gminy jako zdarzenie (czyn) o charakterze ciągłym czy szereg jednorazowych zaniechań z samodzielnymi terminami wymagalności wynikających z nich roszczeń o naprawienie szkody. Odnośnie do tej kwestii wskazać należy na przyjęty w orzecznictwie pogląd, że jeżeli źródłem szkody jest zdarzenie o charakterze ciągłym przedawnienie rozpoczyna bieg z ustaniem takiego zdarzenia (por. mającą moc zasady prawnej uchwałę (7) Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1969 r., III PZP 43/68, OSNCP 1969, nr 9, poz. 150, uchwałę (7) Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1996 r., II PZP 3/96, OSNCP 1997, nr 14, poz. 269, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2006 r., I CSK 222/06, nie publ.).

6. Podkreślenia wymaga, że orzeczenie wydane w odniesieniu do pozwanych Gminy i Skarbu Państwa jest wyrokiem wstępnym, a brak takiego oznaczenia w sentencji sądów obu instancji nie zmienia jego charakteru procesowego. Zgodnie z art. 318 k.p.c. wyrok wstępny wydaje się wówczas gdy sporna jest zasada, na jakiej jest oparte roszczenie. Orzeczenie takie przesądza jedynie o stronie przedmiotowej, zatem o prawie lub stosunku prawnym, i jego treść musi być ograniczona do stwierdzenia o uznaniu roszczenia za uzasadnione co do zasady (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 1982 r., IV CR 230/82, OSNCP 1983, nr 2-3, poz. 42). Niedopuszczalne jest szczegółowe odnoszenie się

w sentencji do kwestii legitymacji procesowej lub materialno-prawnej, do przedmiotowego zakresu odpowiedzialności. Narusza te zasady sformułowanie wydanego w rozpoznawanej sprawie wyroku wstępnego, którym ustalono odpowiedzialność pozwanych „za skutki nielegalnego wydobycia węgla na oznaczonej nieruchomości powodów”. W świetle powyższych uwag jako bezzasadny ocenić należy zarzut kasacyjny Skarbu Państwa dotyczący nie wskazania relacji między odpowiedzialnością obojga pozwanych, niezależnie od tego, że wydanie orzeczenia wstępnego w tym przedmiocie byłoby zbędne, skoro solidarność osób ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym wynika wprost z ustawy (art. 441 § 1 k.c.). Podkreślenia wymaga, że moc wiążąca wyroku wstępnego oznacza, iż po jego uprawomocnieniu się nie można podważać zasadności dochodzonego roszczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1999 r., I PKN 401/99, OSNP 2001, nr 8, poz. 259). Konsekwentnie późniejsze podniesienie zarzutu przedawnienia, jako przesłanki niezaskarżalności roszczenia, jest bezskuteczne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1999 r., I CKN 169/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 86, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 1 stycznia 1950 r., C 1736/49, PiP 1951, nr 1, z dnia 30 marca 2011 r., III CSK 165/10, nie publ., cyt. wyżej wyrok z dnia 1 grudnia 1999 r., I PKN 401/99). Ustalenia co do przyczynienia się poszkodowanego, dotycząc wysokości roszczenia, nie są objęte materiały wyroku wstępnego i podlegają ocenie przy wydaniu orzeczenia końcowego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1997 r., II CKN 365/97, OSNC 1998, nr 4, poz. 66, z dnia 24 września 2009 r., IV CSK 207/09, OSNC 2010, nr 4, poz. 58).

Uzasadnione podstawy kasacyjne obu skarg skutkują koniecznością uchylecia zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), z pozostawieniem Sądowi ponownie rozpoznającemu sprawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.).

jw