

Sygn. akt I ACa 728/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 czerwca 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Dariusz Małkiński
Sędziowie	:	SSA Jadwiga Chojnowska (spr.) SSA Jarosław Marek Kamiński
Protokolant	:	Łukasz Patejuk

po rozpoznaniu w dniu 3 czerwca 2020 r. w Białymstoku na rozprawie

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

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

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt I C 1757/16

I. **oddala apelację;**

II. **zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania przed sądem II instancji oraz kwotę 12.100 (dwanaście tysięcy sto) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu ze skargi kasacyjnej.**

(...)

UZASADNIENIE

Powód Województwo (...) wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 187.999,33 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 22 września 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz ustawowymi odsetkami jak za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty tytułem zwrotu poniesionych w 2015 r. przez Samorząd Województwa (...) środków finansowych na realizację zadania wynikającego z art. 33a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa oraz wydanie rozstrzygnięcia o kosztach.

Wyrokiem z 25 kwietnia 2017 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku uwzględnił powództwo w całości i zasądził od pozwanego na rzecz powoda 14.817 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 5.417 zł kosztów zastępstwa procesowego.

Podstawą powyższego rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne oraz oceny prawne.

Dnia 24 lutego 2014 r. Sejmik Województwa (...) zajął pierwsze stanowisko zawierające m.in. apel o podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia rozprzestrzeniania się afrykańskiego pomoru świń (...) i wygospodarowania na ten cel środków z budżetu państwa.

28 kwietnia 2014 r. Sejmik Województwa (...) zajął drugie stanowisko z krytyczną oceną działań Ministra Środowiska, resortu (...) i (...) oraz Głównego Lekarza Weterynarii.

8 września 2014 r. Sejmik Województwa (...) trzeci raz zajął stanowisko w sprawie (...).

16 stycznia 2015 r. do powoda wpłynęło pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji dzika w województwie (...). W związku z tym 13 i 18 lutego 2015 r. odbyły się kolejno: spotkanie robocze dotyczące ograniczenia populacji dzika oraz spotkanie prezydentów, starostów, burmistrzów, wójtów, mające na celu oszacowanie skali problemu i strat.

W lutym 2015 r. w B., na spotkaniu z rolnikami, ówczesny Minister Rolnictwa deklarował, że należy „zdepopulować” dzika na P., gdyż jest to jedyna metoda na walkę z afrykańskim pomorem świń.

23 lutego 2015 r. Sejmik Województwa (...) przyjął stanowisko w sprawie działań zmierzających do ograniczenia skutków rozprzestrzeniania się wirusa afrykańskiego pomoru świń na terenie województwa (...), które dotyczyło m.in. niewystarczających działań podejmowanych przez Ministra Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W odpowiedzi Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewniło powoda o współpracy organów, służb zwalczających choroby zakaźne oraz podjętych środkach w związku z aktualną sytuacją odnośnie afrykańskiego pomoru świń. Zobligowało Głównego Lekarza Weterynarii do działań mających na celu nawiązanie ścisłej współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej z organami samorządowymi województwa (...). Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Marszałka Województwa (...) o wystąpieniu do Ministra Środowiska o rozważenie nowelizacji art. 45 ustawy z 13 października 1995 r. prawo łowieckie w sposób umożliwiający dofinansowanie ze środków budżetu państwa wydatków związanych z uchwałami sejmiku województwa podejmowanymi w sytuacji, gdy zwierzyna stanowi nadzwyczajne zagrożenie dla zdrowia zwierząt gospodarskich lub gospodarki człowieka.

27 lutego 2015 r. Sejmik Województwa (...) podjął uchwałę nr (...) na mocy której wyasygnował z budżetu województwa 200.000 zł na odstrzał 500 sztuk dzików w związku z niebezpieczeństwem, jakie niesło za sobą gwałtowne rozprzestrzenianie się wirusa afrykańskiego pomoru świń. Uchwała została podjęta z odwołaniem się do art. 33a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Uchwałę podjęto w obliczu oczekiwań rolników oraz myśliwych w przedmiocie uregulowania walki z wirusem i zabezpieczenia gospodarstw rolnych. Ilość i zasięg obszaru dzików do odstrzału pomógł powodowi określić Polski Związek Łowiecki. Dane dotyczące rejonów objętych występowaniem osobników zarażonych powód posiadał od Głównego Lekarza Weterynarii. Odstrzał został zrealizowany przez 34 koła (...) w terminie od 1 kwietnia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. Zgodnie z postanowieniami zawartych w tym celu umów wykonawcy odstrzelili 470 sztuk dzika, za co samorząd Województwa (...) zapłacił łącznie 187.999,33 zł.

Wojewoda (...) rokrocznie przekazuje do samorządu województwa dotacje na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Nie było dotacji przekazanej na cele realizacji wskazanej uchwały. Marszałek Województwa na spotkaniu z Ministrem Rolnictwa zgłaszał konieczność nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt, by obok obowiązku nałożonego tym zapisem na sejmik województwa uregulować także kwestie finansowania jego realizacji. W swoim planie finansowym na rok 2015 Województwo (...) nie miało przewidzianego tego rodzaju zadania, jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. Dokumentacja wykonania uchwały została złożona przez powoda do akt

sprawy. Obejmuje rejestr umów zamówień publicznych z przedmiotowymi umowami, listy myśliwych dokonujących odstrzału, sprawozdania z wykonania umów odstrzału z ich kosztami, faktury VAT, sprawozdania z badań odstrzelonej zwierzyny, historię rachunku powoda oraz potwierdzenia transakcji obrazujące koszty realnie poniesione na rzecz poszczególnych kół łowieckich tytułem odstrzału dzików. Na łączny koszt 400 zł za sztukę dzika składał się przede wszystkim koszt amortyzacji i obsługi chłodni (przyjmowanie i wydawanie zwierzyny z chłodni), środki dezynfekcji, dezynsekcji i prowadzenie dokumentacji, koszt pobrania próbek i dostarczenia do badania, koszt wyjazdu myśliwego do łowiska, potem dojazdu do chłodni po zbadaniu zwierzyny, celem zabrania zwierzyny. Środki na realizację zadania „Ograniczenie populacji dzika w województwie (...)” zostały zabezpieczone w wyniku przesunięcia środków finansowych z rezerwy celowej budżetu województwa na rok 2015 z § 3 pkt 2a „pokrycie wkładu własnego na współfinansowanie zapłaty za wykonanie usługi przez podmioty do tego uprawnione mające obszar swego funkcjonowania w tejże strefie”.

27 kwietnia 2015 r. do powoda wpłynęła pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym poinformowano, że nie ma podstaw prawnych umożliwiających sfinansowanie ograniczenia populacji dzika z części budżetowych, których dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Koła łowieckie obok odstrzału redukcyjnego wykonały w całości również plan łowiecki na 2015 r. W okresie 2013-2014 zrealizowały plany łowieckie w 49%, w okresie 2014- 2015 w 70%, w okresie 2015 - 2016 w 112%. Dodatkowo odstrzelono 470 sztuk dzika w ramach realizacji uchwały. Pierwotny plan łowiecki na 2015 r. zakładał odstrzał dzików na poziomie (...). Ustrzelono (...) plus 470 sztuk w ramach realizacji uchwały.

Po wpłynięciu do Wojewody pisma Marszałka Województwa (...) o zwrot środków za odstrzał dzików, Wojewoda przekazał je Ministerstwu Finansów. Jego stanowisko oraz kolejno Ministra Rolnictwa odmawiało przekazania środków.

25 sierpnia 2015 r. wystosowano do Wojewody (...) pismo o zwrot poniesionych przez Województwo (...) kosztów na realizację odstrzału dzików w kwocie wynoszącej 187.999,33 zł. W odpowiedzi na pismo ówczesny Wojewoda (...) poinformował Marszałka Województwa, że przepis art. 33a ust. 1 i ust 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie stanowi podstawy prawnej pokrycia kosztów wykonania czynności określonych w uchwale nr (...)Sejmiku Województwa (...) z 27 lutego 2015 r. w sprawie ograniczenia populacji dzika. 23 września 2015 r. pozwany poinformował, iż nie ma podstaw prawnych pokrycia kosztów odstrzału dzików. We wrześniu i październiku 2015 r. Województwo (...) kierowało do pozwanego kolejne interwencje odnośnie dofinansowania i usprawnienia realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dalsza wymiana pism w przedmiocie rozliczenia kosztów odstrzału nie doprowadziła do uznania przez administrację rządową przesłanek zwrotu Województwu (...) poniesionych z tego tytułu kosztów.

W tak ustalonym stanie taktycznym sprawy Sąd ocenił, że ze strony Skarbu Państwa doszło do zaniechań skutkujących poniesieniem przez powoda kosztów w wysokości 187.999,33 zł tytułem sfinansowania ze środków własnych odstrzału pogłowia 470 dzików w związku z niebezpieczeństwem rozprzestrzeniania się wirusa afrykańskiego pomoru świń.

Zadanie to, jako zlecone z zakresu administracji rządowej, winno być pokryte w całości ze środków budżetu państwa.

Wysokość i charakter poniesionej przez powoda z tego tytułu szkody obrazuje dokumentacja, w skład której wchodzi m.in. rejestr umów zamówień publicznych na ograniczenie populacji dzika w województwie (...) wraz z umowami, listy myśliwych dokonujących odstrzału, sprawozdania z wykonania umów odstrzału z ich kosztami, faktury vat, sprawozdania z badań odstrzelonej zwierzyny, historia rachunku powoda oraz potwierdzenia transakcji obrazujące realnie poniesione koszty na rzecz poszczególnych kół łowieckich tytułem odstrzału dzików.

W tych okolicznościach Sąd przyjął, iż podstawę prawną roszczenia w części dotyczącej zapłaty odszkodowania za odstrzał dzików w 2015 r. na mocy uchwały z 27 lutego 2015 r. stanowi art. 417 k.c. W świetle art. 8 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca przesądził, że zadania samorządu województwa, o których mowa w art. 13 ust. 1, art. 22 ust. 1, art. 22a i art. 33a ust. 2 są zadaniami z zakresu administracji rządowej. To Skarb Państwa, na podstawie

art. 417 k.c., obciążają finansowe konsekwencje zaistniałych zaniedbań, to jest powinność naprawienia szkody, jaką poniósł powód. Szkody powoda należy upatrywać w tym, że wskutek nieprzekazania przez Skarb Państwa żądanej kwoty na refundację wydatku poniesionego na realizację zadania z zakresu administracji rządowej, doznał uszczerbku majątkowego, gdyż przeznaczył na ten cel własne fundusze.

Zdaniem Sądu powód spełnił przesłanki odpowiedzialności z art. 417 k.c. Udowodnił powstanie szkody w postaci ubytku w swoim budżecie. Wykazał, że szkoda wyrządzona została przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (odmowę zwrotu środków, mimo odpowiedzialności finansowej Skarbu Państwa za realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej) oraz istnienie normalnego, adekwatnego związku przyczynowego między zaniechaniem przy wykonywaniu władzy, a powstaniem szkody (art. 361 k.c.). Pozwany nie kwestionował poniesienia przez powoda wydatku na realizację zadania oraz nie zdołał wykazać, że wydatek ów poniesiony został w nieodpowiedniej, zawyżonej kwocie. Wobec przejrzystej dokumentacji w postaci umów z kołami łowieckimi i klarownych zeznań świadków Sąd nie miał wątpliwości, że przyjęta w uchwale stawka 400 zł za sztukę odstrzelonego dzika była uzasadniona i nie zawyżona. Powód wydatkował dochodzoną pozewem kwotę.

Nie budziła nadto wątpliwości zasadność podjęcia uchwały stanowiącej podstawę wydatków, gdyż w ówczesnym czasie, wobec niewystarczającej aktywności R. RP w obliczu rozprzestrzeniającego się w województwie (...) wirusa (...), konieczne było podjęcie natychmiastowych działań związanych z zabezpieczeniem gospodarstw rolnych. Powód wypełnił tym samym nałożony nań w art. 33a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt obowiązek i słusznie domagał się zwrotu poniesionych kosztów.

Niezależnie od powyższego, żądanie zapłaty będące przedmiotem pozwu – zdaniem Sądu - mogło znajdować samodzielną podstawę w innym przepisie prawa materialnego, tj. art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 5 oraz 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., gdyż powód miałby działać w ramach działań zleconych oraz celowo, za czym miałyby iść celowość poczynionych wydatków, a budżet państwa winien przekazać środki w ramach działań realizowanych na podstawie art. 33a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt z 21 sierpnia 1997 r.

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

Apelację od powyższego wyroku wywiódł pozwany, zaskarżając go w całości i zarzucając, mające istotny wpływ na wynik sprawy, naruszenie:

1. art. 278 § 1 k.p.c. przez przyjęcie za udowodnioną wysokości roszczenia powoda jedynie w oparciu o twierdzenia oraz złożone do sprawy dokumenty, w sytuacji gdy wyliczenie tego roszczenia na podstawie złożonych, licznych dokumentów wymagało umiejętności specjalnych, co za tym idzie przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego;
2. art. 233 § 1 k.p.c., przez sprzeczne z zasadami swobodnej oceny dowodów przyjęcie za udowodnioną wysokości roszczenia, w sytuacji gdy powód nie przedstawił bilansu otrzymanych dotacji oraz wydatków rzeczywiście i celowo poniesionych na realizację podjętych czynności w zakresie walki z afrykańskim pomorem świń oraz ochroną zasiewów wiosennych poczynionych upraw, natomiast ograniczył się do przedstawienia samych wydatków utożsamiając je z wysokością należnej dotacji;
3. art. 33a ust 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt z 21 sierpnia 1997 r. przez przyjęcie, iż przepis ten mógł stanowić prawidłową podstawę podjęcia przez Sejmik Województwa (...) uchwały o ograniczeniu populacji dzików będących zwierzętami łownymi oraz zwierzętami podejrzanymi o chorobę zakaźną, podczas gdy sytuację dzików albo dzików chorych na afrykański pomór świń regulują wyłącznie przepisy szczególne, tj. przepisy ustawy prawo łowieckie z 13 października 1995 r. albo ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt z 11 marca 2004 r.;
4. art. 417 § 1 k.c., przez przyjęcie jego odpowiedzialności odszkodowawczej w sytuacji, gdy nie zostały wykazane przywołane w tym przepisie przesłanki odpowiedzialności takie, jak szkoda, związek przyczynowo - skutkowy oraz niezgodność z prawem działania lub zaniechania po stronie pozwanego przy wykonywaniu władzy publicznej;

5. art. 49 ust. 6 w zw. z art. 49 ust. 5 oraz 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., przez przyjęcie jego odpowiedzialności również na podstawie tego przepisu w sytuacji, gdy nie zostały wykazane wskazane w tym przepisie przesłanki odpowiedzialności takie, jak działanie przez powoda w ramach działań rzeczywiście zleconych oraz celowość podjętych przez powoda działań, co za tym idzie, celowość poczynionych wydatków, a także istnienie środków w budżecie państwa, które mogły zostać przekazane powodowi w ramach działań realizowanych na podstawie art. 33a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt z 21 sierpnia 1997 r.

Wskazując na powyższe pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu za obie instancje, w tym zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów procesu, w tym zastępstwa procesowego.

W wyniku apelacji Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 6 grudnia 2017 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że oddalił powództwo oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że rachunkowa kalkulacja jednostkowej kwoty kosztu odstrzału jednego dzika powinna wynieść 300 zł. Powyżej tej kwoty powództwo nie było zasadne.

Następnie Sąd ten stwierdził, że kluczowe znaczenie dla oceny zasadności roszczenia miało rozgraniczenie zakresu normowania dwóch aktów prawnych, które - w nawiązaniu do przeciwstawnych w tym zakresie stanowisk stron - miałyby stanowić podstawę podjęcia czynności zwalczania afrykańskiego pomoru świń. Są nimi ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r., Nr 213, poz. 1342 ze zm. - dalej: „ustawa z 11 marca 2004 r.”), którą jako wyłącznie obowiązującą podstawę prawną walki z afrykańskim pomorem świń wskazał pozwany oraz ustawa o ochronie zwierząt, do treści której odwoływał się powód. Według art. 33a ust. 1 i 2 tej ostatniej ustawy, w przypadku, gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, dopuszcza się podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji zwierząt. Sejmik województwa, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody, organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz Polskiego Związku Łowieckiego, określi w drodze uchwały miejsce, warunki, czas i sposoby ograniczenia populacji. Tego rodzaju zadania, zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy, są zadaniami samorządu województwa z zakresu administracji publicznej, co z kolei, zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uprawniałoby powoda do dotacji celowej na ten cel w wysokości zapewniającej realizację zadania. Powyższa regulacja nie obejmuje przypadków zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. Jest to bowiem przedmiot bardziej szczegółowego aktu prawnego, którym jest ustawa z 11 marca 2004 r. Stosownie do przepisów art. 46 - 47 tej ustawy, w razie wystąpienia choroby zakaźnej na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu, właściwy powiatowy lekarz weterynarii informuje o tym właściwego wojewódzkiego lekarza weterynarii. Z kolei wojewoda na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii w drodze rozporządzenia m. in. nakazuje odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze, w tym nakazuje dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich odstrzał sanitarny zwierząt wolno żyjących (dzikich) - art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy. Podmiotowi, który poniósł koszty związane z realizacją m. in. takiego nakazu przysługuje ze środków budżetu państwa zwrot faktycznie poniesionych w związku z tym kosztów (art. 46 ust. 3a). Według art. 47a ust. 1 i 2 ustawy, taki odstrzał przeprowadza Polski Związek Łowiecki za zwrotem środków z budżetu państwa w formie zryczałtowanej za każdą sztukę odstrzelonego zwierzęcia.

Opisane tryby postępowania nie są zbieżne. W przypadku ustawy o ochronie zwierząt w razie, gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, podjęcie realizacji zadań należy do samorządu województwa. Natomiast według ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, w razie wystąpienia choroby zakaźnej wdrożenie czynności zwalczających należy do powiatowego, wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz wojewody, zatem organów niezespółonej i zespółonej administracji rządowej. Konflikt obydwu tych regulacji Sąd odwoławczy rozstrzygnął przyznając prymat, jeśli chodzi o tryb zwalczania chorób zakaźnych

zwierząt, w tym afrykańskiego pomoru świń, ustawie bardziej szczegółowej. Zdaniem Sądu, wynika to nie tylko z opisanego, odrębnego trybu podjęcia czynności, lecz celu ustawy, którym zgodnie z jej tytułem jest zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Z tego względu wprowadzona została szczególna procedura oparta w pierwszej kolejności na czynnościach lekarzy weterynarii, potem rozstrzygnięciach wojewody i dopiero na ich podstawie - ewentualnym ostrzale przeprowadzonym przez Polski Związek Łowiecki. Trzeba z tego wywieść założenie ustawodawcy o bardziej kompetentnej, adekwatnej reakcji na zagrożenie, jaką wprowadził tryb oparty o czynności organów administracji rządowej. Jest to sfera newralgiczna dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Stąd odwołanie się do organów administracji rządowej jest jak najbardziej uzasadnione. Nawiązuje do wiedzy i praktyki organów dysponujących przymusem państwowym, wyspecjalizowanym w reakcji ukierunkowanej na walkę z chorobami zakaźnymi zwierząt. Ustawa o ochronie zwierząt przewiduje podjęcie opisanych w niej czynności przez samorząd terytorialny w przypadkach, gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej. Przypadki te nie dotyczą chorób zakaźnych, skoro ten ostatni aspekt stał się przedmiotem wszechstronnej, bardziej szczegółowej, w dziedzinie objętej normowaniem, regulacji. Taki kierunek wykładni zakresu obowiązywania obydwu ustaw – zdaniem tego Sądu - wynika z art. 2 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa stosownie do którego, do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zwalniało to powoda z obowiązku podejmowania działań w kierunku zwalczania afrykańskiego pomoru świń z odwołaniem się do przepisu art. 33a ustawy o ochronie zwierząt.

Sąd Apelacyjny wskazał także, że pismem z 11 marca 2015 r., z wpływem do powoda 17 marca 2015 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odnosząc się do pism powoda z 18 i 25 lutego 2015 r. poinformował, że zwalczanie skutków afrykańskiego pomoru świń realizuje inspekcja weterynaryjna na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej - oraz przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. Minister poinformował o stanie realizacji interwencji oraz odwołał się do planów łowieckich jako wystarczających w tym zakresie. Informował, że zwiększony w tym celu został budżet wojewody. Pismo zostało powodowi doręczone przed rozpoczęciem ostrzału. Podobne stanowisko podtrzymało jeszcze pismo z 20 kwietnia 2015 r. Do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odwołało się Ministerstwo Środowiska. Powód nie mógł zatem mieć wątpliwości odnośnie tego, kto i w jakim trybie realizuje walkę z afrykańskim pomorem świń. Podjęcie uchwały nr (...) było ze strony Województwa (...) przejawem nieumocowanej delegacją do wykonania zadania z zakresu administracji rządowej, samodzielności decyzyjnej. Jej koszt, z tej racji, nie obciąża pozwanego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, stanowisko pozwanego nie może być rozpatrywane w kategorii zaniechania, rodzącego odpowiedzialność odszkodowawczą w trybie art. 417 k.c., bowiem w tym wypadku wyrządzającym (sobie) szkodę byłby sam powód, podejmując uchwałę. Powód nie ma podstaw, aby przerzucać odpowiedzialność odszkodowawczą na pozwanego (wojewodę), który nie zareagował na jej podjęcie. Deklarowana wola współpracy obejmowała przede wszystkim koordynację wzajemnych poczynań.

Powyzsze orzeczenie w calosci zaskarzil skarga kasacyjna powod, zarzucajac:

1. naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 33a ust. 1 i 2 w zw. z art. 8 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt poprzez jego błędną wykładnię i niezastosowanie, a w konsekwencji przyjęcie, że:

- przepis ten nie mógł stanowić podstawy podjęcia przez Sejmik Województwa (...) uchwały nr(...)z 27 lutego 2015 r. o ograniczeniu populacji dzików w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej w postaci rozprzestrzeniającego się wirusa Afrykańskiego Pomoru Świń (dalej (...)), z uwagi na przyznanie prymatu ustawie z 11 marca 2004 r., jako ustawie bardziej szczegółowej, a zatem wyłącznie możliwej do zastosowania, podczas gdy w przedmiotowej sprawie nie zachodzi sprzeczność w przepisach rangi ustawowej i nie mają zastosowania reguły kolizyjne w postaci *lex specialis derogat legi generali*,

- w zakresie definicji pojęcia „nadzwyczajnego zagrożenia” przewidzianego dla trybu postępowania, zdefiniowanego w treści przepisu art. 33a ustawy o ochronie zwierząt, nie mieści się przesłanka w postaci stwierdzenia chorób zakaźnych, podczas gdy pojęcie to definiowane jest szeroko dla celów pełnego zabezpieczenia postępowania, w sytuacji wystąpienia zjawisk atypowych oraz nieoczekiwanych, w tym zawiera w sobie wszystkie aktualizujące się okoliczności zagrażające gospodarce człowieka, w tym gospodarce łowieckiej, a więc również te dotyczące nagłego wystąpienia na danym terenie choroby zakaźnej zwierząt,

b) art. 46 oraz 47-47a ustawy z 11 marca 2004 r. poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, skutkujące przyjęciem, iż przepisy te stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie zwierząt, podczas gdy przepisy zawarte w obu aktach rangi ustawowej nie pozostają ze sobą w sprzeczności i możliwe jest skorzystanie w przypadku nadzwyczajnych zagrożeń, w tym polegających na rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt - alternatywnie - z przepisów obu ustaw, jako równoważnych, niesprzecznych oraz wzajemnie się niewyłączających;

c) art. 8 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, że strona powodowa zwolniona została z obowiązku podejmowania działań w kierunku zwalczania (...) z odwołaniem się do art. 33a ustawy o ochronie zwierząt, podczas gdy literalna treść naruszonego przepisu ceduje zadania związane z wystąpieniem nadzwyczajnego zagrożenia dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, na samorząd województwa, wobec czego to właśnie na powódzie ciążył ustawowy obowiązek podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania zagrożenia, którego nie mógł zaniechać,

d) art. 417 § 1 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i niezastosowanie, skutkujące uznaniem, iż pozwany nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawne zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, podczas gdy brak działań ze strony pozwanego, doprowadził finalnie do poniesienia przez powoda kosztów w wysokości 187,999,33 zł z tytułu sfinansowania odstrzału pogłowia 470 dzików, które to zadanie, jako zlecone z zakresu administracji rządowej, w całości obciążało pozwanego;

2. naruszenie przepisów prawa procesowego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c., poprzez uznanie za nieudowodnione kwoty środków przeznaczonych na odstrzał oraz utylizację dzika w wysokości 400 zł za sztukę, podczas gdy oszacowanie to nie wymagało wiadomości specjalnych w postaci zasięgnięcia opinii biegłego i możliwe było ustalenie stawki na podstawie załączonej dokumentacji i przeprowadzonego postępowania dowodowego, w szczególności w oparciu o dokumenty w postaci umów na realizację zamówień publicznych.

We wnioskach powód domagał się:

- 1) uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i zmiany orzeczenia poprzez uwzględnienie powództwa wraz z odsetkami i kosztami procesu, ewentualnie:
- 2) uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie.

Wyrokiem z dnia 7 czerwca 2019 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego, że analiza zakresów regulacji, zarówno ustawy o ochronie zwierząt, jak i ustawy z 11 marca 2004 r., prowadzi do wniosku, że druga z ustaw zawiera uregulowania szczególne względem ustawy o ochronie zwierząt. Art. 33a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi, że w przypadku gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, dopuszcza się podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji tych zwierząt. Sąd Najwyższy zgodził się ze

skarżącym o tyle, że w istocie norma ta nie definiuje pojęcia „nadzwyczajnego zagrożenia ze strony zwierząt”. Zatem, logicznie rzecz ujmując, szybko rozprzestrzeniająca się choroba zakaźna zwierząt niewątpliwie stanowi nadzwyczajne zagrożenie w rozumieniu przywołanego art. 33a ust. 1. Jednakże w ocenie Sądu Najwyższego nie można tracić z pola widzenia faktu, że ustawa z 11 marca 2004 r. zawiera szczególną regulację, dotyczącą nadzwyczajnego zagrożenia ze strony zwierząt zakażonych chorobami zakaźnymi. Ustawa ta stanowi *lex specialis* względem ustawy o ochronie zwierząt. Obie ustawy zawierają przepisy - choć przy różnym trybie postępowania - umożliwiające odstrzał zwierząt z uwagi na stwarzane przez nie zagrożenie. Artykuł 33a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi - jak powyżej wskazano - że w przypadku gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, dopuszcza się podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji tych zwierząt. Natomiast z art. 46 ust. 3 pkt. 8 ustawy z 11 marca 2004 r. wynika, że wojewoda w przypadku, o którym mowa w ust. 1, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia, nakazuje odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze. Sąd Najwyższy wywiódł, że niepożądana byłaby sytuacja, gdyby funkcjonowały obok siebie dwie odrębne procedury, których źródło i skutek, byłyby tożsame. Stąd w przypadku nadzwyczajnego zagrożenia, wywołanego chorobą zakaźną zwierząt, zastosowanie znajdują przepisy zawarte w ustawie z 11 marca 2004 r. W praktyce potwierdzeniem tego są rozporządzenia wydawane na podstawie tej ustawy, regulujące kompleksowo zagrożenia wywołane chorobami zakaźnymi. Jako przykład przytoczono rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem u dzików afrykańskiego pomoru świń (Dz. U. z 2014 r., poz. 247), rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem u dzików afrykańskiego pomoru świń (Dz. U. z 2014 r., poz. 420 ze zm.) czy rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 290 ze zm.).

W rezultacie Sąd Najwyższy stwierdził, że zarzuty zawarte punktach 1. a) - c) skargi kasacyjnej okazały się niezasadne.

Dalej Sąd Najwyższy wskazał, że w okolicznościach sprawy procedura powinna być wszczęta na podstawie art. 46 ustawy z 11 marca 2004 r.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 tej ustawy w przypadku zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania i potrzeby zarządzenia środków, o których mowa w art. 45 ust. 1, na obszarze przekraczającym obszar jednego powiatu właściwy powiatowy lekarz weterynarii informuje o tym natychmiast właściwego wojewódzkiego lekarza weterynarii. W myśl ust. 2 informacja, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności:

- 1) określenie choroby zakaźnej zwierząt;
- 2) określenie obszaru zagrożonego wystąpieniem lub obszaru występowania choroby zakaźnej zwierząt;
- 3) uzasadnienie podjęcia środków.

Z kolei zgodnie z ust. 3 pkt. 8 wojewoda w przypadku, o którym mowa w ust. 1, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia m.in. nakazuje odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze.

Sąd Najwyższy podkreślił, że bezspornie na terenie województwa (...) wystąpiło zagrożenie w postaci rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej – afrykańskiego pomoru świń (...). Od początku 2014 r. powód podjął próby zaradzenia tej sytuacji, czego skutkiem były wystąpienia, rozmowy, negocjacje. Z poczynionych ustaleń faktycznych wynika, że 16 stycznia 2015 r. do powoda wpłynęło pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji dzika w województwie (...). W tej sytuacji, zdaniem Sądu Najwyższego, można uznać, że przynajmniej początkowo przedstawiciele Skarbu Państwa zachęcali powoda do podjęcia tychże działań. Sąd Najwyższy podkreślił dynamiczny charakter panującej wówczas sytuacji związanej z chorobą zakaźną dzikich zwierząt oraz realne, potęgujące się niebezpieczeństwo. Uchwałę nr (...) na mocy której wyasygnowano z budżetu województwa 200.000 zł na odstrzał 500 sztuk dzików, podjęto w obliczu oczekiwań rolników oraz myśliwych w przedmiocie uregulowania walki z wirusem i zabezpieczenia gospodarstw rolnych. Sąd

Najwyższy zauważył, że powód podjął działania, choć bez jednoznacznej podstawy prawnej, adekwatne do ówczesnej, nadzwyczajnej sytuacji. Początkowo utwierdzany był w słuszności swojej decyzji. Tymczasem obowiązek podjęcia odpowiednich działań spoczywał na Skarbie Państwa reprezentowanym przez Wojewodę (...). Wojewoda nie wydał odpowiedniego rozporządzenia, które umożliwiłoby odstrzał dzika. Takie zaniechanie podlega kwalifikacji prawnej, a jeżeli jest bezprawne, to jego konsekwencją może być odpowiedzialność odszkodowawcza.

Następnie Sąd Najwyższy zauważył, że z art. 46 ust. 3 pkt. 8 ustawy z 11 marca 2004 r. wynika, że wojewoda w przypadku, o którym mowa w ust. 1, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, w drodze rozporządzenia nakazuje odstrzał sanitarny zwierząt na określonym obszarze.

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (aktualnie tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.), wojewoda wydaje tzw. rozporządzenia porządkowe, stanowiące akty prawa miejscowego. Teoretycznie, zgodnie z art. 64 cytowanej ustawy, istnieje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu. Jednakże w nauce prawa trafnie się wywodzi, że skarga z art. 64 nie może być uznana za skuteczny środek w walce z bezczynnością organu administracji publicznej, zwłaszcza gdy chodzi o bezczynność prawotwórczą. Oprócz trudności w wykazaniu, że skarżący posiada legitymację skargową, brak jest instrumentów prawnych, przy pomocy których sąd administracyjny mógłby zobowiązać dany terenowy organ administracji rządowej do wydania w określonym terminie aktu prawnego. Sąd Najwyższy podkreślił, że nie znajdzie w tym przypadku zastosowania przepis art. 149 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualnie jednolity tekst Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), gdyż dotyczy on wyłącznie bezczynności organu w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a tej ustawy. Co prawda w myśl ust. 2 komentowanego przepisu „w przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego”, ale organ nadzoru nie może wydać aktu prawnego zamiast organu właściwego. Brak możliwości działania przez organ „za” organ właściwy wynika z zakazu delegacji kompetencji bez upoważnienia ustawowego, a tym bardziej przejmowania kompetencji organu podległego. W konsekwencji, w razie bezczynności prawotwórczej prawodawcy lokalnego, jedynym realnie dostępnym środkiem prawnym dla obywateli jest możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 w zw. z art. 417¹ § 4 k.c. Sąd Najwyższy zauważył, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez tzw. zaniechanie legislacyjne reguluje art. 417¹ § 4 k.c. i obejmuje ona przypadki wyrządzenia szkody przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Jest to zatem szczególna postać odpowiedzialności za tzw. bezprawie normatywne.

Obowiązek wydania aktu normatywnego musi nakazywać „przepis prawa”, zaś norma art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy z 11 marca 2004 r. została skonstruowana w taki sposób, że wojewoda ma obowiązek wydania rozporządzenia, pod warunkiem stosownego wniosku wojewódzkiego lekarza weterynarii, który jest organem rządowej administracji zespolonej – art. 5 pkt. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (aktualnie tekst jednolity Dz. U. 2018 r., poz. 1557 ze zm.).

Sąd Najwyższy wobec regulacji przepisów ustawy o z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej podkreślił, że wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie i ma możliwość stałego lub okazjonalnego, ale władczego ingerowania w działalność w zasadzie każdego organu administrującego w województwie. Ta możliwość ma charakter jednostronny, to znaczy za niedopuszczalną albo zupełnie wyjątkową należy uznać sytuację, w której podmioty wymienione w art. 2 pkt 2-6 tej ustawy mogłyby w sposób władczy ingerować w działalność wojewody.

W podsumowaniu rozważań Sąd Najwyższy skonstatował, że skoro wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, czyli również wojewódzkiego lekarza weterynarii, to tym samym, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., powinien podejmować czynności procesowe za Skarb Państwa, bez względu na to, czy brak wydania rozporządzenia pozostawał w bezpośrednim związku z jego zaniechaniem, czy też zaniechaniem wojewódzkiego lekarza weterynarii.

Dalej zauważył, że odpowiedzialność Skarbu Państwa może się różnie kształtować, w zależności od okoliczności zaniechania wydania odpowiedniego rozporządzenia. Jeżeli zaniechanie wojewody będzie poprzedzone wnioskiem wojewódzkiego lekarza weterynarii, znajdzie zastosowanie art. 417¹ § 4 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. Natomiast w przypadku braku takiego wniosku, ochrony prawnej należy poszukiwać w normie z art. 417 § 1 k.c.

Sąd Najwyższy stwierdził, że aspekty potencjalnej odpowiedzialności Skarbu Państwa, opartej o wskazane powyżej przepisy prawa, nie zostały należycie zbadane przez Sąd drugiej instancji. W konsekwencji za uzasadniony Sąd Najwyższy uznał zarzut zawarty w punkcie 1.d) skargi kasacyjnej. Przyjął, że możliwe jest żądanie naprawienia szkody polegającej na poniesieniu wydatku niezbędnego do wykonania czynności z zakresu władzy publicznej, jeżeli podmiot zobowiązany do podjęcia tej czynności zaniechał jej wykonania niezgodnie z prawem, a realizacja tej czynności była konieczna dla zapobieżenia powstania szkody znacznych rozmiarów. Wskazał, że w sytuacji przesądzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa co do zasady, aktualnie zebrane w sprawie dowody pozwalają na ustalenie realnego kosztu pozyskania dzika i jego użycia, bez konieczności odwoływania się do wiadomości specjalnych biegłego. Sąd Najwyższy nie wykluczył jednak, że w toku ponownego rozpoznania sprawy, mogą ujawnić się okoliczności, wymagające oceny przy pomocy opinii biegłego.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. jak w sentencji.

Sąd Apelacyjny, po ponownym rozpoznaniu sprawy zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Po uchyleniu przez Sąd Najwyższy wyroku Sądu Apelacyjnego z 6 grudnia 2017 r. materiał dowodowy w sprawie został uzupełniany jedynie o dokument prywatny w postaci zestawienia sporządzonego przez Polski Związek Łowiecki, wskazujący na ilościowy plan odstrzału dzików oraz ich pozyskania w sezonach: 2014/2015, 2015/2016 i (...) w okręgu B. oraz województwie (...). Dane wynikające z tego dokumentu były uwzględnione w podstawie faktycznej zaskarżonego wyroku – Sąd Okręgowy w pisemnych motywach wskazał zakres zrealizowania planów łowieckich przez koła łowieckie w latach od 2013 do 2016 (k. 876 akt). Przewidywany plan na sezon od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2016 r. został zrealizowany w 112 %, poprzedni zaś trwający do 31 marca 2015 r. jedynie w 70 %.

Zasadność apelacji badana była zatem w oparciu o ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy. Podkreślić bowiem należy, że zarzuty naruszenia prawa procesowego podniesione w środку zaskarżenia dotyczyły jedynie wysokości dochodzonej należności.

Wskazać także należy, że na obecnym etapie postępowania jako jedyna ewentualna podstawa odpowiedzialności pozwanego jawi się art. 417 k.c.

Zważyć bowiem należy, iż w motywach orzeczenia z dnia 6 grudnia 2017 r. Sąd Apelacyjny podniósł, że art. 49 ust. 5 oraz 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. nie może stanowić uzasadnionej podstawy prawnej roszczenia. Wywody, które zostały zaprezentowane na rzecz tej tezy są słuszne i są podzielane przez Sąd Apelacyjny, ponownie zajmujący się apelacją strony pozwanej. Nie zachodzi zatem potrzeba ponownego – a probującego – wypowiedzania się w tej kwestii. Zauważyć też należy, że w skardze kasacyjnej nie powołano się na naruszenie tego przepisu przy wyrokowaniu przez Sąd II instancji. Oznacza to przyznanie przez powoda – w tym zakresie – racji pozwanemu.

W takiej sytuacji – w ramach wniesionej apelacji - istnieje potrzeba wypowiedzenia się czy okoliczności faktyczne sprawy uzasadniają odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c.

Jako że, Sąd Apelacyjny przy rozpoznawaniu sprawy związany jest oceną prawną wyrażoną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 czerwca 2019 r. godzi się dla porządku stwierdzić, iż ustalenia faktyczne sprawy dowodzą, iż

wojewódzki lekarz weterynarii nie wnioskował do wojewody o wydanie rozporządzenia co do odstrzału sanitarnego dzików w związku z chorobą zakaźną afrykańskiego pomoru świń ani w 2014 r., ani w 2015 r. Nie ma zatem potrzeby rozważania występowania ewentualnej odpowiedzialności mającej swoje źródło w art. 417¹ § 4 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego uwzględniając roszczenie odszkodowawcze Sąd I instancji nie dopuścił się naruszenia art. 417 k.c.

W toku ponownego rozpoznania apelacji strony złożyły pisma procesowe, w których strona pozwana (pismo z dnia 11 marca 2020 r.) ustosunkowała się do materiału procesowego zgromadzonego w sprawie w kontekście motywów wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2019 r., zaś strona powodowa do argumentów pisma procesowego z dnia 11 marca 2020 r. W piśmie procesowym pozwanego wskazywano, iż art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. nie przyznaje żadnych praw czy też gwarancji na rzecz jednostek, w tym praw, których egzekwowania mógł się domagać powód. Konstatacja ta stoi w opozycji do oceny zaprezentowanej przez Sąd Najwyższy w motywach wyroku z 7 czerwca 2019 r. (k. 14 i 16 uzasadnienia).

Zaakcentować też należy, iż Sąd Najwyższy wskazał, że w okolicznościach sprawy winna być wszczęta procedura na podstawie art. 46 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. Przywołał fakty, które miały miejsce od początku 2014 r. oraz w dwóch pierwszych miesiącach 2015 r. i wyraził stanowisko, że sytuacja panująca w tym czasie była dynamiczna i stwarzała realne, potęgujące się w czasie, niebezpieczeństwo. Podjęte przez powoda działania ocenił jako adekwatne do ówczesnej, nadzwyczajnej sytuacji. Podkreślił także, że początkowo powód był utwierdzany w słuszności swojej decyzji.

Sąd Apelacyjny zauważa nadto, że z dowodów przeprowadzonych w sprawie wynika, że Wojewoda (...) był informowany przez urzędników Urzędu Marszałkowskiego o wszelkich czynnościach podejmowanych przez samorząd województwa w związku z (...) i rozprzestrzenianiu się wirusa oraz związanych z tym zagrożeniach (zeznania św. I. K. – k. 840-841, 864 odwr.). Z zeznań tego świadka wynika też, że o terenach zagrożonych przed podjęciem uchwały informacje zostały uzyskane od głównego lekarza weterynarii – k. 866 odw.- 867. Ze złożonych przez tego świadka zeznań wynika, że służby weterynaryjne województwa (...) znały sytuację powiązaną z (...) i skutkami rozprzestrzeniania się wirusa, wiedzę taką posiadał też organ administracji rządowej szczebla wojewódzkiego.

Zważyć też należy, że o sytuacji powiązanej z pojawieniem się wirusa (...) w województwie (...) i jego rozprzestrzenieniem się oraz skutkach finansowych dla gospodarstw rolnych nastawionych na produkcję trzody chlewnej (...) wojewódzki lekarz weterynarii musiał mieć wiedzę z racji sprawowanej funkcji. W tym czasie – co wynika z zeznań św. I. K. i św. M. N. (k. 871 i następne) – były rozmowy w różnych gremiach i różnych miejscach, w tym w Ministerstwie Rolnictwa oraz Ministerstwie Środowiska, na temat ograniczenia pomoru dzików i zmniejszenia ich populacji.

Z okoliczności niespornych w sprawie wynika, że w 2014 r. i w pierwszych dwóch miesiącach 2015 r. służba weterynaryjna szczebla wojewódzkiego nie podejmowała działań zmierzających do ograniczenia populacji dzików. Nie padły też w sprawie twierdzenia, że Wojewoda (...) inicjował działania zmierzające do podjęcia przez (...) lekarza weterynarii wniosku o wydanie rozporządzenia w trybie art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. Ponownie zwrócić należy uwagę, że Sejmik Województwa (...) już w lutym 2014 r. apelował o przedsięwzięcie działań zmierzających do zapobieżenia rozprzestrzeniania się (...) i wygospodarowania na ten cel środków z budżetu Państwa. W styczniu 2015 r. wpłynęło do powoda pismo o podjęcie działań zmierzających do ograniczenia populacji dzika w województwie (...). Problem był też nagłaśniany w trakcie wizyty Ministra Rolnictwa na spotkaniu z rolnikami w lutym 2015 r.

Jest bezspornym także, że problem (...) już w 2014 r. dotyczył kilku powiatów województwa (...). W pierwszych miesiącach 2015 r. ograniczenie populacji dzików było uważane za przedsięwzięcie jak najbardziej racjonalne. Dowodzi tego chociażby treść pisma marszałka województwa z dnia 18 lutego wystosowanego do Ministra

Środowiska. Z jego treści wynika, że w dniu 13 lutego 2015 r. w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego odbyło się spotkanie z udziałem służb weterynaryjnych, administracji szczebla wojewódzkiego i powiatowego, Dyrekcji Lasów Państwowych, Polskiego Związku Łowieckiego, (...) I. Rolniczej oraz Parków Narodowych. Uczestnicy wypowiedzieli się jednogłośnie, że ograniczenie populacji jest jak najbardziej zasadne (k. 10 akt). Pismo z dnia 18 lutego 2015 r. wystosowane zostało także do Ministra Rolnictwa. Zwrócono się w nim o przekazanie środków finansowych na działania związane z ograniczeniem populacji dzików. Zostało ono przekazane do wiadomości Wojewodzie (...). Strona pozwana nie kwestionowała, że otrzymała to pismo.

Minister Środowiska w piśmie z dnia 23 marca 2015 r. wskazał, że nie dysponuje środkami finansowymi, które mogłyby wspomóc działania zmierzające do ograniczenia populacji dzików (k. 12 i 74 odw.). Jednocześnie wyraził stanowisko, że realizacja uchwały nr (...), „w sposób istotny wspomogą działania dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w okresie do 30 czerwca 2015 r.”.

Stanowisko Ministra Rolnictwa w odpowiedzi na to pismo i drugie z 25 lutego 2015 r. było tego rodzaju, że wskazywało na podmiot realizujący kwestie powiązane ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt – jest nim Inspekcja Weterynaryjna (pismo z dnia 11 marca 2015 r. przekazano także do wiadomości Wojewodzie (...)). W piśmie tym, po wskazaniu działań jakie są podejmowane w związku z (...), końcowo wskazano, że na wniosek Wojewody (...) Minister wystąpił z wnioskiem o dokonanie zwiększenia na rok 2015 budżetu wojewody (...) ze środków przewidzianych w rezerwach celowych z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych ze zwalczaniem (...) na kwotę 3.806.000 zł. Podano też, że decyzją Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2015 r. budżet Wojewody (...) został zwiększony o wnioskowaną kwotę. Rezerwa celowa – zgodnie z treścią tego pisma – może być przeznaczona wyłącznie dla Inspekcji Weterynaryjnej. Z treści tego pisma nie wynika, kiedy został wystosowany wniosek wojewody o dokonanie zwiększenia na rok 2015 budżetu wojewody (...) ze środków przewidzianych w rezerwach celowych z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych ze zwalczaniem (...) i czy był on poprzedzony stosownym wnioskiem (...) wojewódzkiego lekarza weterynarii. Problem zwalczania (...), jak już wskazywano, był znany nie tylko samorządom, ale także inspekcji weterynaryjnej oraz organom administracji rządowej.

Zważyć też należy, iż zasady współpracy organów inspekcji weterynaryjnej z organami samorządowymi reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w tworzeniu planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. nr 129, poz. 1372). W ramach tejże współpracy (wspólne spotkania w styczniu i lutym 2015 r. oraz apele sejmiku (...) w 2014 i 2015 r.) (...) wojewódzki lekarz weterynarii posiadał wiedzę o zagrożeniach wirusem (...) oraz możliwych sposobach ograniczenia rozprzestrzeniania się tegoż wirusa. W styczniu oraz w lutym 2015 r. w różnych gremiach dyskutowano o ograniczeniu populacji dzika. W takiej sytuacji (...) wojewódzki lekarz weterynarii winien wystąpić z wnioskiem do wojewody o wydanie rozporządzenia nakazującego odstrzał sanitarny dzika na zagrożonym terenie. Niewystąpienie z takim wnioskiem w styczniu – lutym 2015 r. było zaniechaniem noszącym cechy bezprawności. Istotnym jest przy tym czas, w jakim zachodziła obiektywna potrzeba zmniejszenia populacji dzika (przedwiośnie i wiosna 2015 r.). Stosownych działań w tym zakresie – zmierzających do wydanie rozporządzenia - nie podejmował także Wojewoda (...)

Zwrócić ponownie należy uwagę, że z akt sprawy nie wynika, kiedy wojewoda wystosował wniosek o dokonanie zwiększenia budżetu wojewody (...) na rok 2015 ze środków przewidzianych w rezerwach celowych z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych ze zwalczaniem (...). Musiało to mieć niewątpliwie miejsce przed 27 lutego 2015 r., a więc przed podjęciem uchwały nr (...) Zważyć należy, że decyzja Ministra Finansów uwzględniająca wniosek wojewody pochodzi z tego samego dnia co uchwała podjęta przez Sejmik.

Przechodząc do dalszych argumentów przedstawionych w piśmie pozwanego z dnia 11 marca 2020 r. wskazać należy, iż z uchwały istotnie wynika, że ograniczenie populacji dzików o ilość z niej wynikającą nie narusza rocznych planów łowieckich sezonu 2015/2016, mających obszar swojego działania w obrębie gmin wymienionych w § 1 uchwały.

Z twierdzeń faktycznych przedstawionych w sprawie przez pozwanego nie wynika, czy w dacie podejmowania uchwały członkowie sejmiku posiadali wiedzę odnośnie planów łowieckich sezonu 2015/2016 kół łowieckich i ośrodków hodowli zwierzyny, mających obszar swego działania w obrębie gmin wymienionych w § 1 uchwały. Mogli znać plany łowieckie kół łowieckich na sezon 2014/2015. Uprawnione może być jednak stwierdzenie, iż nie posiadali wiadomości co do zakresu ich zrealizowania na datę podejmowania uchwały (dokumenty dotyczące tej kwestii przedstawione przez stronę pozwaną noszą datę 13 kwiecień 2015 r. - k. 59 do 64). Zauważyć jedynie należy, że plan odstrzału dzików w tym sezonie został wykonany w 70 % (z załączonego przez powoda do pisma procesowego z 11 marca 2020 r. zestawienia wynika, że w okręgu B. zaplanowano odstrzał 7649 szt., a dokonano odstrzału 5734 szt., a więc mniej o 1915 szt.).

Ponownie zwrócić należy uwagę, że uchwała dotyczyła odstrzału 500 szt. i odstrzał ten miał być realizowany na obszarach gmin ustalonych w konsultacji z inspekcją weterynaryjną – na obszarach, na których występowały ogniska (...).

Złożenie przez (...) lekarza weterynarii – osobę mającą pełne rozeznanie co do rozprzestrzeniania się wirusa (...) na terenie województwa (...) - wniosku do wojewody o wydanie rozporządzenia na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. umożliwiłoby ujednoczenie działań zmierzających do odstrzału sanitarnego dzików na określonym obszarze.

Podnoszony przez pozwanego argument, że koła łowieckie wykonywały równoległe odstrzał na podstawie umów zwartych z marszałkiem województwa i realizując plany łowieckie nie może dowodzić, iż nie występowała celowość prowadzenia w drugim kwartale 2015 r. odstrzału dzików na skutek realizacji uchwały. Z materiału dowodowego nie wynika, iż wojewoda zwracał się o wstrzymanie wykonywania uchwały z uwagi na realizowanie planu odstrzału dzików przez koła łowieckie. Z uwagi na obowiązek współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego wynikający z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w tworzeniu planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt niewątpliwie posiadał wiedzę nie tylko o treści podjętej uchwały, ale również i jej realizacji.

Podsumowując, ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy dawały podstawę do przyjęcia, iż (...) lekarz weterynarii mimo wystąpienia przesłanek w pierwszych dwóch miesiącach 2015 r. do złożenia wniosku do wojewody o wydanie rozporządzenia na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. zaniechał tej czynności, co wywarło taki skutek, że wojewoda nie wydał obligatoryjnego w takiej sytuacji rozporządzenia nakazującego odstrzał sanitarny dzików na obszarze najbardziej zagrożonym (...). Wojewoda (...) nie podejmował także inicjatywy zmierzającej do wydania rozporządzenia umożliwiającego odstrzał sanitarny dzików na obszarze najbardziej zagrożonym (...). Zaniechania te nosiły cechy bezprawności. W występującej sytuacji, dynamicznie zmieniającej się oraz przy akceptacji słownej Ministra Rolnictwa przybyłego na spotkanie z podmiotami zainteresowanymi zwalczaniem (...) co do „depopulacji” dzików, po uprzednim wielokrotnym wyrażeniu stanowiska w zakresie potrzeby przedsięwzięcia radykalnych kroków zmierzających do ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa, podjęta uchwała zmierzała do zrealizowania zadań, obciążających organy rządowej administracji zespolonej, których zwierzchnikiem jest wojewoda oraz zadań administracji rządowej w wojewódzkie (...). W dacie podjęcia uchwały wirus (...) rozprzestrzenił się na terenach w niej wskazanych i wywierał skutki dla hodowców trzody chlewnej z terenu strefy z ograniczeniami i strefy ochronnej. Odstrzał 500 szt. dzików mógł przyczynić się do ograniczenia rozprzestrzeniania się (...).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego wystąpiły również pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

W sprawie zostały przedstawione dowody w postaci dokumentów, które wskazują na koszt odstrzału jednego dzika oraz jego utylizacji. Dokumenty te należy uznać za w pełni miarodajne i pozwalające przyjąć wysokość odszkodowania na poziomie dochodzonym pozwem. Po wydaniu w sprawie wyroku przez Sąd Najwyższy żadne nowe okoliczności i zarzuty dotyczące tej kwestii (poza zgłoszonymi w apelacji) nie były przez pozwanego przedstawiane. W takiej sytuacji,

zgodnie z oceną Sądu Najwyższego, nie było konieczności przeprowadzania dowodu z opinii biegłego. Oznacza to, iż zarzuty ujęte w pkt 1 i 2 apelacji nie są uzasadnione.

Pomiędzy wydatkiem poniesionym przez powoda a bezprawnym zaniechaniem Skarbu Państwa istnieje adekwatny związek przyczynowy (Województwo (...) poniosło wydatki na realizację czynności z zakresu administracji rządowej celem zapobieżenia szkodzie, jaką mógł wyrządzić (...)).

Zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. był zatem bezpodstawny.

Z powyższych względów, na mocy art. 385 k.p.c., oddalono apelację.

O kosztach postępowania apelacyjnego i ze skargi kasacyjnej postanowiono na podstawie art. 98 k.p.c. Zasądzono od pozwanego na rzecz powoda koszty zastępstwa procesowego według stawki minimalnej, stosownej do wartości przedmiotu zaskarżenia.

Jeżeli natomiast chodzi o koszty ze skargi kasacyjnej to obejmują one zwrot opłaty od skargi (9.400 zł) oraz zastępstwa procesowego – 2.700 zł (§ 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych).

(...)