



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

29 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący)

SSN Agnieszka Góra-Błaszczkowska

SSN Maciej Kowalski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 29 października 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z 26 października 2021 r., I ACa 320/21,
w sprawie z powództwa M. W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu
o zapłatę,

- 1. uchyla pkt I. i II. zaskarżonego wyroku i oddala apelację;**
- 2. obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, pozostawiając szczegółowe wyliczenie tych kosztów referendarzowi sądowemu.**

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Marcin Łochowski

Maciej Kowalski

(a.z.)

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z 26 października 2021 r., na skutek apelacji powoda, zmienił oddalający powództwo w całości wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 21 listopada 2018 r. w ten sposób, że zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz powoda M. W. 300 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie i oddalił powództwo w pozostałym zakresie oraz w stosunku do Gminy O.

Sąd ten podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, z których wynikało, że powód M. W. jest współwłaścicielem nieruchomości przy ul. [...] w O. o powierzchni 1,0841 ha. Stanowi ona grunt zabudowany i zurbanizowany oraz teren rekreacyjno-wypoczynkowy. W 2015 r. był na niej posadowiony budynek mieszkalny z częścią utwardzoną w postaci podjazdów, chodników, murków oporowych, a także częścią zieloną w postaci urządzonego trawnika wraz z instalacją elektryczną oraz nawadniającą, a także trawnika naturalnego. Posesja pozostawała ogrodzona za wyjątkiem części przylegającej do jeziora. Teren ten nie wchodzi w skład obwodu łowieckiego, ani nie stanowi użytku rolnego.

W marcu 2015 r. powód zgłosił wystąpienie na nieruchomości w okresie zimy 2014/2015 szkody wyrządzonej przez zwierzęta łowne, wolnożyjące. Oględziny z udziałem pracowników Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w O. a także rzeczoznawcy wykazały, że w wyniku buchtowania dzików na nieruchomości zniszczona została darń trawnika, system nawadniający, instalacja elektryczna oraz murki i chodniki. Odstąpiono od oszacowania szkody z uwagi na to, że uszkodzenia nie powstały na gruntach rolnych. Na nieruchomości ponownie doszło do buchtowania dzików zimą 2016 r.

Sąd Apelacyjny z powołaniem się na artykuł z portalu internetowego [...]pl wskazał, że powszechnie znany jest fakt, iż dziki, co najmniej od kilku lat, są licznie spotkane nawet w centrum O.. Zwierzęta łowne w stanie wolnym zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (dalej: „pr.łow.”) stanowią własność Skarbu Państwa. Podstawę jego odpowiedzialności stanowi art. 417 § 1 k.c. Na przedstawicielu Skarbu Państwa w województwie - wojewodzie ciążą

obowiązki w zakresie ochrony zwierząt, m.in. podlega mu Państwowa Straż Łowiecka. Do jej obowiązków, zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 pr.łow., należy kontrola realizacji przepisów tej ustawy, w szczególności w zakresie ochrony zwierzyny. Nie można zatem wyłączyć *a priori* obowiązków kontrolnych Państwowej Straży Łowieckiej w zakresie zabezpieczenia ochrony zwierząt na terenie miast. Na osobach obowiązanych do ochrony zwierząt spoczywa obowiązek natychmiastowego reagowania w wypadkach, gdy zwierzę zachowuje się w sposób nietypowy i opuszczając swoje normalne stanowisko podchodzi do osiedli ludzkich. Stąd odpowiedzialność za poniesioną przez powoda szkodę ponosi Skarb Państwa - Wojewoda Warmińsko-Mazurski.

W oparciu o opinie biegłych Sąd *meriti* ustalił, że szkoda której doznał powód przekracza żądane przezeń 300 000 zł.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł pozwany Skarb Państwa-Wojewoda Warmińsko-Mazurski zarzucając naruszenie:

1) art. 417 § 1 w zw. z art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że szkoda majątkowa powoda powstała na jego nieruchomości w wyniku działalności dzików przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa, mimo nieustalenia bezprawnego działania lub zaniechania Skarbu Państwa oraz braku ustalenia związku przyczynowego między takim działaniem lub zaniechaniem a powstałą szkodą;

2) art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 37 ust. 1 i art. 9 ust. 1 pr.łow. przez przyjęcie, że skoro do obowiązków Państwowej Straży Łowieckiej należy ochrona zwierzyny oraz tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny, to Skarb Państwa jest odpowiedzialny za każdą szkodę spowodowaną przez tą zwierzynę;

3) art. 2, 37 ust. 1, art. 9 ust. 1 i art. 46 pr.łow. przez przyjęcie, że w każdym przypadku Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone przez dziki;

4) art. 2 pr.łow. przez uznanie, że skoro Skarb Państwa jest właścicielem zwierząt łownych w stanie wolnym to odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone przez tą zwierzynę;

5) art. 46 pr.łow. przez uznanie, że nieograniczona odpowiedzialność Skarbu Państwa za zwierzęta łowne w stanie wolnym ma zastosowanie również w sytuacji, gdy szkoda majątkowa została wyrządzona na innych gruntach niż uprawy i płody rolne.

Z powołaniem się na powyższe zarzuty pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wraz z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i jego zmianę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważenia w sprawie wymagało, jakie przepisy prawa stanowić mogą podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez dziki na nieruchomości powoda.

Przewidziana w art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez: żubry, rysie, niedźwiedzie i bobry (ust. 1) ograniczona jest do tzw. szkód rzeczywistych (*damnum emergens*) (ust. 2) i ma obiektywny, ale nie absolutny charakter (ust. 6). Powyższa regulacja w odniesieniu do zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2013 r., P 49/11 (OTK-A 2013, nr 6, poz. 73), oraz z 21 lipca 2014 r., K 36/13 (OTK-A 2014, nr 7, poz. 75), została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z 21 lipca 2014 r., K 36/13, Trybunał wskazał, że wprowadzie z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak, skoro ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednym podmiotom, musi respektować zasady konstytucyjne równości wobec prawa oraz równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych.

Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażony został pogląd, że brak przepisu dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta objęte ochroną gatunkową nie wyłącza

odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych. Wskazano, że ewentualną podstawę do dochodzenia takich roszczeń mógłby stanowić art. 417 § 1 k.c., w myśl którego 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. Pogląd ten spotkał się również z aprobatą w piśmiennictwie (zob. wyrok SN z 7 września 2000 r., I CKN 1212/99, OSNC, 2001, nr 2, poz. 31).

Nawet jednak w przypadku uznania, że powyższy pogląd zachował aktualność w zmienionym stanie prawnym nie może budzić wątpliwości, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa uregulowana w ustawie o ochronie przyrody może być odnoszona do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową i nie dotyczy szkód wyrządzonych przez dziki.

Zgodnie z art. 2 pr.łow. zwierzęta łowne w stanie wolnym jako dobro ogólnonarodowe stanowią własność Skarbu Państwa. Pomimo tego w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez dziki nie może mieć zastosowania art. 431 k.c., ponieważ przepis ten odnosi się do zwierząt chowanych, a nie do zwierząt hodowlanych żyjących w stanie wolnym (zob. wyrok SN z 19 kwietnia 1974 r., II CR 157/74).

Za szkody wyrządzone przez zwierzęta leśne państwo odpowiada w wypadkach ściśle określonych w ustawie. Sytuacje faktyczne, na których mogłaby opierać się taka odpowiedzialność, zostały wyraźnie określone w art. 50 pr.łow. Zgodnie z jego ust. 1, 1b, 2 pkt 2 Skarb Państwa odpowiada za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 pr.łow. w uprawach i płodach rolnych wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną, jak również za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 pr.łow. (m.in. dziki), na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich, przy czym odszkodowania te za szkody wyrządzone na obszarach obwodów łowieckich polnych i obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich wypłaca zarząd województwa ze środków budżetu państwa. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa ukształtowana na podstawie powyższego przepisu zaliczana jest do szczególnej grupy przypadków odpowiedzialności z tytułu ryzyka.

Z powyższego wynika, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez dziki uregulowana w prawie łowieckim odnosi się do szkód w uprawach i płodach rolnych na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich. W niniejszej sprawie powód nie dochodził jednak naprawienia szkody w uprawach i płodach rolnych, co wyklucza odpowiedzialność Skarbu Państwa na tej podstawie za szkody wyrządzone powodowi przez dziki.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 pr.łow. do zadań Państwowej Straży Łowieckiej należy kontrola realizacji przepisów prawa łowieckiego m.in. w zakresie ochrony zwierzyny. Ochrona ta – poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody – obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny (art. 9 ust. 1 pr.łow.). Przepisy omawianej ustawy nie nakładają jednak na Państwową Straż Łowiecką obowiązku kontroli zabezpieczenia terenów miejskich przed dzikimi zwierzętami. Wprawdzie w orzecznictwie, na gruncie przepisów nieobowiązującej już ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim, regulujących obowiązki strażników łowieckich w zakresie ochrony zwierząt łownych w sposób zbliżony do przyjętego w obowiązującym prawie łowieckim, zwrócono uwagę, że obejmują one nie tylko przeciwdziałanie szkodnictwu wymierzonemu w zwierzęta, ale również – mimo braku wyraźnych w tym zakresie unormowań – ochronę człowieka przed dzikim zwierzęciem. W uzasadnieniu tego zapatrywania wskazano, że, w świetle zasad współżycia społecznego i humanizmu, nie ulega wątpliwości, iż na strażnikach spoczywa obowiązek natychmiastowego reagowania w wypadkach, gdy zwierzę zachowuje się w sposób nietypowy i – opuszczając swoje naturalne środowisko – podchodzi do osiedli ludzkich i atakuje ludzi (zob. wyrok SN z 20 lipca 1977 r., II CR 203/77, OSNC 1978, nr 4, poz. 76).

Wskazanego w tym orzeczeniu wyjątku w odniesieniu do sytuacji, gdy dziki zaatakowały człowieka nie można rozszerzać na przypadki wyrządzenia szkody w mieniu. Zapewnienie bezpieczeństwa w omawianym zakresie należy do obowiązków starosty (art. 45 ust. 3 pr.łow.), sejmiku województwa (art. 33a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt; dalej: „u.o.z.”) oraz gminy (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 33 a ust 1 i 2 u.o.z. 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. 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.

W judykaturze wskazuje się, że przesłanką podjęcia tego rodzaju działań jest sytuacja, w której zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej. Pod pojęciem tym należy rozumieć sytuacje, zdarzenia gwałtowne, w sposób znaczący odbiegający od przeciętnej sytuacji, z jaką ma się zazwyczaj do czynienia, które pociągają za sobą jednocześnie zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej. Tym samym pod pojęciem nadzwyczajnego zagrożenia dla życia, zdrowia, gospodarki człowieka użytym w art. 33a u.o.z. należy rozumieć m.in. realne niebezpieczeństwo wyrządzenia szkody w rozmiarze znacząco odbiegającej od dotychczas wyrządzanej na danym terenie przez zwierzynę wolno żyjącą, będącą następstwem np. wzrostu jej populacji, w sposób uniemożliwiający sprawowanie nad tym kontrolę w ramach prowadzenia racjonalnej gospodarki. Zagrożenie, o którym mowa w tym przepisie musi zatem mieć kwalifikowaną postać, odbiegającą w sposób drastyczny od zagrożenia, jakie niosą za sobą normalne sytuacje związane z prowadzeniem przez człowieka gospodarki na terenie, na którym żyją jednocześnie dzikie zwierzęta (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 11 kwietnia 2018 r., II SA/Go 103/18).

Wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej podlega kontroli wojewody. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. W wyroku Sądu Najwyższego z 16 lutego 2017 r., III CSK 41/16, wskazano, że wykonywanie przez organy samorządu

terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej podlega kontroli wojewody pod względem legalności, gospodarności i rzetelności w oparciu o art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej co w sytuacji „panoszenia się zwierząt łownych w miastach i wynikających stąd zagrożeń dla ludzi i samych zwierząt” stanowić może podstawę odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za doznane szkody na osobie. W sprawie tej powód został zaatakowany w Krakowie przez stukilogramowego odyńca. Stan faktyczny niniejszej sprawy jest jednak zgoła odmienny a poza tym powód nie wskazywał na tego rodzaju zaniedbania po stronie pozwanego Skarbu Państwa.

Z kolei odpowiedzialność odszkodowawcza przyjęta w Konstytucji dotyczy wyłącznie niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej i nie jest uwarunkowana stwierdzeniem winy. Brak w prawie łowieckim przepisu, na podstawie którego powód mógłby dochodzić odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez dziki nie daje zatem podstawy do bezpośredniego stosowania art. 77 Konstytucji.

Stąd przyjąć należy, że Skarb Państwa odpowiada za szkody majątkowe wyrządzona przez dziki na innych gruntach niż uprawy i plody rolne na zasadach ogólnych, a więc na podstawie art. 417 § 1 k.c., co wymaga ustalenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej oraz adekwatnego związku przyczynowego między działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy a powstaniem szkody (art. 361 k.c.).

Niezgodność z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej może usprawiedliwiać odpowiedzialność Skarbu Państwa za wynikłą stąd szkodę z reguły, gdy dochodzi do naruszenia nakazu lub zakazu wynikającego z określonej normy prawnej. W doktrynie wskazuje się jednak, że nie jest rzeczą konieczną, aby przepis ustawy nakładał na daną osobę konkretny obowiązek przedsięwzięcia pewnych kroków, zapewniających bezpieczeństwo dla otoczenia. Również w judykaturze wyrażony został pogląd, zgodnie z którym brak prawnego obowiązku działania nie wyłącza odpowiedzialności na zasadach ogólnych. W określonych sytuacjach dopuszczalne jest przyjęcie szerszego zakresu odpowiedzialności władzy publicznej i objęcie nią zaniechania powinności niemających postaci obowiązku wrazonego wprost przepisem prawa materialnego

publicznego (zob. wyroki SN z 18 listopada 1970 r., I CR 490/70; z 9 sierpnia 2012 r., V CSK 153/11; z 16 lutego 2017 r., III CSK 41/16; z 7 października 2021 r., II CSKP 142/21).

W okolicznościach sprawy po stronie powoda leżało zatem wykazanie takich działań lub ewentualnie zaniechań państwa, które stanowiłyby podstawę kreowania odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. oraz związku między bezprawnym działaniem lub zaniechaniem a powstałą szkodą. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywał na powodzie (art. 6 k.c.). Tymczasem powód nie przedstawił na te okoliczności żadnych twierdzeń ani nie zgłosił żadnych wniosków dowodowych. Również w apelacji od niekorzystnego dla siebie wyroku Sądu pierwszej instancji ograniczył się do zarzutów odnoszących się do wysokości poniesionej szkody. Powód w szczególności nie wykazał przesłanek z art. 33a ust. 1 i 2 u.o.z. (nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej) wskazujących na konieczność podjęcia działań mających na celu ograniczenie populacji dzików, a tym bardziej zaniedbań w zakresie kontroli po stronie wojewody. Powód nie wykazał również występowania przesłanek do dokonania odłowu lub odstrzału redukcyjnego dzików na podstawie art. 45 pr.łow. Samo natomiast ustalenie, że dziki wyrządziły szkody, oszacowane na co najmniej 300 000 zł, na jedynie częściowo ogrodzonej, położonej nad jeziorem, ale w granicach administracyjnych miasta posesji powoda o powierzchni przekraczającej 1 hektar, nie uzasadniało zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji i uwzględnienia powództwa.

Z powyższych względów zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. należało uznać za oczywiście uzasadniony. Na podstawie tego przepisu na rzecz powoda zostało zasądzone odszkodowanie, mimo nieustalenia niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej oraz związku przyczynowego między takim działaniem lub zaniechaniem a wskazywaną przez powoda szkodą. W sposób oczywiście błędny, z naruszeniem art. 37 w zw. z art. 9 pr.łow., Sąd Apelacyjny uznał, że nałożenie na podległą wojewodzie Państwową Straż Łowiecką obowiązku ochrony zwierzyny oraz tworzenie warunków jej bezpiecznego bytowania skutkuje absolutną odpowiedzialnością Skarbu Państwa za wszelkie szkody wyrządzone przez dziki na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich.

Natomiast zarzut naruszenia art. 46 pr.łow, który dotyczy odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za szkody wyrządzone m.in. przez dziki, jest nieuzasadniony. Przepis ten nie był bowiem przez Sąd Apelacyjny stosowany. Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 2 pr.łow. należy natomiast wskazać, że z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, aby Sąd drugiej instancji, wbrew art. 2 pr.łow. przyjął, iż zwierzęta łowne w stanie wolnym, nie stanowią własności Skarbu Państwa, co czyni ten zarzut nieuzasadnionym.

Wskazana w skardze kasacyjnej podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona i skargi nie oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania. Dlatego na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. zaskarżony wyrok należało uchylić w punktach I. i II. a apelacja powoda podlegała oddaleniu.

O kosztach Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁶ oraz art. 98 § 1 i art. 108 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Marcin Łochowski

Maciej Kowalski

(a.z.)

[a.ł.]