

Sygn. akt I ACa 770/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 marca 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Jadwiga Chojnowska
Sędziowie	:	SA Elżbieta Borowska SA Elżbieta Bieńkowska (spr.)
Protokolant	:	Urszula Westfal

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2012 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **Województwa (...)**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 12 października 2011 r. sygn. akt I C 659/10

I. oddala apelację;

II. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda Województwa (...) kwotę 5400 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję.

UZASADNIENIE

Powód Województwo (...) wnosił o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) w O. kwoty 800.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia zapłaty. W uzasadnieniu pozwu podał, że w dniu 21 listopada 2008 roku na rzece G. odłamał się czterometrowy odcinek stopnia betonowego, co spowodowało powstanie wyrwy w zaporze, która jest urządzeniem melioracji podstawowych i stanowi własność Skarbu Państwa. Utrzymanie i remonty tego urządzenia są zaś zadaniem Marszałka Województwa (...) z zakresu administracji rządowej. Dlatego środki finansowe na utrzymanie oraz remonty urządzenia przyznawane są z budżetu państwa. Powód zwracał się do pozwanego o przydział środków w kwocie 1.500.000 zł na zabezpieczenie budowli. W pierwszej fazie na zakup i wykonanie ścianek szczelnych należało przeznaczyć 800.000 zł. Powód mając świadomość i poczucie własnej

odpowiedzialności za skutki zaniechania robót zabezpieczających wydatkował kwotę 800.000 zł z własnego budżetu. Podkreślił, że nie żąda zwiększenia dotacji celowej, ale dochodzi naprawienia szkody.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) w O. wnosił o odrzucenie pozwu, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o oddalenie powództwa. W uzasadnieniu swego stanowiska podnosił, że sprawy z zakresu przyznawania i przekazywania dotacji nie mieszczą się w pojęciu sprawy cywilnej. Spór między dwoma organami administracji publicznej nie jest sprawą cywilną, nawet jeżeli jeden z nich jest organem administracji państwowej, a drugi samorządowej. Zakwestionował także wszystkie przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Prawomocnym postanowieniem z dnia 4 lutego 2011 roku Sąd Okręgowy w Olsztynie odmówił odrzucenia pozwu w niniejszej sprawie.

Wyrokiem z dnia 12 października 2011 roku Sąd Okręgowy w Olsztynie uwzględnił w całości powództwo oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 47.217 zł tytułem kosztów procesu. Rozstrzygnięcie to oparł na następujących ustaleniach faktycznych i ocenie prawnej:

W dniu 21 listopada 2008 roku na rzece G. w miejscowości S. doszło do katastrofy budowlanej na progu piętrzącym, powstała wyrwa w progu betonowym na długości 4 m. Zapora została wybudowana w 1927 roku. Co roku były wykonywane przeglądy techniczne, a gruntowny przegląd był wykonywany raz na pięć lat. Ostatni taki przegląd przed zdarzeniem miał miejsce 28 października 2008 roku. Komisja oceniła wówczas ogólny stan obiektu jako dobry. Ze względu na spiętrzenie wody i możliwość szybkiego spuszczenia wody należało podjąć niezwłocznie czynności zabezpieczające. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego stwierdzono, że katastrofa była skutkiem naturalnego zużycia materiału. Inspektor zobowiązał Zarząd Melioracji i (...) w O. (podległy Marszałkowi Województwa (...)) do podjęcia natychmiastowych działań zabezpieczających. Zarząd zlecił wykonanie badań geotechnicznych, opracowanie koncepcji naprawy i zawarł umowę ze specjalistyczną firmą na wykonanie robót zabezpieczających. Prace zabezpieczające zostały wykonane w dniach 15 - 30 grudnia 2008 roku przez Zakład (...) w S.. Za wykonane prace firma wystawiła fakturę VAT na kwotę 800.000 zł. Kwotę powyższą Marszałek Województwa (...) przełał, z własnych środków budżetowych, na konto Zarządu Melioracji i (...) w O., zaś Zarząd przełał ją na konto firmy H- (...) z S.. Prace remontowe na zaporze na rzece G. były kontynuowane, ogólny koszt tych robót wyniósł 1.900.000 zł. Wojewoda (...) wypłacił Marszałkowi Województwa kwotę 1.100.000 zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów remontu przedmiotowej zapory.

Marszałek Województwa (...) wielokrotnie zwracał się do Wojewody (...) o zapłatę kwoty 800.000 zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów prac zabezpieczających na zaporze na rzece G.. W odpowiedzi Wojewoda nie kwestionował, że poniesione przez Samorząd Województwa wydatki w celu usunięcia katastrofy budowlanej w dniu 21 listopada 2008 roku na rzece G. były wydatkami poniesionymi na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Poinformował jednakże, że wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zwiększenie budżetu o kwotę 800.000 zł. W odpowiedzi na pisma Wojewody Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że podjął decyzję o przyznaniu kwoty 1.100.000 zł, natomiast stwierdził, że nie ma możliwości przyznania środków w wysokości 800.000 zł na zabezpieczenie skutków katastrofy budowlanej. W odpowiedzi na kolejny wniosek pismem z dnia 4 października 2010 roku Minister poinformował Wojewodę (...), że wskazana należność stanowi zobowiązanie wymagalne Skarbu Państwa i właściwym będzie wystąpienie Wojewody do Ministra Finansów o zaspokojenie roszczeń Samorządu Województwa z rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa. Wojewoda pismem z dnia 15 października 2010 roku zwrócił się do Ministra Finansów o zwiększenie jego budżetu o kwotę 800.000 zł, stanowiącą zobowiązanie wymagalne Skarbu Państwa, której słusznie domaga się Samorząd Województwa. Brak było odpowiedzi ze strony Ministerstwa Finansów, żądana kwota nie została przyznana.

Sąd Okręgowy odniósł się do oznaczenia przez powoda w pozwie statio fisci Skarbu Państwa tj. Wojewodę (...) w O. i nie podzielił stanowiska pozwanego, iż właściwym statio fisci w niniejszej sprawie będzie Minister Finansów. Sąd pierwszej instancji powołał się w tym zakresie na przepis art. 2 i 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie dotyczący uprawnień wojewody. Dodał, iż żaden przepis ustawy

z dnia 18 lipca 2001 roku prawo wodne nie wskazuje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Ministra Finansów bądź Ministra Środowiska jako reprezentanta Skarbu Państwa w tym zakresie. Podkreślił, że to Wojewoda dysponował środkami pieniężnymi w ramach dotacji, decydował komu i w jakiej wysokości je przyznać (art. 50 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), był władny do przekazania środków pieniężnych na ten konkretny cel, sprawował nadzór nad prawidłowością wykorzystania przyznanych środków i bezpośredni nadzór nad usuwaniem klęsk żywiołowych. Na podstawie analizy pism Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Sąd pierwszej instancji wywiódł, iż brak było szczególnego przepisu statuującego danego Ministra jako statio fisci Skarbu Państwa. Sąd Okręgowy finalnie uznał, że powód prawidłowo oznaczył w pozwie statio fisci Skarbu Państwa.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż bezsporny był fakt, że utrzymywanie urządzeń wodnych należy do marszałka województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej zgodnie z przepisami art. 21 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku prawo wodne. Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji i remontach w celu zachowania ich funkcji (art. 64 powołanej ustawy). Następnie na podstawie analizy art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, art. 49 ust. 1, 4 - 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Sąd Okręgowy stwierdził, iż pomimo zobowiązania ustawowego pozwany nie przekazał w terminie środków finansowych na realizację przez powoda zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. Jednocześnie Sąd podkreślił, iż zarówno Wojewoda (...), jak i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie kwestionowali faktu poniesienia przez powoda wydatków i przyznali wprost, że kwota 800.000 zł stanowi zobowiązanie wymagalne Skarbu Państwa. Powód otrzymał w ramach dotacji na ten cel kwotę 1.100.000 zł, natomiast pozwany nie zwrócił wydatkowanej kwoty 800.000 zł.

Mając na uwadze zebrany w sprawie materiał dowodowy Sąd Okręgowy stwierdził, iż powód rzeczywiście wydatkował dochodzoną pozwym kwotę. Koniecznym było również podjęcie natychmiastowych działań związanych z zabezpieczeniem zapory przed dalej idącymi skutkami katastrofy budowlanej. Z przedłożonych przez powoda dokumentów w postaci informacji o wykonaniu budżetu wynika, że powód wydatkował powyższą kwotę ze środków własnych (z budżetu na 2008 rok). Pozwany nie udowodnił przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody. Powód natomiast wykazał, że należycie wypełnił swoje zobowiązania nadzoru nad właściwym funkcjonowaniem tego urządzenia, przeprowadzał stosowne kontrole, niezbędne remonty, a samej katastrofy nie dało się przewidzieć.

Podsumowując, Sąd Okręgowy wywiódł, iż pomimo zobowiązania ustawowego pozwany nie przekazał w terminie środków finansowych na realizację przez powoda zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. Zachowanie pozwanego było zachowaniem bezprawnym, pozostawało w sprzeczności z obowiązującymi przepisami i zasadami współżycia społecznego. Powód poniósł szkodę wydatkując kwotę 800.000 zł niezbędną do zabezpieczenia uszkodzonej w wyniku katastrofy budowlanej zapory, do poniesienia których był zobowiązany Skarb Państwa.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy, na podstawie art. 417 k.c. w zw. cytowanymi przepisami ustaw, zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 800.000 zł tytułem naprawienia szkody poniesionej przez powoda na skutek bezprawnego zaniechania funkcjonariuszy państwowych, o odsetkach rozstrzygając w oparciu o art. 481 § 1 k.c.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z § 6 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

Wyrok w całości zaskarżył apelacją pozwany zarzucając:

1. naruszenie art. 49 ust. 5 i art. 50 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526) przez błędną interpretację i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w przyjęciu, że:

a) wojewoda ma wpływ na wysokość przewidzianej dotacji,

b) zwrot „przekazywać” obejmuje również zwrot „ustalać wysokość”,

c) w ramach uprawnień przewidzianych w ust. 5 mieści się nie tylko dochodzenie szkody wywołanej nieterminowym przekazaniem dotacji, ale również wynikającej z ustaleń co do wysokości dotacji;

2. naruszenie art. 417 k.c. w związku z art. 34 ust. 1 pkt 2 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) przez przyjęcie, iż działanie polegające na przekazywaniu jednostce samorządu kwot określonych w ustawie budżetowej nosi cechy działania bezprawnego;

3. naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 5, art. 22 pkt 6 oraz art. 83 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie przez błędną interpretację i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w:

a) przyjęciu, iż przepisy te mają zastosowanie do zdarzeń, jakie miały miejsce przed dniem 1 kwietnia 2009 roku;

b) przyjęciu, iż przepisy ustawy ustanawiają kompetencje wojewody nie wynikające z innych przepisów ustawowych;

c) przyjęciu, iż ze sformułowania, że „wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów na obszarze województwa” wynika, iż wojewoda „przejmuje” na obszarze województwa kompetencje innych organów Państwa;

4. naruszenie art. 3 i art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz. U z 2001 r., nr 80, poz. 872) przez ich pominięcie w orzekaniu.

W oparciu o wymienione zarzuty, pozwany wnosił o zmianę wyroku przez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów postępowania w pierwszej instancji wedle norm przypisanych oraz zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kosztów postępowania apelacyjnego wedle norm przypisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Okoliczności faktyczne, w oparciu o które został wydany zaskarżony wyrok są w sprawie bezsporne. Przytoczone w uzasadnieniu żądania fakty nie były kwestionowane przez stronę pozwaną ani na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, ani nie są przedmiotem zarzutów apelacyjnych.

Spór w rozpoznawanej sprawie koncentrował się początkowo wokół kwestii dopuszczalności drogi sądowej, a obecnie, na etapie postępowania apelacyjnego, dotyczy - najogólniej rzecz ujmując - istnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa, w szczególności przesłanki bezprawności działania, oraz właściwego statio fisci. Ocenę Sądu pierwszej instancji w tym zakresie skarżący podważa w drodze zarzutu naruszenia przepisów wskazanych w apelacji.

Aczkolwiek formalnie w apelacji brak jest zarzutów wprost odnoszących się do kwestii dopuszczalności drogi sądowej, na wstępie wskazać należy, że Sąd Apelacyjny - będąc zobowiązany do wzięcia pod uwagę tej kwestii z urzędu, jako bezwzględnej przesłanki nieważności postępowania (i to pomimo prawomocnie oddalonego wniosku o odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej) - podziela w tym zakresie ocenę Sądu pierwszej instancji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, że droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2000 roku, IV CKN 1188/00, OSNC 2001/1/20; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 roku, III CKN 564/01, LEX nr 137511). W rozpoznawanej sprawie powód domagał się zasądzenia wskazanej w pozwie kwoty tytułem odszkodowania, twierdząc, że wskutek nieprzekazania przez Skarb Państwa żądanej kwoty na wykonanie zadań z zakresu administracji ogólnej doznał uszczerbku majątkowego, gdyż

przeznaczył na ten cel własne fundusze. Treść pozwu - decydująca o dopuszczalności drogi sądowej - nie pozostawia zatem wątpliwości, co do słuszności oceny Sądu pierwszej instancji w tym zakresie.

Odmiennej natomiast kwestią jest „posiadanie” prawa, którego ochrony powód żąda, które istotne jest już nie z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej, a zasadności powództwa. Ale i w tym zakresie Sąd Apelacyjny akceptuje stanowisko Sądu pierwszej instancji, uznając za chybione zarzuty apelacji zmierzające do jego zakwestionowania.

Należy zgodzić się ze skarżącym, że podstawą roszczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 133 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526) nie może być nieprawidłowo ustalona w budżecie państwa wysokość dotacji. Innymi słowy, ustalenie w budżecie kwot przeznaczonych na dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego nie jest objęte możliwością dochodzenia roszczeń przez jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższa konstatacja nie oznacza jednak, że Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 49 ust. 5 i art. 50 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ani też, że błędnie zastosował wymienione przepisy.

Sąd nie wyraził w szczególności przypisywanego mu przez skarżącego poglądu, a mianowicie, że wojewoda ma wpływ na wysokość przewidzianej dotacji. Nie utożsamiał też pojęcia „ustalenie wysokości dotacji” z pojęciem przekazywanie dotacji, ani nie przyjął, że w ramach uprawnień przewidzianych w przepisie art. 49 ust. 6 mieści się uprawnienie do dochodzenia szkody wywołanej nieterminowym przekazaniem dotacji.

Sąd wyraźnie jako podstawę roszczenia powoda wskazał art. 417 k.c. a nie przepis art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Skarżący nie neguje, że przekazanie dotacji w wysokości niższej niż wystarczająca na zrealizowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być - co do zasady - podstawą roszczeń odszkodowawczych.

Wydaje się, że nie kwestionuje także powstania po stronie powoda uszczerbku majątkowego polegającego na przeznaczaniu własnych środków na wykonanie zadań, które powinny być sfinansowane z budżetu państwa, ani też obowiązku przekazania w formie datacji celowej kwoty wydatkowanej przez powoda na prace zabezpieczające wykonane bezpośrednio po katastrofie oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy tym uszczerbkiem a faktem nieprzekazania z budżetu państwa stosownych środków w postaci dotacji celowych. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie budzi wątpliwości, że uszczerbek majątkowy, jakiego doznał powód przez wydatkowanie własnych środków finansowych na realizację zadania z zakresu administracji rządowej stanowi stratę powoda w rozumieniu art. 361 § 2 kc.

Argumentacja skarżącego zmierza w istocie - tak ją odczytuje Sąd Apelacyjny - do wykazania, że brak jest bezprawności działania po stronie reprezentującego Skarb Państwa Wojewody i w związku z tym kwestionuje przyjętą przez Sąd reprezentację Skarbu Państwa, wskazując, że w sytuacji dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. „pozwanym winien być podmiot uprawniony do ustalania wysokości dotacji a nie Wojewoda”.

W tej mierze - zdaniem Sądu Apelacyjnego - zgodzić się ze skarżącym nie można. Sąd Apelacyjny podziela we wskazanym zakresie argumentację Sądu pierwszej instancji, nie znajdując żadnych uzasadnionych podstaw do jej zakwestionowania.

Jak słusznie wskazał Sąd pierwszej instancji, w judykaturze wyjaśniono, że beczynność organów administracji może stanowić zdarzenie prawne, rodzące odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym w postaci bezprawnego zaniechania funkcjonariuszy państwowych w postępowaniu administracyjnym (np. motywy uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1990 roku III CZP 33/90, OSNCP 1991, z. 1, poz. 3; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 roku, III CZP 138/91, OSNC 1992/7-8/128; postanowieni Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1999 roku, II KKN 984/98; OSNC 1999/10/180).

Słusznie też Sąd pierwszej instancji uznał za bezprawne zachowanie pozwanego Skarbu Państwa polegające na nieprzekazaniu środków finansowych na realizację przez powoda zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, jako pozostające w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa (przytoczonymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku) dotyczącymi finansowania tych zadań (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2007 r., II CSK 191/07, LEX nr 485982).

Oczywiście zgodzić się należy ze skarżącym, że Wojewoda nie miał wpływu na ustalenie dotacji celowej w wysokości wystarczającej na pokrycie całości kosztów wykonanych robot związanych z naprawą zapory, ani nie jest dysponentem rezerwy celowej budżetu państwa, z której mogły być przeznaczone środki na pokrycie tych kosztów, tym niemniej nie należy zapominać, że pozwanym w tej sprawie jest Skarb Państwa, a nie Wojewoda.

Kryterium wyboru reprezentanta w myśl art. 67 § 2 k.p.c. ma charakter materialnoprawny wyrażający się w zwrocie o działalności państwowej jednostki organizacyjnej, z którą wiąże się dochodzone roszczenie. Przytoczona formuła okazuje się zbyt wąska ze względu na zróżnicowanie państwowych jednostek organizacyjnych oraz obszarów ich aktywności. Związek między roszczeniem a wskazanym *statio fisci* może wynikać nie tylko z jego działania obejmującego również zaniechanie, ale i z samej kompetencji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2006 roku, I CSK 59/06, LEX nr 445187).

W tym kontekście Sąd słusznie wskazał na uregulowania dotyczące kompetencji wojewody, będącego organem administracji rządowej w województwie oraz na swoisty spór związany z reprezentacją w rozpoznawanej sprawie Skarbu Państwa przez właściwego Ministra.

Z przedstawionych względów Sąd Apelacyjny oddalił apelację, nie znajdując uzasadnionych podstaw do jej uwzględnienia (art. 385 k.p.c.). O kosztach postępowania odwoławczego postanowiono na mocy art. 98 § 1 k.p.c.