

Sygn. akt I ACa 137/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 maja 2010 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Iwona Łapińska
Sędziowie	:	SA Małgorzata Dołęgowska SA Elżbieta Bieńkowska (spr.)
Protokolant	:	Sylwia Radek - Łuksza

po rozpoznaniu w dniu 6 maja 2010 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **S. M.**

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

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 4 listopada 2009 r. sygn. akt I C 467/08

oddala apelację i zasądza od powoda na rzecz pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwotę 2.700 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania za drugą instancję.

UZASADNIENIE

Powód S. M. wnosił o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Wojewodę (...) oraz Wojewodę (...) kwoty 81.032 zł z tytułu zwrotu poniesionych kosztów związanych z utrzymaniem stada od 12 grudnia 2007 r. do 21 stycznia 2008 r., jakie poniósł w związku z ogłoszeniem ptasiej grypy na terenie województwa (...).

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda (...) wnosił o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2009 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 3600 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu. Rozstrzygnięcie to oparł na następujących ustaleniach faktycznych i ocenie prawnej:

Powód zajmuje się hodowlą drobiu od 1983 r., prowadzi hodowlę kurcząt i indyków na tucz. Jest właścicielem ferm w K., O. i K.. W związku z prowadzoną działalnością, w lipcu 2007 r. wstawił do hodowli pisklęta indycze celem wyhodowania stada mięsnego na sprzedaż, którą zamierzał przeprowadzić do 17 grudnia 2007 r.

W dniu 23 listopada 2007 r. do ubojni (...) w D. koło O. przybył transport indyków z miejscowości R., powiat (...). W dniu 29 listopada 2007 r. do firmy (...) S.A. w O. przybył transport indyków z należącej do niego fermy. Powiatowy Lekarz Weterynarii w O. stwierdził poważne upadki i zmiany chorobowe, o czym zawiadomił Powiatowego Lekarza Weterynarii w P., który pobrał próby z fermy, z której pochodziły indyki. Próby zostały wysłane do Państwowego Instytutu (...) w P., gdzie po badaniach stwierdzono wysoce zjadliwą gripę ptaków (...). Inspekcja Weterynaryjna podjęła działania zmierzające do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się wirusa. Zostały wyznaczone obszary zapowietrzony oraz zagrożony. W środkach masowego przekazu pojawiły się informacje o przypadkach stwierdzenia ognisk ptasiej grypy, wskazywano jak zapewnić bezpieczeństwo mięsa indyczego przez obróbkę termiczną. Podano również, że spadły ceny drobiu w związku ze spadkiem sprzedaży i mniejszym popytem na ten rodzaj mięsa.

W związku ze stwierdzeniem wystąpienia tzw. ptasiej grypy u ptaków domowych w miejscowości K. gmina G. (w powiecie (...), województwo (...)) oraz ptaków dzikich, padłych w P. L. T. Wojewoda (...)- (...), na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, w dniu 12 grudnia 2007 r. wydał rozporządzenia nr 34 i nr 35 w sprawie określenia miejsca wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków podtyp (...) wśród ptactwa oraz wyznaczenia obszarów zapowietrzonego i zagrożonego (,,) (Dz. Urz. Woj. W.- M.. Nr 196, poz. 2474 i 2502). W dniu 18 grudnia 2007 r. Wojewoda (...) wydał, na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, rozporządzenie nr 38 w sprawie zwalczania grypy ptaków (Dz. Urz. Woj. W.- M.. Nr 199, poz. 2568) w związku z wystąpieniem grypy ptaków w miejscowości G. gmina M.. Powyższe rozporządzenia Wojewody (...)- (...) zostały uchylone rozporządzeniami z dnia 16 stycznia 2008 r. oraz z dnia 24 stycznia 2009 r.

W związku z wystąpieniem ptasiej grypy Minister Rolnictwa, działając na podstawie art. 48a Ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, wydał w dniu 18 grudnia 2007 r. rozporządzenie w sprawie środków podejmowanych w związku ze zwalczaniem u drobiu wysoce zjadliwej grypy ptaków (Dz. U. 239, poz. 1751). W wykonaniu tego rozporządzenia Główny Lekarz Weterynarii określił obszary A (zagrożony i zapowietrzony) oraz B (buforowy), a także zgodnie z obowiązującymi przepisami poinformował Komisję Europejską oraz inne państwa członkowskie Unii Europejskiej o określeniu tych obszarów.

Wszystkie fermy należące do powoda znajdowały się w strefie A. Ferma K. od dnia 12 grudnia 2007 r. do dnia 2 stycznia 2008 r. była obszarem zapowietrzonym, a od dnia 2 stycznia do 16 stycznia 2008 r.- obszarem zagrożonym. Ferma O. oraz ferma w K. były od 12 grudnia 2007 r. do 16 stycznia 2008 r. obszarami zagrożonymi.

W czasie obowiązywania wymienionych rozporządzeń ceny indyków w skupie spadły. Po ogłoszeniu stref zagrożenia w związku z wystąpieniem ognisk ptasiej grypy ubojnie nie były zainteresowane skupem drobiu z nich pochodzącego. W odpowiedzi na pismo powoda Powiatowy Lekarz Weterynarii w L. pismami z 21 grudnia 2007 r. oraz z 24 grudnia 2007 r. poinformował go o warunkach, po spełnieniu których był możliwy transport jaj ze strefy zapowietrzonej do zakładu pakowania i zakładu do produkcji wyrobów jajczarskich oraz zezwoleniu na bezpośredni transport drobiu na ubój, pochodzącego ze strefy zagrożonej.

Pismem z dnia 8 stycznia 2008 r. powód zwrócił się do Powiatowego Lekarza Weterynarii w L. o wyrażenie zgody i wydanie świadectwa na sprzedaż 700 sztuk indyków ze strefy A (ferma w K.) do firmy (...) w O.. W dniu 9 stycznia 2008 r. powód sprzedał dla Zakładów (...) S.A. w O. indyki rzeźne o wadze 12470, 53 kg w cenie 2, 625 zł/kg. W dniu 22 stycznia 2008 r. sprzedał do ubojni (...) brojlery o wadze 12110 kg, w cenie 2,42 zł/kg. W dniu 23 stycznia 2008 r. sprzedał (...) S.A. w I. 18201 kg indyka rzeźnego w cenie 4, 33 zł/kg, a w dniu 25 stycznia 2008 r. sprzedał spółce (...) w S. 16029 kg indyka rzeźnego w cenie 4, 31 zł/kg.

Na podstawie art. 14 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2777/75 z dnia 29 października 1975 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa drobiowego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Komisję Europejską o roszczeniach polskich producentów drobiu z tytułu utraconych korzyści związanych z wystąpieniem ptasiej grypy na terenie województwa (...) i zwrócił się z wnioskiem o zgodę na uruchomienie nadzwyczajnych środków wsparcia rynku drobiu. Komisja Europejska nie przychyliła się do tego wniosku, wskazując m.in., że nie było podstaw do stwierdzenia, że ogniska ptasiej grypy, które wystąpiły w grudniu 2007 r., bądź ograniczenia wolnego obrotu drobiem i produktami z drobiu, miały wpływ na sytuację na rynku. Wskazano również, że zastosowane środki bezpieczeństwa biologicznego pozwoliły pod pewnymi warunkami na obrót produktami.

Wyrokiem z dnia 29 września 2008 r. (sygn. akt VII K 552/08) Sąd Rejonowy w Płocku uznał osobę pełniącą funkcję urzędowego lekarza weterynarii za winną poświadczenia nieprawdy w świadectwie zdrowia co do stanu zdrowia indyków, w którym wskazano, że drób z fermy położonej w R. był zdrowy podczas, gdy był on chory, co winno skutkować zaniechaniem wystawienia świadectwa zdrowia.

Sąd uznał za wiarygodne zeznania świadka L. B. (1), gdyż były one jasne, logiczne i korespondowały z pozostałym materiałem dowodowym.

Oceniając zasadność roszczenia powoda, Sąd wskazał, że stosownie do art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W ocenie Sądu ustalone w sprawie okoliczności nie dają podstaw do uznania, że zaistniały w sprawie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa określone w wymienionym przepisie. Sąd wskazał, że działania bądź zaniechania Wojewody (...) nie mogły stanowić podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z uwagi na brak elementu bezprawności. Nie było niezgodne z prawem działanie pozwanego polegające na ogłoszeniu stosownych rozporządzeń wyznaczających m.in. strefę A, w której znalazły się fermy powoda. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz. U. 2004, Nr 69, poz. 625 ze zmianami), w wykonaniu której stosowne rozporządzenia zostały wprowadzone, zobowiązywała wprost Wojewodę do wydania na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii rozporządzenia określającego obszary, na których występowała choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności Wojewoda wskazywał zakres obszaru zapowietrzonego lub zagrożonego oraz sposób oznakowania tego obszaru.

Sąd wskazał, że rozporządzenia Wojewody są aktami normatywnymi - aktami prawa miejscowego, które, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów. Akty prawa miejscowego są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji i podlegają kontroli w odpowiednim dla nich postępowaniu. Akty prawa miejscowego wydawane przez organy terenowe administracji rządowej mogą być zaskarżane na podstawie art. 44 ust. 1 Ustawy o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 577, tekst jednolity z dnia 26 czerwca 2001 r., Dz. U. Nr 80, poz. 872). Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zatem - po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis bądź też zaniechał podjęcia stosownych działań lub organu upoważnionego do uchylecia przepisu w trybie nadzoru, lub do usunięcia naruszenia - zaskarżyć go do sądu administracyjnego. Podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez wojewodę nie wykonującego czynności nakazanej prawem, może wnieść skargę do sądu administracyjnego na podstawie art. 45 ust. 1 w związku z art. 44 ustawy o administracji rządowej w województwie. Musi zatem zostać wykazany bezpośredni związek między niewykonaniem przez wojewodę czynności nakazanej prawem, a naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. W rezultacie tego sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego (art. 45 ust. 2 tej ustawy).

Sąd dostrzegł, że zarzucane pozwanemu działanie w postaci wydania bezprawnego w ocenie powoda rozporządzenia miało miejsce w grudniu 2007 r., w związku z czym ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza wynikałaby z

art. 417¹ § 2 k.c. dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz.U.04.162.1692) zmieniającej kodeks cywilny z dniem 1 września 2004 r. W przypadku więc wyrządzenia szkody przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można byłoby żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jego niezgodności z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W tym stanie rzeczy w zakresie, w jakim było możliwe dokonanie kontroli przez sąd administracyjny aktu normatywnego, z którego wydaniem powód wiązał odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, wyłączona była kontrola sądu cywilnego i ocena bezprawności tego aktu w kategoriach odpowiedzialności odszkodowawczej. W tych okolicznościach Sąd przyjął, że dopóki akt prawa miejscowego (rozporządzenie wydane przez Wojewodę) nie został uchylony, istniał i został objęty domniemaniem zgodności z prawem aktu prawa miejscowego. Eliminowało to zatem możliwość przyjęcia rozporządzenia, jako samoistnej podstawy odpowiedzialności.

Odnosząc się do sygnalizowanej przez powoda powinności czy możliwości udzielenia wsparcia hodowcom jako konkretnej grupie producenckiej, Sąd podkreślił, że doszło do wszczęcia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi procedury, o której stanowi art. 14 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2777/75 z dnia 29 października 1975 roku w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa drobiowego. Umożliwiła ona Państwu Członkowskim wystąpienie z wnioskiem o podjęcie „w celu uwzględnienia ograniczeń swobody obrotu nałożonych w wyniku podjęcia środków zapobiegających rozprzestrzenianiu się chorób odzwierzęcych, środków wyjątkowych w ramach procedury, o której mowa w art. 17 tego rozporządzenia, w celu wsparcia rynku, na który wpływ miały takie ograniczenia”(…). Komisja Europejska została poinformowana o roszczeniach polskich producentów drobiu z tytułu utraconych korzyści związanych z wystąpieniem ptasiej grypy na terenie województwa (...). Rozstrzygnięcie dotyczące zastosowania nadzwyczajnych środków wsparcia należało zatem do kompetencji Komisji przy pozytywnej opinii Komitetu Zarządzającego. W tej sytuacji Sąd nie znalazł podstaw do przypisania w tym zakresie niewypełnienia przez Skarb Państwa jakiegokolwiek prawnej powinności i tym samym bezprawności jego działania.

Sąd zaznaczył, że przepis art. 77 Konstytucji przyznaje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Strona dochodząca odszkodowania musi wykazać przesłankę w postaci bezprawności zaniechania, co przy zarzucanym braku odpowiednich rozwiązań legislacyjnych przekładało się na zaniechanie, czy brak sprostania wymogom prawa co do obowiązku ich zastosowania. Natomiast trwałe bądź czasowe władcze „ograniczenie korzystania z prawa własności” nie mogło tworzyć samoistnie stanu bezprawności. Bezprawność ta powinna być oceniana w kontekście działań, które znajdują swe zakotwiczenie w istniejącym i niekwestionowanym porządku prawnym. Ptasia grypa i wirus (...) były od dłuższego czasu rozpoznawalną chorobą występującą u ptactwa i szerzącą się w sposób ekspansywny i stosunkowo szybki. Ze źródeł powszechnie znanych i niekwestionowanych wynikało, że mogła ona dotyczyć ludzi.

Wszelkie zatem środki prewencyjne i zaradcze zmierzające do ograniczenia rozprzestrzeniania się przedmiotowego wirusa znajdowały pełne oparcie w typowych standardach postępowania w tego rodzaju przypadkach i spełniały wymóg normalnej w tych warunkach legislacji, adekwatnej do przewidzianych ustawą i przepisami wykonawczymi metod i środków niezbędnych w sytuacji tego rodzaju zagrożeń. Środki te były ponadto zharmonizowane z przepisami unijnymi, zapobiegającymi rozprzestrzenianiu się wirusa. Nie można zatem uznać, że obecna sytuacja ustawodawcza w Polsce tworzyła jakikolwiek stan bezprawności, w tym legislacyjnej. Skoro wypadki śmiertelne na tle tej choroby miały miejsce, zaś wirus grypy ze swej natury mógł modyfikować się w sposób niekontrolowany, dynamiczny i stały, wszelkie bieżące badania i działania prewencyjne dotyczące wirusa musiały obejmować w tych konkretnych warunkach ewentualność wytworzenia się szczepów, które okazałyby się bardziej szkodliwe dla ludzi, niż obecnie.

Podnoszona przez powoda argumentacja o niecelowości (z medycznego czy sanitarnego punktu widzenia) wprowadzania ograniczeń wynikających z wprowadzania stref ochronnych nie mogła odnieść, w ocenie Sądu, zamierzonego rezultatu. Adekwatność podejmowanych i przewidzianych ustawą i przepisami wykonawczymi środków w płaszczyźnie ich trafności i granic niezbędności, nie mogła być przedmiotem oceny Sądu w takim zakresie, w jakim miałyby on oceniać skalę najnowszych badań, wyników i dokonań naukowych, zmierzających do ustalenia, jakie szczególnie środki techniczne, medyczne i prawne są niezbędne dla zachowania odpowiedniego poziomu

bezpieczeństwa ludzi i zwierząt w aspekcie stworzenia właściwego, optymalnego systemu środków i mechanizmów zaradczych, przy zachowaniu ich maksymalnej efektywności. Ocena, czy środki te okazałyby się w konkretnej sytuacji nadmiernie restrykcyjne, w innej zaś zbyt łagodne, zależała od konkretnej sytuacji i nie mogła być postrzegana jako podstawa do oceny wadliwości legislacji. Sąd ocenił podobnie zarzuty dotyczące wywoływania, czy podsycania poczucia zagrożenia wirusem, co miało w dalszej kolejności prowadzić do drastycznego spadku popytu na mięso drobiowe. Władza publiczna miała bowiem obowiązek zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, a wszelkie uregulowania dotyczące tej kwestii z założenia zmierzały do realizacji konstytucyjnie nałożonego obowiązku (art. 68 Konstytucji). Wszelkie działania w zakresie zwalczania czy zapobiegania chorobom zakaźnym, były nierozdzielnie związane z ograniczeniami praw i swobód.

Dalej Sąd wskazał, że z treści rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie środków podejmowanych w związku ze zwalczaniem u drobiu wysoce zjadliwej grypy ptaków wynikało, że lekarz weterynarii mógł wyrazić stosowną zgodę na transport drobiu do wyznaczonej przez niego rzeźni w celu natychmiastowego poddania go ubojowi (§ 5). W ocenie Sądu, akt ten nie formułował powinności Państwa w zakresie zakładania i utrzymywania przez władze publiczne ubojni o takim szczególnym przeznaczeniu. Przepis ten nakładał obowiązek ustalenia w decyzji, do jakiej ubojni drób mógł być przewieziony, w szczególności, czy ubojnia spełniała określone wymogi z punktu widzenia ryzyka zagrożenia rozprzestrzeniania się zjadliwej grypy (§ 12 rozporządzenia nakazującego poprzedzenie wydania decyzji analizą ryzyka w tym zakresie). Decyzja o wyrażeniu zgody na transport celem dokonania uboju w konkretnym miejscu byłaby wyrazem akceptacji organu wobec konkretnego zamierzenia producenta, po przeprowadzeniu kontroli stanu drobiu i gospodarstwa pochodzenia (§ 9). Urzędowy lekarz weterynarii nie miał natomiast uprawnień do władczego wyznaczenia miejsca przeznaczenia wbrew woli wnioskującego. Mimo, że powód został poinformowany przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w L. w dniu 21 grudnia 2007 r. o warunkach sprzedaży jaj i żywca drobiowego, dopiero w dniu 8 stycznia 2008 r. zwrócił się do Powiatowego Lekarza Weterynarii o wyrażenie zgody na sprzedaż drobiu, który zbył następnie w dniu 9 stycznia 2008 r. dla (...) S.A. w O.. Po spełnieniu warunków wskazanych w rozporządzeniach istniała zatem możliwość transportu indyków do ubojni. Powód nie wykazał także, aby jakkolwiek rzeźnia odmawiała mu przyjęcia drobiu do uboju. Natomiast spadek cen drobiu spowodowany był samym faktem wystąpienia ptasiej grypy, która wywołała spadek popytu i cen na terenie całego kraju, niezależnie od liczby ognisk i ich umiejscowienia.

W tych okolicznościach, Sąd przyjął również brak związku przyczynowego pomiędzy spadkiem cen drobiu, wzrostem kosztów hodowli drobiu do czasu jego sprzedaży, a działaniem pozwanego.

Wskazał Sąd, że osoba upoważniona do wystawienia stosownego świadectwo o stanie zdrowia drobiu przewiezionego na teren województwa (...), jako urzędowy lekarz weterynarii poświadczyla co do tej okoliczności nieprawdę, podpisując stosowny dokument urzędowy.

W ocenie Sądu, nie zachodzi jednakże pomiędzy przetransportowaniem zakażonych indyków i ogłoszeniem rozporządzenia, a szkodą powoda w wyliczony przez niego w tej konkretnej sprawie sposób normalny, adekwatny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Za normalne następstwo danego zdarzenia Sąd uznał taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy, był konsekwencją tego zdarzenia, przy czym normalne następstwa wyznaczają granice wiedzy i doświadczenia życiowego, oceniane w płaszczyźnie oceny typowych, powtarzalnych zachowań, zjawisk i zdarzeń życia codziennego. Wskazał Sąd, że faktem powszechnie wiadomym jest, że na ceny skupu indyków ma wpływ wiele czynników o zróżnicowanym charakterze m. in. rozmiary prowadzonej hodowli drobiu lub popyt na tego rodzaju mięso, który zależy od osobistych preferencji klientów, jak również od wiedzy i świadomości co do skali niebezpieczeństwa związanego z konsumpcją mięsa w czasie pojawiania się przypadków wystąpienia ognisk ptasiej grypy. W tych okolicznościach nie można, zdaniem Sądu, określić konkretnego zdarzenia stanowiącego przyczynę czasowej bądź trwałej niżki cen, czy zwiększonych kosztów przedłużonej hodowli. Zaznaczył Sąd, że przypadki ptasiej grypy odnotowano nie tylko w województwie (...), lecz także w (...) oraz (...). Sytuacja rynkowa w obrębie tych województw była zatem podobna, zaś wszelkie czynniki kształtujące sytuację na obszarze tych województw musiały się wzajemnie nakładać się i przenikać.

W ocenie Sądu, powód nie wykazał też, aby poszukiwał innych odbiorców w województwach, w których nie ogłoszono stanu zagrożenia ptasią grypą i aby doszło do jakiegokolwiek zróżnicowania cen skupu na obszarze kraju z uwagi na wprowadzenie zakazów. Rodziło to domniemanie faktyczne, że ceny skupu były wynikiem ogólnej sytuacji na rynku zbytu drobiu. Popęlenie przestępstwa polegającego na wywiezieniu partii drobiu dotkniętej chorobą na obszar województwa (...) nie mogło zatem spowodować konkretnej szkody wynikłej z obniżenia cen, czy zwiększonych kosztów przedłużonej hodowli.

W uzasadnieniu decyzji o oddaleniu wniosku powoda o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu cen drobiarskich na okoliczność, „jakie wymierne finansowe szkody poniósł, stosując się do zaleceń Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii i zarządzeń Wojewody” Sąd stwierdził, że wniosek ten zmierzał jedynie do nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu. Na powodzie spoczywał ciężar udowodnienia, jakie szkody poniósł. Nie powinno to obciążać biegłego, który, przy tak sformułowanej tezie, byłby zobowiązany do ustalenia szkody. Przeprowadzenie tego dowodu nie miałyby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy wobec nieudowodnienia bezprawności działania pozwanego oraz związku przyczynowego pomiędzy jego działaniem, a szkodą.

Sąd ocenił jako nieuzasadnione żądanie odszkodowania na podstawie art. 438 k.c., gdyż powód nie wykazał, jaką korzyść majątkową odniósł pozwany.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelacje od tego wyroku wniósł powód, zarzucając:

1. naruszenie art. 415-418 k.c. polegające na odmowie odszkodowania, mimo winy funkcjonariusza i związku przyczynowego jego decyzji z powstałą szkodą.
2. art. 438 k.c. przez odmowę naprawienia poniesionych strat w związku z istniejącym stanem zagrożenia.
3. art. 217 k.p.c. i 233 § 1 k.p.c. przez odmowę przeprowadzenia dowodów z opinii biegłego na okoliczność wyrządzonej szkody i jej wysokości, nienależyte wyjaśnienie sprawy, nienależytą ocenę dowodów, sprzeczność ustaleń sądu z zebrany materiałem.

Wskazując na powyższe zarzuty, powód wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa, lub uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Powód nie przedstawił żadnych argumentów, które wskazywałyby, że Sąd I instancji pominął niektóre dowody w sprawie lub ocenił je wadliwie, w sposób sprzeczny z zasadami doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania, co rzutowało na prawidłowość poczynionych ustaleń faktycznych. Skarżący nie dostrzegł również, że przedstawione przez niego okoliczności dotyczące wprowadzenia obostrzeń polegających na włączeniu ferm powoda do strefy zagrożonej i zapowietrzonych, były zbieżne z ustaleniami Sądu I instancji. Wynikało z nich, że podjęte przez Powiatowego Lekarza Weterynarii działania były efektem wykrycia ptasiej grypy w partii drobiu przetransportowanej z miejscowości R. w województwie (...) do Zakładu (...) w D., z którego odpady te trafiły do miejscowości T. znajdującej się w pobliżu ferm powoda. Źródłem tych ustaleń były między innymi powoływane przez powoda zeznania świadka L. B. (2), które Sąd I instancji uznał w pełnym zakresie za wiarygodne źródło dowodowe. Nie można zatem przyjąć, aby zostały one pominięte w procesie dowodzenia, a poczynione ustalenia pozostawały w sprzeczności z treścią tych zeznań.

Nie mógł też zyskać akceptacji zarzut naruszenia art. 217 k.p.c. przez niedopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia wskazywanych przez powoda szkód, co w jego przekonaniu miało świadczyć o pozbawieniu go prawa powoływania aż do zamknięcia rozprawy dowodów na uzasadnienie swych wniosków. Skarżący nie zareagował

bowiem na decyzję procesową Sądu I instancji odmawiającą dopuszczenia tego dowodu przez zgłoszenie na najbliższym posiedzeniu w trybie art. 162 k.p.c. zastrzeżeń w zakresie prawidłowości procedowania Sądu i zasadności wydanej decyzji procesowej w kontekście art. 217 § 1 k.p.c. Nie uprawdopodobnił również w apelacji, że niezgłoszenie tych zastrzeżeń było wynikiem okoliczności niezależnych od niego - podyktowanych jego nieporadnością, chorobą lub siłą wyższą. Niewyczerpanie procedury z art. 162 k.p.c. wykluczało zatem późniejsze powoływanie się na zasze uchybienia procesowe, które z uwagi na ich charakter nie podlegały uwzględnieniu z urzędu w postępowaniu odwoławczym (art. 378 § 1 zd. ostatnie k.p.c.). Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005 r., III CZP 55/05, Lex Polonica nr 391412 (OSNC 2006/9/144, z głosą P. Rylskiego, OSP 2006/7-8/86). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że strona nie może skutecznie zarzucać w apelacji uchybienia przez sąd I instancji przepisom postępowania, polegającego na wydaniu postanowienia, które może być zmienione lub uchylone stosownie do okoliczności, jeżeli nie zwróciła uwagi sądu na to uchybienie w toku posiedzenia, a w razie nieobecności - na najbliższym posiedzeniu, chyba że niezgłoszenie zastrzeżenia nastąpiło bez jej winy. Ponadto skarżący nie podjął żadnych działań w kierunku zmiany lub uchylecia postanowienia Sądu Okręgowego i nie zgłosił w toku postępowania ponownego wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego zawierającego prawidłowo sformułowaną tezę dowodową. Z tych względów wskazywane przez powoda uchybienie nie mogło być przedmiotem weryfikacji w postępowaniu odwoławczym, skoro dysponował w postępowaniu przed Sądem I instancji instrumentami procesowymi pozwalającymi na jego usunięcie.

Sąd Apelacyjny nie podzielił także zarzutów naruszenia prawa materialnego, gdyż dokonana przez Sąd I instancji ocena prawna roszczenia powoda opierała się na poczynionych ustaleniach faktycznych, których skarżący nie zdołał skutecznie zakwestionować. W odniesieniu do powołanego w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia art. 415 k.c.-418 k.c. należy wskazać, że został on sformułowany wadliwie. Przepis art. 418 k.c. nie mógł być rozważany na gruncie przedstawionych przez powoda zdarzeń zaistniałych na przełomie 2007 i 2008 r., gdyż przepis ten z dniem 18 grudnia 2001 r. utracił moc. Pozostałe przepisy odnoszą się natomiast do różnych stanów faktycznych wyrządzenia szkody czynem niedozwolonym. Jej podstawą jest kształt zdarzenia, z którym przepisy wiążą obowiązek naprawienia szkody. Przyjęta według tego kryterium systematyka pozwala na wyróżnienie objętych tymi przepisami grupy zdarzeń, z którymi ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody, w postaci odpowiedzialności za czyny własne (art. 415-416 k.c.) i odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz osób prawnych wykonujących władzę publiczną za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy (art. 417 k.c., art. 417¹ k.c., art. 417² k.c.).

Sąd Okręgowy trafnie przyjął, że opisywane przez skarżącego zdarzenia nakazywały rozważenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. i nast. Z treści pozwu i powoływanych przez powoda w toku postępowania okoliczności faktycznych wynikało, że wiązał on tę odpowiedzialność z wydaniem przez lekarza weterynarii nieodpowiadającego prawdzie świadectwa zdrowia, na podstawie którego przetransportowano drób zakażony wirusem ptasiej grypy na teren województwa (...). W rezultacie tych zdarzeń doszło do wydania przez Wojewodę (...)- (...) na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w dniu 12 grudnia 2007 r. rozporządzenia nr 34 i nr 35 w sprawie określenia miejsca wystąpienia wysoce zjadliwej grypy ptaków podtyp (...) wśród ptactwa oraz wyznaczenia obszarów zapowietrzonego i zagrożonego (,,) (Dz. Urz. Woj. W.-M. Nr 196, poz. 2474 i 2502) oraz rozporządzenia nr 38 z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie zwalczania grypy ptaków (Dz. Urz. Woj. W.-M. Nr 199, poz. 2568) w związku z wystąpieniem grypy ptaków w miejscowości G. gmina M., których realizacja doprowadziła w przekonaniu powoda do spadku cen drobiu i wynikłych z tego strat w majątku powoda.

Przepis ten formułuje odpowiedzialność Skarbu Państwa w sferze imperium. Wiąże się ona bowiem nierozzerwalnie z wykonywaniem władzy publicznej obejmującej takie działania, które ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w samej Konstytucji oraz innych przepisach prawa. Ich wykonywanie wiąże się z reguły z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Chodzi zatem o działanie w takim obszarze, w którym może dojść do naruszenia prawa i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Odpowiedzialność Skarbu Państwa jest uzasadniona wówczas, gdy szkoda została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej bądź osoby fizycznej wykonującej uprawnienia do wykonywania władzy publicznej (funkcjonariusze państwowi).

Sąd Okręgowy trafnie potraktował lekarza weterynarii, który wystawił świadectwo zdrowia drobiu, jako funkcjonariusza publicznego, mimo braku wyraźnego wyeksponowania tej okoliczności w uzasadnieniu wyroku. Przemawia za tym fakt skazania tej osoby za przestępstwo poświadczenia nieprawdy w wystawionym świadectwie zdrowia, które mogło zostać popełnione jedynie przez osobę występującą w tym charakterze (art. 271 k.k.). Stosownie do treści art. 11 k.p.c. sąd cywilny jest związany treścią prawomocnego wyroku skazującego oraz ustaleniami stanowiącymi jego podstawę. Niezależnie od tego wniosek taki wypływa z przepisów regulujących kompetencje i organizację Inspekcji Weterynaryjnej. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 121, poz. 842) organami Inspekcji są Główny Lekarz Weterynarii będący centralnym organem administracji rządowej podległym Ministrowi Rolnictwa, wojewódzki lekarz weterynarii, powiatowy lekarz weterynarii i graniczny lekarz weterynarii (art. 5 ust. 1 ustawy). Zadania tych organów wykonują między innymi lekarze weterynarii i inne osoby zatrudnione w Inspekcji oraz lekarze weterynarii wyznaczeni do wykonywania określonych czynności (art. 5 ust. 2 pkt 1) o randze urzędowego lekarza weterynarii (art. 5 ust. 4 tej ustawy). Osoby te realizują zatem powierzone Inspekcji Weterynaryjnej zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, między innymi przez: zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, badanie zwierząt rzeźnych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego (art. 3 ust. 1 i 2 pkt 1 i 3 tej ustawy) oraz wystawianie świadectw zdrowia (art. 1 pkt 3 tej ustawy). Lekarz weterynarii, z którego działaniem skarżący wiązał odpowiedzialność pozwanego, działał zatem na podstawie upoważnienia wynikającego z powołanej ustawy i realizował zadania z zakresu administracji publicznej z racji podporządkowania Inspekcji Weterynaryjnej Ministrowi Rolnictwa. Przyznana mu kompetencja do wystawiania świadectw zdrowia zwierząt należała do kategorii działań związanych z wykonywaniem władzy publicznej, gdyż w sposób władczy kształtowała sytuację jednostki. Wystawione przez lekarza weterynarii świadectwo zdrowia odnosiło się do konkretnego hodowcy i warunkowało dopuszczalność transportu i uboju zwierząt w innym miejscu.

W świetle dokonanej wykładni art. 417 § 1 k.c. nie budził też wątpliwości charakter prawny rozporządzeń wydanych przez Wojewodę, wskutek wykonania których powód miał doznać szkody. Skarżący nie kwestionował ponadto, że akty te zostały wydane w celu realizacji zadań władzy publicznej przez przedstawiciela administracji rządowej.

W tych okolicznościach nie można przyjąć, aby zastosowanie w sprawie miały przepisy art. 415 k.c. i art. 416 k.c. Sąd orzekający w sprawie nie jest związany oceną prawną roszczenia zgłoszonego przez stronę, ale jego podstawą faktyczną, którą następnie kwalifikuje pod określony przepis prawa (art. 321 § 1 k.p.c.). Skoro zatem skarżący upatrywał odpowiedzialności Skarbu Państwa w działaniach jego organów o charakterze władczym, mających swe formalne umocowanie w przepisach prawa, zastosowanie mógł mieć jedynie art. 417 § 1 k.c. regulujący tego rodzaju odpowiedzialność. Niemożliwe było skorzystanie z art. 416 k.c., który przewidywał odpowiedzialność osoby prawnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań nieobjętych zakresem władzy publicznej (stosunki gospodarcze- sfera dominium). Ponadto dochodzenie roszczeń na podstawie art. 415 k.c. lub art. 416 k.c. jest obwarowane większym rygoryzmem wymagającym udowodnienia winy podmiotu odpowiedzialnego za szkodę. W przypadku art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ k.c. na stronie ciąży obowiązek wykazania bezprawności działania sprawcy szkody.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy prawidłowo zakwalifikował roszczenie powoda, jako oparte na postawie art. 417 § 1 k.c. z uwzględnieniem szczegółowego uregulowania z art. 417¹ § 1 k.c. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej tj. akty normatywne, orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, jak również zaniechanie w ich podjęciu. Regulacja ta w odróżnieniu od ogólnej formuły odpowiedzialności z art. 417 k.c. określa w sposób szczegółowy, na czym polega niezgodność z prawem tych czynności oraz w jaki sposób powinno nastąpić stwierdzenie tej niezgodności. Strona, która wiąże odpowiedzialność Skarbu Państwa z wydaniem aktu normatywnego powinna legitymować się odpowiednim orzeczeniem stwierdzającym jego niezgodność z prawem. Sąd rozpoznający roszczenie odszkodowawcze nie może zatem samodzielnie ustalić tej niezgodności, ale powinno to nastąpić w odpowiednim postępowaniu. Sąd Okręgowy trafnie zauważył, że w przypadku rozporządzeń Wojewody będących szczególnymi aktami normatywnymi o randze aktów prawa miejscowego (art. 39 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie) właściwym trybem stwierdzenia ich wadliwości byłaby skarga do sądu administracyjnego

wniesiona w trybie art. 44 ust. 1 powołanej ustawy. Skarżący nie legitymował się tego rodzaju orzeczeniem, co było równoznaczne z niespełnieniem kluczowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417¹ § 1 k.c. warunkującej analizę pozostałych składników tej odpowiedzialności w postaci szkody oraz związku przyczynowego między szkodą, a wydaniem wadliwego aktu.

Sąd Okręgowy trafnie ocenił natomiast, że dokument w postaci świadectwa zdrowia drobiu nie należał do kategorii aktów wymienionych w art. 417¹ k.c. i ocena zgodności z prawem działania lekarza weterynarii jako funkcjonariusza publicznego, nie mogła opierać się na tej podstawie. Powinna być ona rozważana na gruncie art. 417 § 1 k.c., który obejmuje pozostałe przypadki wadliwego wykonywania władzy nie tylko w postaci wydawania i realizowania nieprawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, ale również innych „aktów” ingerujących w sposób władczy w sferę wolności jednostek. Dokumentem takim jest niewątpliwie wystawiane przez lekarza weterynarii świadectwo zdrowia zwierząt. Poświadczony w nim okoliczności warunkują bowiem dopuszczalność swobodnego obrotu drobiem przez konkretnego hodowcę. Obrót ten byłby wykluczony w przypadku stwierdzenia, że stan zdrowia zwierząt nie pozwalał na ich transport i ubój.

Skarżący wykazał wprawdzie, że działanie lekarza weterynarii było niezgodne z prawem. Przedstawił bowiem prawomocne orzeczenie sądowe stwierdzające, że lekarz weterynarii pełniący funkcję urzędowego lekarza weterynarii dopuścił się przestępstwa poświadczona w wystawionym świadectwie nieprawdy przez stwierdzenie, że drób z fermy położonej w miejscowości R. był zdrowy podczas, gdy był zakażony wirusem ptasiej grypy. Mimo spełnienia tej przesłanki powód nie zaoferował żadnych dowodów, które pozwalałyby na przyjęcie, że normalnym następstwem stwierdzonej nieprawidłowości był uszczerbek w jego majątku w postaci straty wywołanej koniecznością przetrzymywania drobiu ponad normatywny cykl produkcyjny. Należy podzielić pogląd Sądu Okręgowego, że związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. zachodzi tylko wtedy, gdy w zestawie wszystkich przyczyn i skutków mamy do czynienia jedynie z takimi przyczynami, które normalnie powodują określone skutki (art. 361 § 1 k.c.). W kontekście powyższego nie można przyjąć, aby niezgodne z prawem działanie lekarza weterynarii i związany z tym fakt przetransportowania chorej partii drobiu na teren Województwa (...) wpłynęły bezpośrednio na indywidualną sytuację majątkową powoda. Działanie lekarza pozostawało w związku czasowym z tym zdarzeniem oraz dalszymi wydarzeniami w postaci wydania przez Wojewodę rozporządzeń i włączeniem na ich podstawie ferm powoda do strefy zapowietrzonych i zagrożonej. Skarżący nie wykazał jednakże, aby okoliczność ta spowodowała obiektywne trudności ze zbyciem drobiu. Z niekwestionowanych ustaleń wynikało, że należąca do powoda ferma K. była od dnia 12 grudnia 2007 r. do dnia 2 stycznia 2008 r. obszarem zapowietrzonym, a od dnia 2 stycznia do 16 stycznia 2008 r. - obszarem zagrożonym, zaś fermy w O. i K. były od 12 grudnia 2007 r. do 16 stycznia 2008 r. obszarami zagrożonymi. Niezwłocznie po wyodrębnieniu stref zagrożenia i stref buforowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął kroki prawne w celu przeciwdziałania trudnościom w zbyciu drobiu. W dniu 18 grudnia 2007 r. wydał bowiem rozporządzenie w sprawie środków podejmowanych w związku ze zwalczaniem u drobiu wysoce zjadliwej grypy ptaków. Akt ten umożliwił pod pewnymi warunkami, transport i ubój zwierząt pochodzących z ferm, znajdujących się w strefie zagrożenia tą chorobą. Powód został następnie poinformowany przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w L. pismami z dnia 21 grudnia 2007 r. i 24 grudnia 2007 r. o warunkach sprzedaży jaj i żywca drobiowego. Mimo posiadania szczegółowych informacji w tym przedmiocie dopiero w dniu 8 stycznia 2008 r. wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na sprzedaż drobiu, który ostatecznie zbył w dniu 9 stycznia 2008 r. Należy zatem wnioskować, że mimo szczególnej sytuacji wywołanej wykryciem wirusa ptasiej grypy, powód nie skorzystał niezwłocznie z proponowanych mechanizmów zbycia drobiu. Powód nie przedstawił też żadnych dowodów, które potwierdzałyby, że mimo spełnienia przesłanek warunkujących zbycie drobiu, miał problemy z jego sprzedażą, co skutkowało koniecznością przetrzymywania go na fermach w czasie ponadnormatywnym i generowało koszty. Ponadto z okoliczności sprawy wynika, że nie miał problemów ze zbyciem dalszych partii drobiu w późniejszym okresie, czego potwierdzeniem są załączone do pozwu faktury sprzedaży. Należy również wskazać, że Komisja Europejska nie dostrzegła, aby w Polsce istniały trudności w zbyciu drobiu przez hodowców, których fermy znalazły się w strefach zagrożenia ptasią grypą. Wyrazem tego było jej stanowisko, w którym nie przychyliła się do wniosku Polski o zastosowanie nadzwyczajnych środków wsparcia dla polskiego sektora drobiu z tej przyczyny. Komisja Europejska nie znalazła podstaw do stwierdzenia, że ogniska ptasiej grypy, które wystąpiły w grudniu 2007 r., bądź

ograniczenia wolnego obrotu drobiem i produktami z drobiu, miały wpływ na sytuację na rynku, zaś zastosowane środki bezpieczeństwa biologicznego pozwoliły pod pewnymi warunkami na obrót produktami. Stwierdzenie to byłoby wprawdzie możliwe do podważenia w konkretnych okolicznościach faktycznych, ale jedynie w sytuacji, gdy poszkodowany wykazałby istnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, czemu skarżący nie sprostał.

Wobec braku wykazania przez powoda związku przyczynowo - skutkowego między nielegalnymi działaniami funkcjonariusza publicznego, a trudnościami w zbyciu drobiu i wynikłym z tego uszczerbkiem majątkowym, nie było potrzeby odnoszenia się do jego zarzutów na temat wysokości poniesionej szkody. Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że skarżący nie sprecyzował, na czym jego szkoda miała polegać. Ograniczył się jedynie do wskazania, że jej wysokość została określona w przedłożonym wyliczeniu (k. 116 akt sprawy). Wyliczenie to nie zawierało jednakże konkretnych wydatków, jakie mieściły się w tej wartości. Skarżący nie przedstawił też dowodów, które dokumentowałyby ich poniesienie.

Mimo wykluczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 1 k.c. nie było podstaw do analizy tej odpowiedzialności na gruncie art. 417² k.c., który został objęty treścią zarzutu skarżącego z uwagi na sposób jego sformułowania (naruszenie art. 415- 418 k.c.). Poszkodowany może bowiem żądać odszkodowania na tej podstawie jedynie za szkodę wyrządzoną na osobie, a nie w mieniu.

Nieuzasadniony był również zarzut naruszenia art. 438 k.c., gdyż brak było podstaw do zastosowania w rozpoznawanej sprawie tej regulacji. Dochodzone w ramach tego przepisu roszczenie odszkodowawcze nie jest związane z czynem niedozwolonym, a z poniesieniem szkody w cudzym interesie, która powinna nastąpić w celu odwrócenia grożącej drugiemu szkody albo w celu odwrócenia wspólnego niebezpieczeństwa. Konieczną przesłanką roszczenia z art. 438 jest zatem wykazanie wystąpienia korzyści po stronie innych podmiotów w rezultacie działań podjętych przez poszkodowanego oraz związku przyczynowego między odniesionymi korzyściami, a poniesioną szkodą. Z przytoczonych przez powoda twierdzeń o faktach nie wynikało, aby zaistniała jakakolwiek z przesłanek warunkujących odpowiedzialność pozwanego na podstawie art. 438 k.c.

Z tych względów Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda na podstawie art. 385 k.p.c., jako nieuzasadnioną i orzekł o kosztach procesu na podstawie art. 98 k.p.c.