



Sygn. akt III CSK 211/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący)
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa R. K.
przeciwko Powiatowi O.
przy uczestnictwie interwenienta ubocznego po stronie pozwanego Gminy
O.
o zadośćuczynienie i odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 6 czerwca 2014 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 31 stycznia 2013 r.,

uchyla zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego w K. z dnia 12 września 2012 r., oraz przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w K. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

R. K. wniosła o zasądzenie od Powiatu O. 77.682,05 zł z ustawowymi odsetkami.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 12 września 2012 r. oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanego i interwenienta ubocznego po 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz nakazał pobrać od niej na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w K. 122,57 zł tytułem części kosztów sądowych. Ustalił, że w dniu 23 stycznia 2010 r. powódka, wracając z kuligu zorganizowanego przez zakład pracy, przy wysiadaniu z wynajętego autobusu na zatoczce autobusowej przy ulicy J. w O. poślizgnęła się na nieodśnieżonej i oblodzonej nawierzchni jezdni, doznając trójkostkowego złamania kończyny dolnej lewej z podwichnięciem stopy do tyłu. Powódka została poddana operacji w dniu 1 lutego 2010 r. w Szpitalu w O. Dolna lewa kończyna została unieruchomiona opatrunkiem gipsowym podudziowym do dnia 25 marca 2010 r., a od kwietnia 2010 r. powódka była rehabilitowana. Podczas kolejnej hospitalizacji w dniach od 18 do 20 maja 2010 r. stwierdzono wygojenie złamania kostek i operacyjnie usunięto zespolenie. Od czerwca 2010 r. powódka chodziła o kulach, jest nadal leczona z powodu dolegliwości bólowych lewego stawu skokowego. Doznany uraz pogłębił nerwicę lękową, na którą powódka leczy się od 16 lat, co sprawiło że częstotliwość konsultacji psychiatrycznych zwiększyła się u niej z półrocznych na comiesięczne. Po wypadku powódka przebywała na zwolnieniu lekarskim od 23 stycznia do 19 lipca 2010 r., a następnie dwa razy po sześć miesięcy pobierała świadczenia rehabilitacyjne. Z dniem 10 listopada 2010 r. pracodawca rozwiązał z nią umowę o pracę na podstawie art. 53 § 1 pkt 1 lit. b) k.p., a od 20 lipca 2011 r. powódka przebywa na rencie inwalidzkiej. Zatoczka autobusowa, na której miał miejsce wypadek, stanowi część drogi powiatowej, nad którą zarząd sprawuje Powiat O. W dniu 9 listopada 2007 r. Rada Miasta O. podjęła uchwałę w sprawie przejęcia zadania Powiatu O. w zakresie zimowego utrzymania jezdni dróg powiatowych na terenie Gminy O., czego konsekwencją jest porozumienie tych podmiotów w sprawie zimowego utrzymania dróg powiatowych na terenie Miasta O., w tym drogi, na której znajduje się rzeczona zatoczka. W porozumieniu ustalono, że Gmina zabezpieczy w umowie z wykonawcą odpowiedzialność wykonawcy za ewentualne

szkody poniesione przez osoby trzecie powstałe przy realizacji przedmiotu zamówienia. Miasta O. podjęła uchwałę w sprawie przejęcia zadania Powiatu O. Gmina O. umową z dnia 12 października 2009 r. zleciła Konsorcjum firm Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Spółka z o.o. i R. Spółka z o.o., zwanemu dalej "Konsorcjum", konserwację pasów drogowych związanych z zimowym utrzymaniem jezdni dróg na terenie Miasta O. w sezonie zimowym 2009/2010, obejmującym między innymi rzeczoną zatoczkę. W tej umowie kontrahenci ustalili, że wykonawca będzie ponosił pełną odpowiedzialność za ewentualne szkody zamawiającego i osób trzecich spowodowane prowadzeniem akcji zimowej.

Sąd Okręgowy przyjął, że uchwała Rady Miasta O. oraz porozumienie zawarte przez pozwaną Powiat oraz Gminę O. w przedmiocie przejęcia przez Gminę obowiązku zimowego utrzymania dróg powiatowych na terenie tej Gminy znajduje podstawę prawną w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym, a skoro, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), utrzymanie porządku w gminach jest zadaniem własnym gminy, to Gminę należy traktować jako profesjonalistę, między innymi w zakresie zimowego utrzymania dróg. Powierzając wykonywanie tego rodzaju czynności Gminie O., pozwany Powiat nie dopuścił się więc winy w wyborze i przy przyjęciu deliktowej odpowiedzialności za szkodę zwolnił się w świetle art. 429 k.c. z odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez powódkę. W tej sytuacji pozwany nie jest biernie legitymowany w niniejszym procesie, co nie przesądza o odpowiedzialności interwenienta ubocznego (Gminy) czy Konsorcjum, które w ogóle nie brało udziału w postępowaniu. Brak podstaw odpowiedzialności pozwanego sprawia, że bezprzedmiotowe są ustalenia w zakresie wysokości poniesionej przez powódkę szkody i krzywdy, ale, zdaniem Sądu Okręgowego, ustalenia wynikające z dokumentacji lekarskiej i opinii biegłych uzasadniają przyjęcie, że dochodzona przez powódkę kwota 75.000 zł z tytułu zadośćuczynienia nie jest zawyżona.

Powódka wniosła apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r. oddalił apelację i zasądził od powódki na rzecz pozwanego 2.700 zł tytułem kosztów postępowania

apelacyjnego. Podkreślił, że uchwała Rady Miasta O. oraz zawarte na jej podstawie porozumienie są legalnymi aktami prawnymi w świetle art. 8 ust. 2a, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 5 ust. 2 i art. 12 pkt 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) w związku z art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.). Sąd Apelacyjny podzielił podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 429 k.c. przez przyjęcie, że Gmina O. jest podmiotem profesjonalnym w zakresie utrzymywania dróg publicznych, gdyż utrzymywanie porządku i czystości na terenie gmin jest jej obowiązkiem ustawowym. Uznał jednak, że zarzut ten nie może podważyć oddalenia powództwa wobec braku legitymacji biernej po stronie pozwanego Powiatu. Gmina O. zawarła bowiem kolejną umowę, w której zleciła m.in. czynności objęte porozumieniem Konsorcjum, które zawodowo trudni się tego rodzaju usługami, a więc profesjonalście w rozumieniu art. 429 k.c.

Powódka wniosła skargę kasacyjną, w której zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, mianowicie art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 417 § 1 i 2 k.c., art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 19 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz ust. 4 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 429 k.c., art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 19 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz ust. 4 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 415 k.c. oraz art. 429 k.c., a z ostrożności procesowej także przepisów postępowania, mianowicie art. 98 § 1 i § 3 w związku z art. 107 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowy problem w niniejszej sprawie sprowadza się do tego, czy jednostka samorządu terytorialnego może zwolnić się od odpowiedzialności deliktowej na podstawie art. 429 k.p.c. przez to, że powierzyła wykonanie czynności podmiotowi, który w zakresie swej działalności zawodowej trudni się wykonywaniem takich czynności. Zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem

wypowiedzi Sądu Najwyższego. W piśmiennictwie natomiast trafnie podkreślono, że utożsamianie władzy publicznej wyłącznie z wykonywaniem *imperium* (władztwem administracyjnym) nie jest uprawnione na gruncie prawa cywilnego, dla którego - w zakresie dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej - przedmiotem zainteresowania są wszelkie prawne formy działania państwa. Działanie państwa, jak też pochodna działalność samorządu wyrażają się nie tylko w zachowaniach traktowanych jako władcze z uwagi na możliwość stosowania przymusu, ale także w konstytucyjnie określonych innych sferach, np. organizacji ochrony zdrowia lub systemu edukacji, gdzie na państwie nie spoczywa jakikolwiek obowiązek, którego korelatem byłoby uprawnienie jednostki. Ta sfera aktywności państwa, związana z realizacją zadań publicznych, może i powinna być - w pewnym co najmniej zakresie - traktowana jako przejaw wykonywania władzy publicznej, mimo iż co do zasady nie ma charakteru władczego. Nie jest ona jednak władcza wobec jednostki tylko wówczas, gdy jest należycie wykonywana. Zadania publiczne państwa realizowane są bowiem - generalnie rzecz ujmując - na płaszczyźnie prywatnoprawnej w drodze wykorzystania elementów kontraktowych, charakteryzujących się dobrowolnością przystąpienia do nich przez jednostkę. Natomiast stan rzeczy, w którym zadania publiczne państwa nie są wykonywane albo są wykonywane nieprawidłowo przez zastosowanie niewłaściwej metody realizacji zadania, stawia jednostkę - pozbawioną uprawnień i środków ochrony - w sytuacji przymusu faktycznego. Taki stan rzeczy - jako obciążający władzę publiczną - powinien rodzić jej odpowiedzialność odszkodowawczą, dla której realizacji właściwe są przepisy art. 417 i nast. k.c. Można tu wskazać na realizację zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, które obejmują m.in. sprawy z zakresu usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), wykonywanych w różnych zakresach, w drodze powierzenia ich realizacji podmiotom spoza aparatu administracji publicznej, które w tym zakresie wchodzi w dalsze stosunki kontraktowe. Niewykonywanie przez te podmioty obowiązków kontraktowych, wyrządzające szkodę odbiorcom usług, wiąże się niekiedy bądź z wadliwą organizacją tego zadania przez samorząd gminy,

bądź z brakiem kontroli i nadzoru nad przejawami jego realizacji, bądź wreszcie z niezapewnieniem bezpośrednim wykonawcom należnych środków w sytuacjach, gdy wykonywanie zadania jest współfinansowane przez samorząd. Brak jest wówczas jakichkolwiek podstaw do zwolnienia władzy publicznej od odpowiedzialności regulowanej art. 417 i nast. k.c., mimo że zdarzenie szkodzące nie wiąże się bezpośrednio ze stosowaniem przymusu i jest ponadto w procesie realizacyjnym „uwikłane” dwukrotnie w relacje cywilnoprawne typu kontraktowego (relacja między gminą a wykonawcą zadania z zakresu użyteczności publicznej oraz relacja między tym wykonawcą a odbiorcą usługi). W tym stanie rzeczy nieusprawiedliwiona wydaje się teza natury ogólnej, że prawna dopuszczalność powierzenia przez organ władzy publicznej zadania z zakresu użyteczności publicznej (zadania publicznego) innemu podmiotowi spoza sfery władzy publicznej czyni z tego zadania przejaw działalności niewładczej albo że może z innej przyczyny zwolnić powierzającego z odpowiedzialności na podstawie art. 417 i nast. k.c. Samo bowiem powierzenie zadania przez organ państwowy lub samorządowy innemu podmiotowi, niezależnie od sposobu tego powierzenia, nie zwalnia władzy publicznej od odpowiedzialności, o czym przekonuje ponad wszelką wątpliwość treść art. 417 § 2 k.c.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela przedstawioną wypowiedź, która znajduje silną podstawę normatywną w art. 417 § 2 k.c. Zgodnie z tym przepisem, 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. W niniejszej sprawie dwukrotnie nastąpiło zlecenie wykonania zadania z zakresu władzy publicznej (utrzymania dróg publicznych): najpierw przez Powiat O. Gminie O., a następnie przez Gminie O. Konsorcjum firm Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Spółce z o.o. i R. Spółce z o.o. Obydwa zlecenia mieszczą się w hipotezie normy zamieszczonej w art. 417 § 2 k.c. Okoliczność, że Gmina O. powierzyła wykonanie zadania wspomnianemu Konsorcjum, nie zwalnia zatem pozwanego Powiatu O. z odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.