

POSTANOWIENIE

Dnia 27 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa C.A. Spółki z o.o. w T.

przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych
i Autostrad w W.

z udziałem interwenienta ubocznego po stronie pozwanej E. S.A. w S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 27 czerwca 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 12 kwietnia 2013 r.,

- 1) **uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt XXV C .../12, i oddala wniosek o odrzucenie pozwu;**
- 2) **rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego i kasacyjnego pozostawia Sądowi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2013r. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie strony powodowej C. A. spółki z o.o. na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 27 listopada 2012 r. odrzucającego pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad o zasądzenie odszkodowania w kwocie 151.258 zł. z ustawowymi odsetkami.

Strona powodowa oparła roszczenie odszkodowawcze na odpowiedzialności deliktowej strony pozwanej, wynikającej z art. 415 k.c., za szkodę powódki poniesioną w uprawach rolnych w latach 2010-2011 w wyniku budowy i eksploatacji przez pozwanego drogi ekspresowej S-3, w czasie których doszło - według twierdzeń pozwu - do przecięcia naturalnego spływu wód powierzchniowych, zniszczenia istniejącego systemu melioracji, nieprawidłowego odwodnienia drogi, wadliwego zaprojektowania i wykonania rowów nasypowych, wadliwego zaprojektowania i posadowienia zbiornika retencyjnego. Doprowadziło to do zmiany stosunków wodnych na gruncie i zalewania pól uprawnych, dzierzawionych przez stronę powodową, na których nie mogła prowadzić upraw i zbiorów.

Sądy obu instancji uznały, że wskazana przez stronę powodową podstawa faktyczna roszczenia odpowiada regulacji zawartej w art. 29 ustawy z dnia 18 lipca 2001r.- Prawo wodne (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.- dalej: „Pr.wod.”), przewidującej między innymi zakaz zmiany przez właściciela gruntu stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Stwierdziły, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych związanych z dokonaniem przez właściciela gruntu takiej zmiany poddane zostało trybowi administracyjnemu przewidzianemu w art. 186 Pr.wod. Przepis ten bowiem, dzielący szkody na wskazane w art. 16 ust.3 i art. 17 ust.1 oraz inne, przewiduje do dochodzenia tych drugich szkód - bez względu na charakter przyczyny, która je spowodowała - wstępny tryb postępowania administracyjnego, a dopiero po jego wyczerpaniu, drogę sądową. Prezentując to stanowisko Sądy odwołały się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2004 r., III CZP 27/04 (OSNC 2005 z. 7-8, poz.

119) stwierdzającej, że roszczenie o naprawienie szkody spowodowanej zalewaniem nieruchomości na skutek zmiany stanu wody - poza przypadkami, o których mowa w art. 16 ust.3 i art. 17 ust.1 p.w. - może być dochodzone przed sądem po wyczerpaniu postępowania administracyjnego.

W konsekwencji Sądy podzieliły zarzut czasowej niedopuszczalności drogi sądowej z przyczyn określonych w art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 186 ust.1 i 3 Pr.wod. i uwzględniły wniosek strony pozwanej o odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt. 1 k.p.c.

W skardze kasacyjnej strona powodowa w ramach pierwszej podstawy zarzuciła naruszenie art. 186 ust.1 w zw. z art. 185 ust. 1 oraz w zw. z art. 16 ust.4, art. 28 ust.3, art. 35 ust.1, art. 61 ust.1, art. 65 ust.3, art. 76 ust.1, art. 107 ust.8 i art. 137 ust. 2 p. w. przez błędną wykładnię przejawiającą się w przyjęciu, że szkoda, której naprawienia się domaga, należy do szkód, o których mowa w ustawie Pr.wod., mimo że nie należy ona do żadnej z kategorii szkód wskazanych w tej ustawie.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie art. 199 § 1 pkt. 1 i art. 2 § 1 i 3 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie w wyniku przyjęcia, że w sprawie niedopuszczalna jest droga sądowa z uwagi na przepisy art. 186 ust. 3 w zw. z art. 185 ust.1 Pr.wod. i w konsekwencji odmowę rozpoznania sprawy cywilnej, mimo braku podstaw do takiej odmowy.

Wnosiła o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego je postanowienia Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania przed Sądem drugiej instancji i kosztów postępowania kasacyjnego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Strona pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na gruncie ustawy z dnia 24 października 1974 r.- Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm. - dalej: "Pr.wod. z 1974 r."), która w art. 36 i 38 ust. 1 przewidywała drogę administracyjną rozstrzygania sporów między innymi o przywrócenie stosunków wodnych na gruncie do stanu poprzedniego i o odszkodowanie oraz możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń odszkodowawczych dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej o odszkodowaniu za naruszenie stosunków wodnych - w orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmowano, że powyższa regulacja przewidująca czasową niedopuszczalność drogi sądowej dotyczyła tylko sytuacji, gdy szkoda wynikała z legalnej działalności osoby, która uzyskała pozwolenie wodnoprawne lub ze zwykłego, zgodnego z prawem korzystania z wód. Jeżeli natomiast szkoda była wynikiem zawinionego naruszenia pozwolenia wodnoprawnego lub innego czynu niedozwolonego, odpowiedzialność sprawcy kształtowała się na podstawie art. 415 k.c. i sprawa taka jako sprawa cywilna, w rozumieniu art. 2 k.p.c., należała do drogi sądowej, bez konieczności wydania decyzji administracyjnej o odszkodowaniu (porównaj między innymi wyroki z dnia 25 marca 1977 r. IV CR 69/77, OSNC 1978, nr 2, poz. 32, z dnia 4 września 1979 r. II CR 253/70, OSNCP 1980, nr 5, poz. 92, postanowienie z dnia 1 lipca 1995 r. III PO 8/95, OSNP 1996, nr 6, poz. 89, wyroki z dnia 12 kwietnia 1996 r. I CRN 45/96 i z dnia 26 września 2001 r. IV CKN 466/00, nie publ.).

Także na gruncie art. 50 Pr.wod z 1974 r., stanowiącego odpowiednik obecnego art. 29 Pr.wod., z tą tylko różnicą, że przewidywał on dodatkowo możliwość przyznania przez organ administracyjny także odszkodowania za zmianę stanu wody na gruncie, jeżeli wydanie właścicielowi nakazu wykonania urządzeń zapobiegających szkodom było nieuzasadnione gospodarczo, Sąd Najwyższy również jednolicie przyjmował, że jeżeli właściciel gruntu spowodował ze swej winy zmianę stanu wody na gruncie, to niezależnie od tego, czy została wydana czy też nie została wydana przewidziana w art. 50 ust. 2 Pr.wod. z 1974 r. decyzja administracyjna nakazująca przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom albo decyzja o odszkodowaniu za zmianę stanu wody, był on obowiązany do naprawienia szkody na zasadach

ogólnych przewidzianych w art. 415 k.c. i droga sądowa dopuszczalna była bez ograniczeń przewidzianych w art. 38 tej ustawy (porównaj uchwałę z dnia 17 stycznia 1989 r. III CZP 107/88, OSNCP 1990, nr 1, poz. 6, wyrok z dnia 9 lutego 1981 r. I CR 469/80, OSNCP 1981, nr 12, poz. 237 i postanowienie z dnia 23 września 1998 r. II CKN 905/97, nie publ.).

Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie stanowisko to zachowało aktualność także na gruncie obecnie obowiązującego Pr.wod., które kwestie odpowiedzialności za szkody reguluje w art. 185-188.

Kluczowe znaczenie dla wyznaczenia zakresu stosowania przepisów ustawy Pr.wod. do naprawienia szkód ma art. 185 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że do naprawienia szkód, o których mowa w ustawie (z wyłączeniem przepisów art. 88l-88q oraz art. 88t, dotyczących szkód powodziowych) stosuje się przepisy art. 186-188, które wprowadzają drogę postępowania administracyjnego w sprawach naprawienia szkód innych niż określone w art. 16 ust. 3 oraz art. 17 ust. 1 i dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej ustalającej wysokość odszkodowania przewidują możliwość wystąpienia strony niezadowolonej na drogę postępowania sądowego. Jedynie do naprawienia szkód, o których mowa w art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 1 (zalania gruntów podczas powodzi w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy oraz trwałego zajęcia w sposób naturalny przez wody gruntu nie stanowiącego własności właściciela wody), przewidziano w art. 186 ust. 1 oraz art. 188 ust. 1 stosowanie przepisów kodeksu cywilnego i drogę sądową bez ograniczeń.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko zajęte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2005r., II CK 559/04 (nie publ.) stwierdzające, że przepis art. 185 ust. 1 wprowadza szczególny tryb postępowania odszkodowawczego przewidziany w art. 186-188 jedynie do szkód, „o których mowa w ustawie” Pr.wod., a więc jedynie do zamkniętego katalogu sytuacji faktycznych i wynikających z nich szkód wskazanych w przepisach tej ustawy. Są to sytuacje i szkody przewidziane w art. 28 ust. 3, art. 35 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 107 ust. 8 i art. 137 ust. 1, które dotyczą szkód poniesionych przez właścicieli gruntów i wód w związku z prowadzoną przez uprawnione organy

gospodarką wodną oraz szkód związanych z cofnięciem lub ograniczeniem pozwolenia wodnoprawnego. Do kategorii spraw, w których istnieje czasowa niedopuszczalność drogi sądowej należą zatem sprawy o odszkodowanie - inne, niż określone w art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 1 - ale tylko za takie szkody, „o których mowa w ustawie” Pr.wod. (art. 186 ust. 1 w zw. z art. 185 ust. 1), a więc opisane we wskazanych wyżej przepisach szczególnych tej ustawy. Przepisy art. 186 - 188 i zawarte w nich ograniczenia nie mają natomiast zastosowania do szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy także w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. III CSK 252/07 (nie publ.) stwierdzając, że jeżeli szkoda jest wynikiem bezprawnego działania polegającego na realizacji pozwolenia wodnoprawnego niezgodnie z jego treścią, nie ma zastosowania szczególny tryb dochodzenia roszczeń przewidziany w art. 185 i 186 Pr.wod.

Należy podkreślić, że szkody opisane w wymienionych na wstępie przepisach szczególnych Pr.wod. wynikają z działań i sytuacji objętych przedmiotem regulacji tej ustawy oraz jej zakresem wskazanym w art. 1, zgodnie z którym ustawa reguluje gospodarowanie wodami, a w szczególności ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, którego sposób i zakres określa art. 2. Jedynie zatem szkody wynikające z działań stanowiących przedmiot regulacji Pr.wod. (gospodarowanie wodami i zarządzanie zasobami wodnymi) i wskazane w przepisach tej ustawy, podlegają szczególnemu trybowi dochodzenia oraz pozostałym ograniczeniom, także uregulowanym jej przepisami: art. 186-188. Ograniczenia te to w szczególności: przejściowa niedopuszczalność drogi sądowej wynikająca z przewidzianej dla tych roszczeń drogi postępowania administracyjnego oraz ograniczenie odszkodowania jedynie do poniesionych strat (*damnum emergens*) z pominięciem utraconych korzyści (*lucrum cesans*). Ta swoista regulacja uzasadniona jest charakterem szkód przewidzianych we wskazanych wyżej przepisach Pr.wod., związanych z prowadzoną przez Państwo gospodarką wodną, stanowiącą przedmiot regulacji tej ustawy.

Nie ma żadnych podstaw prawnych ani aksjologicznych do rozciągnięcia tych swoistych unormowań na wszystkie, mające związek ze stanem wód, szkody

wyrządzone także czynem niedozwolonym. Przepisy ustawy Pr.wod., jako przepisy szczególne, muszą być wykładane ściśle, a nawet zwężająco, w sytuacji gdy przewidują ograniczenie dopuszczalności drogi sądowej, która powinna być zasadą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z deliktu oraz gdy ograniczają zakres tej odpowiedzialności tylko do wyrównania części szkody. Trudno racjonalnie uzasadnić, dlaczego sprawca czynu niedozwolonego miałby ponosić odpowiedzialność w ograniczonym zakresie tylko dlatego, że szkoda ma związek ze stanem wód i dlatego o takiej szkodzie wynikającej z czynu niedozwolonego miałyby w pierwszej kolejności orzekać organy administracyjne.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 czerwca 2007 r., III CZP 39/07 (OSNC z 2008 r, nr 7-8, poz. 85) - dotyczącej wykładni art. 29 ust. 3 w zw. z art. 186 ust. 1 Pr.wod. i stwierdzającej dopuszczalność drogi sądowej do dochodzenia przez właściciela gruntu dotkniętego szkodliwym wpływem zmiany stanu wody roszczeń o ochronę własności, z wyjątkiem roszczeń o przywrócenie stanu poprzedniego i wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom - przepisy Pr.wod., w tym art. 29 ust. 3, ustanawiają wyjątek od zasady i ze względu na wyjątkowy charakter nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Kontynuując wykładnię powyższego przepisu, trzeba stwierdzić, że nie przewiduje on - odmiennie niż wskazane wyżej art. 28 ust. 3, art. 35 ust.1, art. 61 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 107 ust. 8 i art. 137 ust. 1 - odszkodowania za zmianę przez właściciela gruntu stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich ani za odprowadzanie wód oraz ścieków na grunty sąsiednie. Przewiduje jedynie, że jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wskazany w przepisie organ administracyjny może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom (ust. 3). Przepis ten nie reguluje zatem w żaden sposób kwestii szkód ani odszkodowania należnego za szkody spowodowane działaniami w nim wskazanymi i przewiduje drogę postępowania administracyjnego jedynie do nakazania właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Nie ma więc podstaw do stwierdzenia, że Pr.wod. reguluje

naprawienie szkód spowodowanych działaniami określonymi w tym przepisie, a w konsekwencji że dotyczy ich art. 185, odsyłający do szczególnego trybu i zasad odpowiedzialności przewidzianych w art. 186-188 tylko w odniesieniu do naprawienia szkód, o których mowa w ustawie. Przepisy te i ograniczenia w nich przewidziane - między innymi administracyjny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i czasową niedopuszczalność drogi sądowej - nie mają zatem zastosowania do odszkodowania za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym, polegającym na bezprawnym i zawinionym dokonaniu zmiany stanu wody na gruncie.

Z tych względów Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie podziela powołanego przez Sąd Apelacyjny stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 4 czerwca 2004 r., III CZP 27/04, przyjmującego, że niezależnie od charakteru przyczyny wywołującej szkodę, roszczenie o naprawienie szkody spowodowanej zalewaniem nieruchomości na skutek zmiany stanu wody - poza przypadkami, o których mowa w art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 1 Pr.wod. - może być dochodzone przed sądem dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego.

W konsekwencji należy przyjąć, że dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym (art. 415 k.c.) polegającym na dokonaniu zmiany stanu wody na gruncie. Jest to bowiem sprawa cywilna, w rozumieniu art. 2 § 1 k.p.c., do rozpoznania której nie mają zastosowania przepisy szczególne art. 186 ust.1 w zw. z art. 185 ust. 1 Pr.wod., przewidujące drogę postępowania administracyjnego. Podkreślić przy tym trzeba, że jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu (porównaj między innymi postanowienia: z dnia 22 kwietnia 1998 r. I CKN 1000/97, OSNC1999, nr 1, poz.6, z dnia 10 marca 1999 r. II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz.161, z dnia 22 sierpnia 2000 r. IV CKN 1188/00, OSNC 2001, nr1, poz. 20 oraz uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 12 marca 2003 r. III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129).

Biorąc wszystko to pod uwagę i stwierdzając, że w rozpoznawanej sprawie droga sądowa jest dopuszczalna, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Sądu pierwszej instancji i oddalił wniosek o odrzucenie pozwu jako nieuzasadniony,

pozostawiając rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego i kasacyjnego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.