

UCHWAŁA

Dnia 6 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa D. Z.
przeciwko Kołu Łowieckiemu "C." w O.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 6 lipca 2021 r.,
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w E.
postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2020 r., sygn. akt I Cz (...),

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa dla wystąpienia z powództwem o wynagrodzenie szkód łowieckich w przypadku niezrealizowania przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków wynikających z przepisów art. 46 - 46c ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jednolity Dz.U. 2020.67) i niesporządzenia protokołu, o którym mowa w art. 46d ust. 1 w zw. z art. 46a ust. 4 albo art. 46c ust. 5 tej ustawy, a w konsekwencji braku wydania decyzji przewidzianej w art. 46e ust. 1 i 4 ustawy?"

podjął uchwałę:

Niewykonanie przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków wynikających z art. 46 - 46c ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (jedn. tekst Dz. U. z 2020 r., poz. 1683) i niesporządzenie protokołu, o którym mowa w art. 46d ust. 1 w zw. z art. 46a ust. 4 albo art. 46c ust. 5 tej ustawy, nie zamyka - po wydaniu decyzji przewidzianej w art. 46e ust. 1

**ustawy - drogi sądowej w sprawie o naprawienie szkody
łowieckiej.**

UZASADNIENIE

Powód D. Z. wniósł o zasądzenie od Koła Łowieckiego „C.” w O. kwoty 5.020 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 11 grudnia 2018 r., jako odszkodowania za szkody w uprawach świerków i sosen wyrządzone przez zwierzęta łowne w dniu 25 listopada 2018 r. na stanowiącej jego własność nieruchomości rolnej położonej w P..

Pozwany Koło Łowieckie „C.” w O. wniósł o odrzucenie pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), gdyż powód nie uzyskał dotąd decyzji właściwego nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ustalającej wysokość odszkodowania za szkodę łowiecką na jego nieruchomości, dopiero po wydaniu której - stosownie do art. 46e ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 67; dalej - pr. łow.) - otwiera się droga sądowa w sprawie.

Postanowieniem z dnia 30 października 2019 r. Sąd Rejonowy w B. oddalił zarzut pozwanego co do niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie, gdyż uznał, że sprawa wszczęta przez powoda ma charakter cywilny w rozumieniu art. 1 i 199 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz przepisów rozdziału 9 pr. łow. Żądanie powoda zostało skutecznie zgłoszone pozwanemu, a ten nie przeprowadził postępowania przewidzianego ustawą, które powinno zakończyć się decyzją w przedmiocie naprawienia szkody wyrządzonej powodowi. Zaniechanie pozwanego nie może skutkować niedopuszczalnością drogi sądowej, gdyż prowadziłoby do pozbawienia poszkodowanego prawa do sądu.

W zażaleniu na postanowienie z dnia 30 października 2019 r. pozwany wniósł o jego zmianę i odrzucenie pozwu.

Przy rozpoznawaniu zażalenia pozwanego na postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 30 października 2019 r. powstało zagadnienie prawne

przytoczone w sentencji, które Sąd Okręgowy w E. postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2020 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Okręgowy wskazał, że w przepisach art. 46-46e pr. łow., w brzmieniu obowiązującym od dnia 23 sierpnia 2018 r., a nadanym im ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 651), ustawodawca zmodyfikował przebieg procesu orzekania o naprawieniu szkód łowieckich przez sformalizowanie postępowania, w którym ma dojść do ich zgłoszenia oraz oszacowania wysokości i orzeczenia o należnym z tego tytułu odszkodowaniu. W art. 46e ust. 1 pr. łow. ustawodawca postanowił, że nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwy ze względu na miejsce wystąpienia szkód określa wysokość odszkodowania w drodze decyzji, biorąc w szczególności pod uwagę ustalenia zawarte w protokołach szacowania szkody sporządzonych przez zespół złożony m.in. z przedstawicieli dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego i poszkodowanego, a decyzja powinna być wydana w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołów i jest ostateczna. Zgodnie z art. 46e ust. 4 pr. łow. właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, a także dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego niezadowolony z decyzji, może, w terminie trzech miesięcy od dnia jej doręczenia, wnieść powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody.

Wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczą tego, czy przytoczone unormowanie spowodowało odejście od dotychczasowego procesu szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych, które miało charakter pojednawczy, a niedochowanie procedury nie zamykało poszkodowanemu drogi sądowej w sprawie. Ustawodawca nie określił, jakie czynności powinien podjąć poszkodowany w sytuacji, gdy dzierżawca bądź zarządca obwodu łowieckiego odmawia lub nie przeprowadza szacowania szkód łowieckich po złożeniu wniosku przewidzianego w art. 46 ust. 3 i 4 pr. łow., jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie. Zawarte w art. 49 a ust. 1 pr. łow. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczy postępowania prowadzonego przez nadleśniczego lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, do

których należy wydanie decyzji ostatecznej. Tylko czynności tych organów można zatem uznać za podlegające kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne w ramach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, stosownie do art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej - p.s.a.). Na wcześniejszym etapie postępowania zmierzającego do ustalenia wysokości szkody wyrządzonej przez zwierzęta łowne i należnego poszkodowanemu odszkodowania, a mianowicie w odniesieniu do czynności zespołu określonego w art. 46 ust. 2 pr. łow., poszkodowany nie ma możliwości złożenia skargi na bezczynność, ponieważ dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego nie jest organem podlegającym wskazanym uregulowaniom, a do tego etapu postępowania - wobec braku stosownego odesłania w art. 49a ust. 1 pr. łow. - nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Bezczynność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego prowadzi do tego, że poszkodowany nie ma możliwości złożenia odwołania do właściwego nadleśniczego, a w rezultacie nie dochodzi do rozpoczęcia etapu postępowania przewidzianego w art. 46 e ust. 1 pr. łow., wymagającego zakończenia go decyzją, po wydaniu której otwiera się droga sądowa w sprawie. Zdaniem Sądu Okręgowego, wątpliwie jest, by etap postępowania przed właściwym nadleśniczym mógł się rozpocząć po stwierdzeniu, że minął termin, w którym dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego miał sporządzić protokoły stwierdzające stan faktyczny i bez przekazania tych protokołów organowi właściwemu do wydania decyzji. Dostrzeżone w tych okolicznościach zagrożenia dla praw podmiotowych poszkodowanego powinny przemawiać za przyjęciem, że w razie bezczynności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego polegającej na nieprzeprowadzeniu czynności określonych w art. 46a pr. łow., poszkodowany może dochodzić odszkodowania na drodze sądowej, nawet jeśli nie została wydana decyzja, o której mowa w art. 46e pr. łow.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

O odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w uprawach i plonach rolnych przez dziki, jelenie i daniela ustawodawca postanowił w art. 23 ustawy z dnia 9 kwietnia 1952 r. o prawie łowieckim (Dz.U. Nr 44, poz. 300), przy czym pierwotnie

nałożył ją na dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego albo zarządcę obszaru rolnego nie włączonego do obwodu łowieckiego, a na mocy nowelizacji tej ustawy dekretem z dnia 18 kwietnia 1955 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 108) odpowiedzialnym za te rodzaje szkód z dniem 1 stycznia 1955 r. uczynił państwo. Zasady i tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych określały wówczas rozporządzenia wykonawcze do ustawy, najpierw z dnia 18 kwietnia 1955 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 122), a następnie z dnia 2 sierpnia 1957 r. (Dz.U. Nr 42, poz. 194). W ich świetle obowiązkiem rolnika nałożonym pod rygorem utraty roszczenia było zgłoszenie szkody do właściwego ze względu na położenie gruntu leśnictwa lub nadleśnictwa przedsiębiorstwa lasów państwowych w ciągu 4 dni od dnia powstania szkody lub powzięcia o niej wiadomości. Wstępnych oględzin i ustalenia szkody w zniszczonych lub uszkodzonych uprawach rolnych dokonywał niezwłocznie pracownik wyznaczony przez przedsiębiorstwo lasów państwowych, a końcowe jej ustalenie i oszacowanie następowało przed sprzętem uprawy po dokonaniu ponownych oględzin. Nieobecność rolnika nie wstrzymywała oględzin oraz ustalenia i oszacowania szkody. Orzeczenie o ustaleniu i oszacowaniu szkody lub odmowie przyznania odszkodowania wydawało właściwe nadleśnictwo przedsiębiorstwa lasów państwowych. Od tego orzeczenia przysługiwało rolnikowi prawo odwołania się do komisji przy prezydium gromadzkiej lub miejskiej rady narodowej (rady narodowej osiedla) w terminie 3 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Jeżeli komisja nie wydała orzeczenia w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia odwołania albo jeżeli rolnik był niezadowolony z wydanego orzeczenia - służyło mu w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia komisji albo od bezskutecznego upływu terminu do wydania orzeczenia, prawo skierowania sprawy na drogę sądową przeciwko właściwemu przedsiębiorstwu lasów państwowych.

W ustawie z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1960 r. w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez dziki, jelenie i daniela (Dz.U. Nr 5, poz. 32) ustawodawca przyjął tożsame z przytoczonymi wyżej zasady dochodzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez stanowiące własność państwa zwierzęta w stanie wolnym. Jako wypłacające odszkodowania oznaczył

przedsiębiorstwa lasów państwowych, zastrzegając, że zarządcy obwodów łowieckich i terenów nie włączonych do tych obwodów oraz dzierżawcy nie zrzeszeni w Polskim Związku Łowieckim obowiązani są zwracać właściwym przedsiębiorstwom lasów państwowych pełne kwoty odszkodowań określonych w ust. 1 (art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r.).

Od scharakteryzowanego wyżej mieszanego administracyjno-sądowego trybu dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez dziki, jelenie i daniele ustawodawca odstąpił w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1973 r. w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez zwierzęta łowne (Dz.U. Nr 30, poz. 177), które weszło w życie z dniem 1 sierpnia 1973 r. Przyjął w nim, że o odszkodowaniu orzekał organ administracji państwowej w drodze decyzji (§ 6). Tożsame rozwiązanie przewidziane zostało w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1975 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 146) i z dnia 26 października 1987 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 189), określających sposób dochodzenia odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez zwierzęta łowne. Przepisy te stanowiły, że o odszkodowaniu za szkodę wyrządzoną w uprawach i plonach rolnych przez dziki, łosie, jelenie i daniele orzekają w drodze decyzji terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw leśnictwa. Decyzje te zostały poddane kontroli sądu administracyjnego. W orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 1989 r., Uw 9/88 (OTK 1989, nr 1, poz. 9) Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy § 8 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów dnia 26 października 1987 r. są sprzeczne z normami wyższego rzędu, w tym m.in. z art. 2 k.p.c., przez to, że wyłączają właściwość sądów powszechnych do rozpoznawania sporów o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej w uprawach rolnych przez zwierzęta żyjące w stanie wolnym realizowany przez zapłatę odszkodowań ma charakter cywilnoprawny, a droga sądowa w sprawach cywilnych nie może być wyłączona na podstawie normy podstawowej.

W konsekwencji utraty z dniem 12 sierpnia 1989 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 50, poz. 302) mocy obowiązującej przez § 8 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1987 r., czynności podejmowane w związku ze

zgłoszeniem szkody, ustaleniem jej rodzaju i rozmiaru oraz określeniem wysokości odszkodowania, a wymienione w § 6, 7 i § 8 ust. 1 i 9 tego rozporządzenia, nabrały cech działań podejmowanych w przedsądowym postępowaniu polubownym, którego przeprowadzenie pozwalało uniknąć skierowania sprawy do sądu, ale nieprzeprowadzenie nie zamykało poszkodowanemu drogi sądowej. Taki też charakter został nadany czynnościom poszkodowanego i osób działających w imieniu leśnictwa lub nadleśnictwa, dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego albo zarządcy terenu w związku ze stwierdzeniem szkody, jej opisaniem i oszacowaniem wysokości w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1990 r. w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez niektóre gatunki zwierząt łownych (Dz.U. Nr 31, poz. 182), co potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 sierpnia 1993 r., III CZP 112/93 (OSNC 1994, nr 3, poz. 60). Sąd Najwyższy przyjął w niej, że niezgłoszenie właściwej jednostce szkody wyrządzonej w uprawach przez zwierzęta łowne (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1990 r.) nie wyłącza możliwości dochodzenia przez poszkodowanego w postępowaniu sądowym roszczenia o wynagrodzenie tej szkody.

Ustawodawca zachował powyższe zasady zgłaszania i ustalania wysokości szkód w uprawach wyrządzonych przez zwierzęta łowne na gruncie obowiązującej od dnia 17 lutego 1996 r. ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie. Potwierdził w niej, że dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i plodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny (art. 46 ust. 1), a Skarb Państwa za naprawienie takich szkód, wyrządzonych przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (art. 50 ust. 1 pr. łow.), nakazał poszkodowanym współdziałanie z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczaniu gruntów przed szkodami, a organom gminy przyznał status jedynie mediatorów w dążeniu do polubownego rozwiązania sporów o odszkodowania za te szkody (art. 47).

Stan prawny odnoszący się do zasad ustalania i wypłacania odszkodowań za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne istotnie zmienił się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie (Dz.U. poz. 1082), w której ustawodawca powierzył wojewodzie

kompetencję do dokonania oględzin i oszacowania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, a także ustalenia wysokości odszkodowania za te szkody w decyzji administracyjnej kończącej postępowanie (art. 46 ust. 1). Ustawodawca określił wymagania, jakie ma spełniać wniosek wszczynający postępowanie w sprawie o odszkodowanie, i nałożył na organ je prowadzący obowiązek niezwłocznego dokonania oględzin miejsca szkody, nie później niż terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku. W oględzinach i szacowaniu szkód mieli prawo brać udział, jako strony postępowania, właściciel lub posiadacz gruntów rolnych oraz dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego oraz - na wniosek poszkodowanego - przedstawiciel właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkód izby rolniczej, przy czym wówczas izbie przysługiwać miały prawa i obowiązki organizacji społecznej dopuszczonej do udziału w postępowaniu administracyjnym, stosownie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca uszczegółowił przepisy o przebiegu oględzin, w tym przede wszystkim przyznał poszkodowanemu uprawnienie do wniesienia zastrzeżenia do protokołu, wymagające rozpoznania przez wojewodę przed ustaleniem ostatecznej jego wersji, i przyjął, że wojewoda określa wysokość odszkodowania w drodze decyzji, która z chwilą wydania staje się ostateczna. Strony, a zatem zarówno poszkodowany jak i zobowiązany do wypłacenia odszkodowania, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, mogły wnieść powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody (art. 46 d ust. 1 i 4).

Ustawami z dnia 22 marca 2018 r. i z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 651 i poz. 1507) ustawodawca zmienił ustalony w 2016 r. tryb dochodzenia odszkodowań za szkody wyrządzone przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w ten sposób, że na inny organ przeniósł kompetencję do wydawania decyzji określających jego wysokość ale też istotnie uszczegółowił regulację o przebiegu postępowania, w którym decyzja ta ma zapaść.

Szkoda, związek przyczynowy i odszkodowanie, jako świadczenie prowadzące do jej skompensowania, są pojęciami i konstrukcjami ustalonymi w prawie cywilnym, co objaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia

1989 r., Uw 9/88, a spór, w którym ma dojść do określenia wysokości odszkodowania za szkodę, także wyrządzoną przez zwierzęta łowne, jest sprawą materialnoprawnie cywilną, w rozumieniu art. 1 k.p.c. W świetle art. 2 § 1 k.p.c. zasadą jest, że do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, z wyjątkami określonymi w art. 2 § 3 k.p.c.

Droga sądowa w sprawach cywilnych otwiera się zwykle już wtedy, gdy zaistnieje spór w sprawie, o jakiej mowa w art. 1 k.p.c., wymagający rozstrzygnięcia przez sąd, a ściślej - zgodnie z aktualnie powszechnie przyjętym sposobem pojmowania sprawy cywilnej - wtedy, gdy osoba inicjująca postępowanie stwierdzi, że taki spór powstał. Skoro z Konstytucji wynika, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, to kompetencja sądu powszechnego do rozpoznania sprawy cywilnej nie musi wynikać z wyraźnej dyspozycji ustawowej. Wystarczające jest ustalenie, że ustawa nie przekazuje określonej kategorii spraw do rozpoznania innym sądom lub organom (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2019 r., I PK 172/18, OSNP 2020, nr 9, poz. 91). Ustawodawca może jednak zadecydować o „podzieleniu” drogi ochrony prawnej w ten sposób, że w zaistniałym sporze najpierw konieczne będzie uzyskanie rozstrzygnięcia w postępowaniu przed organem niemającym statusu sądu, po to, by dopiero następnie, po wydaniu orzeczenia przez taki organ, otworzyła się droga do wydania rozstrzygnięcia przez sąd. W tych sytuacjach doktryna i orzecznictwo posługują się pojęciem przejściowego braku drogi sądowej (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2012 r., III CZP 49/12, OSNC 2013, nr 3, poz. 32). W wyroku z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08 (OTK A 2011, nr 4, poz. 33), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie reguluje „(...) bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcia sprawy i nie zakazuje (...) ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (...) zgodnie z

utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (...)."

W powołanych wyżej przepisach prawa łowieckiego regulujących odpowiedzialność za naprawienie szkody wyrządzonej przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, określwszy ponoszący ją podmiot, ustawodawca założył, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych będzie możliwe w postępowaniu przed sądem powszechnym, które powinno być jednak poprzedzone czynnościami podejmowanymi na miejscu szkody, we współdziałaniu poszkodowanego i przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych za jej naprawienie, a mającymi na celu opisanie jej rodzaju i zakresu oraz określenie wysokości odszkodowania. Przejściowo, w okresie od wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1973 r. do dnia 12 sierpnia 1989 r., to jest do wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 1989 r., Uw 9/88 (Dz.U. z 1989 r. Nr 50, poz. 302), ustalenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wymienione zwierzęta łowne miało miejsce na drodze administracyjnej, decyzją, która od dnia 1 września 1980 r. mogła podlegać kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne. Następnie, do dnia wejścia w życie nowelizacji prawa łowieckiego dokonanej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r., czynności podejmowane przez poszkodowanego oraz dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego w związku ze zgłoszeniem takiej szkody łowieckiej miały skłonić te osoby do polubownego załatwienia sporu, po określeniu rodzaju i zakresu szkody we współdziałaniu z odpowiedzialnym za jej naprawienie i w czasie nieodległym od jej stwierdzenia. Nie było jednak przeszkód do dochodzenia przez poszkodowanego odszkodowania na drodze sądowej nawet wtedy, gdy nie zawiadomił odpowiedzialnego za szkodę o potrzebie jej naprawienia albo gdy odpowiedzialny za szkodę nie podjął z nim współpracy w celu naprawienia szkody.

Ustalając administracyjno-sądowy tryb dochodzenia roszczeń o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, obowiązujący w okresie do dnia 1 sierpnia 1973 r., a następnie od dnia wejścia w życie nowelizacji prawa łowieckiego ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r., ustawodawca nawiązał do znanych prawu polskiemu rozwiązań, które w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 2 k.p.c. należy uznać za możliwe do wykorzystywania wtedy, gdy istotne racje

przemawiają za podzieleniem drogi dochodzenia roszczeń ze swej istoty cywilnych i powierzeniem kompetencji do rozstrzygnięcia o tych roszczeniach najpierw organom administracji publicznej, przy założeniu, że droga sądowa w tych sprawach otwiera się dopiero wtedy, gdy strona nie jest zadowolona z rozstrzygnięcia wydanego na drodze administracyjnej. Przykładów takiego ukształtowania drogi ochrony prawnej w odniesieniu do roszczeń z istoty cywilnych można szukać tak w poprzednio obowiązującym, jak i bieżącym stanie prawnym.

Art. 38 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427; dalej - u.p.e.a.) przewiduje kompetencje do rozpatrywania wniosków o wyłączenie rzeczy lub prawa spod egzekucji administracyjnej najpierw przez organ egzekucyjny. Dopiero ustawą nowelizującą z dnia 6 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1368) ustawodawca w art. 40 § 2 u.p.e.a. wyraźnie wyłączył dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na postanowienia wydawane w tych sprawach, ale przez całe lata obowiązywania tej regulacji nie powstawały wątpliwości co do tego, że możliwość wystąpienia z powództwem ekscydencyjnym (art. 842 k.p.c.) włącza dopuszczalność uruchomienia kontroli postanowienia odmawiającego uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 38 u.p.e.a. przez sąd administracyjny.

Artykuły 78-83 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990; dalej - u.g.n.) przewidują kształtowanie na drodze administracyjnej, w postępowaniu przed samorządowym kolegium odwoławczym wysokości opłat rocznych, do których zobowiązany jest użytkownik wieczysty wobec właściciela gruntu po złożeniu oświadczenia o wypowiedzeniu stawki takiej opłaty. W postępowaniu tym, będącym szczególnego rodzaju postępowaniem administracyjnym, kończącym się aktem niebędącym decyzją administracyjną, stosuje się tylko niektóre instytucje znane administracyjnemu postępowaniu jurysdykcyjnemu, a poza tym przebiega ono według reguł ustalonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Sprawa o ukształtowanie wysokości opłaty rocznej trafia na drogę postępowania sądowego dopiero po wniesieniu przez którąś ze stron sprzeciwu od orzeczenia kolegium, ale niektóre spośród orzeczeń nieodnoszących się jednak do istoty tej sprawy, a

zapadających na etapie postępowania administracyjnego, podlegają kontroli sądowoadministracyjnej.

Gdy zaś chodzi o roszczenia odszkodowawcze, to obowiązujący w okresie od dnia 1 września 1980 r. do dnia 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. kierował stroną, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji podlegającej stwierdzeniu nieważności na drogę postępowania administracyjnego, na której organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji orzekał o odszkodowaniu przysługującym poszkodowanemu od organu, który wydał wadliwą decyzję. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Z art. 469 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 624; dalej - pr. wod.) wynika, że w sprawie naprawienia szkód innych niż szkody będące skutkiem okoliczności określonych w art. 222 ust. 3 i art. 223 ust. 1 tej ustawy, powstałych w szczególności w związku z wykonywaniem pozwolenia wodnoprawnego albo z dokonaniem zgłoszenia wodnoprawnego, prawo dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi przysługuje po wyczerpaniu drogi administracyjnej, na której wskazany organ administracji publicznej ustala wysokość odszkodowania, w formie pieniężnej, w drodze decyzji. Powództwo do sądu powszechnego strona może wnieść w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej tej decyzji, albo w przypadku niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Ten tryb dochodzenia roszczenia odszkodowawczego ma zastosowanie także do szkód wyrządzonych na skutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego, w przypadkach uregulowanych w art. 471 pr. wod. Wysokość odszkodowania ustala wówczas właściwy starosta, w drodze decyzji, na wniosek właściciela nieruchomości. W terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji albo w przypadku jej niewydania przez starostę w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia, strona może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Według art. 49 ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1421) odszkodowanie za przymusowo ubite zwierzęta hodowlane jest ustalane przez

powiatowego lekarza weterynarii w decyzji, która po jej wydaniu staje się ostateczna, a posiadacz zwierzęcia niezadowolony z tej decyzji może, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, wnieść powództwo do sądu rejonowego.

We wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca ustanawia na rzecz organów administracji kompetencje do wydania decyzji będącej władczym, jednostronnym rozstrzygnięciem o pewnym stosunku prawnym, droga sądowa otwiera się nie wcześniej niż z chwilą jej wydania, chyba że, jak na gruncie zacytowanych wyżej postanowień prawa wodnego, możliwość wystąpienia z powództwem odszkodowawczym potraktowane zostanie przez ustawodawcę jako pewnego rodzaju alternatywa dla skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu, wprawdzie lepiej zabezpieczająca prawa strony niż ta skarga ale zarazem stawiająca pod znakiem zapytania sensowność rozwiązania polegającego na ustaleniu kompetencji do wydania decyzji, której zrealizowanie zależy od samego organu i jego postawy.

Za podzieleniem drogi ochrony prawnej w omawiany sposób może przemawiać chęć odciążenia sądów powszechnych od rozpoznania pewnej kategorii spraw, które mogą być załatwione przez organy mające dostęp do materiałów będących bazą dla rozstrzygnięcia (np. sprawy rozgraniczeniowe), ale i dostęp do przedmiotu sporu i łatwiejszy kontrakt ze stronami sporu (np. aktualizowanie wysokości opłat za użytkowanie wieczyste), stosując mniej sformalizowaną procedurę, co pozwala na szybsze załatwienie sporu.

Te same racje, jak należy przypuszczać, zdecydowały o tym, że ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. ustawodawca powrócił do modelu ukształtowania postępowania o odszkodowanie za szkody łowieckie w sposób odpowiadający temu, który stosowany był do dnia 1 sierpnia 1973 r. Omawiana kategoria spraw odszkodowawczych, zgodnie z ich naturą, podlega znowu rozstrzygnięciu przez sądy powszechne, ale kompetencje do uprzedniego wydawania w tych sprawach decyzji mają źródło w ustawie, co usuwa podstawową wadę obowiązującej przejściowo regulacji wytkniętą przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 1989 r., Uw 9/88.

W przepisach realizujących ideę podzielenia drogi ochrony prawnej między organy administracji i sądy powszechne ustawodawca od lat powiela jednak te same błędy konstrukcyjne, a podstawowe problemy wynikają z jego milczenia w kwestii losów decyzji w sytuacji, gdy uprawniony podmiot skorzysta z możliwości skierowania sporu na drogę sądową (wyjątkiem jest tu art. 80 ust. 3 u.g.n., w którym ustawodawca postanowił, że w razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie samorządowego kolegium odwoławczego traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia), jak i z nieoznaczenia formy ochrony, z której powinien korzystać podmiot kierujący sprawę do sądu. O ile w sprawach, w których rozstrzygnięcie dotyczy świadczenia pieniężnego (np. odszkodowania) ubiegający się o to świadczenie może domagać się przed sądem jego zasądzenia, o tyle zobowiązany decyzją do spełnienia świadczenia powinien wystąpić z żądaniem ustalenia, że jego obowiązek nie istnieje. We wszczętym w omawianych warunkach postępowaniu sąd rozpoznaje raz jeszcze sprawę rozstrzygniętą wcześniej decyzją, nie zaś środek zaskarżenia od decyzji.

Roszczenia cywilnego strona może dochodzić w zasadzie w dowolnym czasie, licząc się co najwyżej z tym, że przeciwnik podniesie zarzut przedawnienia. Trzeba zauważyć, że dzieląc drogę ochrony prawnej między organy administracji a sądy powszechne ustawodawca zwykle określa termin, w ciągu którego strona powinna wszcząć postępowanie administracyjne, a strona niezadowolona z decyzji - wystąpić do sądu o rozstrzygnięcie sprawy. Uchybienie temu terminowi, będącemu terminem materialnoprawnym zastrzeżonym do dochodzenia roszczenia, nie zaś terminem procesowym do dopełnienia czynności w toczącym się już postępowaniu, powoduje faktyczne wygaszenie możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia, a zatem działa inaczej niż upływ terminu przedawnienia roszczenia, o którym rozstrzygnął decyzją organ administracji. Określenie czasu, w którym pewne roszczenie, jeżeli powstało, to ma być zgłoszone i dochodzone, ułatwia zebranie rzetelnych danych o okolicznościach sprawy, co nie tylko przyspiesza jej rozstrzygnięcie, ale często decyduje o jego trafności. Skorzystanie z takiego rozwiązania, ze względu na właściwy mu rygorizm, może mieć pewne zalety w sprawach o naprawienie szkody mającej zmienny charakter, której

widoczne zewnętrzne ślady - jak w przypadku szkód w uprawach i plonach rolnych - podlegają zatarciu i przeobrażeniu.

Istotną cechą decyzji jako aktu administracyjnego jest to, że wydana zostaje w sformalizowanym postępowaniu, zwanym jurysdykcyjnym, uregulowanym co do zasady w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej. Dla zdecydowanej większości spraw administracyjnych ustawodawca w ustawach pozakodeksowych, kreujących te kategorie spraw, tworzy normy procesowe o charakterze szczególnym, których obowiązywanie sprawia, że postępowania w tych sprawach są kwalifikowane jako administracyjne postępowania odrębne; różnie natomiast kształtuje się zakres obowiązujących w nich odstępstw od reguł ogólnych.

W przepisach o postępowaniu o odszkodowanie za szkodę łowiecką w brzmieniu ukształtowanym nowelizacjami prawa łowieckiego z 2018 r. takich odstępstw od reguł ogólnych jest bardzo dużo. Niezależnie od nierozwiązania na potrzeby także tego postępowania wspomnianych wyżej problemów wspólnych wszystkim regulacjom, w których ustawodawca przewiduje administracyjno-sądowy tryb rozstrzygania sporów ze swej istoty cywilnych, nie jest też jasny status, jaki w postępowaniu o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez wymienione zwierzęta łowne zajmują poszczególne podmioty, dla których ustawodawca zastrzegł rozmaite kompetencje w tym postępowaniu, tak samo jak wzajemne powiązanie tych kompetencji.

Niewątpliwie wysokość odszkodowania za szkodę w uprawach wyrządzoną przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny ustala decyzją nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (art. 46 e ust. 1 pr. łow.). Tak poszkodowany jak i dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego niezadowolony z decyzji określającej obowiązek zapłaty i wysokość odszkodowania, mogą, w terminie trzech miesięcy od dnia jej doręczenia, wnieść powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody (art. 46 e ust. 2 pr. łow.). Ustawodawca nie zdecydował się na to, by - jak w prawie wodnym - upoważnić poszkodowanego do wystąpienia na drogę sądową już wtedy, gdyby decyzja w jego sprawie nie została wydana w terminie. Bieg terminu, w którym poszkodowany i zobowiązany do zapłacenia odszkodowania mogą wnieść powództwo do sądu

powszechnego w tej sprawie, rozpoczyna się w dniu doręczenia im decyzji nadleśniczego. Skoro przy tym doręczenie decyzji rozstrzygającej w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez zwierzęta łowne wiąże się dla stron tego postępowania z otwarciem drogi sądowej przed sądem powszechnym, to - mimo braku normy prawnej, która by wyraźnie wyłączyła w tych sprawach sądowoadministracyjną kontrolę decyzji - sądy administracyjne przyjmują, że jest on niedopuszczalna (zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2020 r., II SA/Sz 1172/19).

Do postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w zakresie nieuregulowanym w ustawie lub w wydany na podstawie art. 49 pr. łow. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 776), stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca w art. 49 a ust. 2 uzupełnił jednak ustalony w kodeksie postępowania administracyjnego katalog przesłanek wyłączenia organu (jego piastuna) od załatwienia sprawy.

Postępowanie w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez zwierzęta łowne, kończące się decyzją przewidzianą w art. 46 e ust. 1 pr. łow., może być wszczęte tylko na wniosek strony, gdyż dotyczy przyznania uprawnienia i nic innego nie wynika z prawa łowieckiego, jako regulacji szczególnej (art. 61 § 1 k.p.a.). Ustawodawca nie wypowiedział się o tym, żeby wniosek o wydanie decyzji w sprawie, której dotyczy art. 46 e pr. łow., podlegał złożeniu do nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwego ze względu na miejsce szkody, jako organu upoważnionego do wydania decyzji w sprawie, ani też o tym, jakie wymagania miałby spełniać taki wniosek inne niż oznaczone w art. 63 k.p.a. O wniosku o szacowanie szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, ustawodawca postanowił natomiast w art. 46 ust. 3 pr. łow. i w ust. 4 tego przepisu określił wymagania, jakie wniosek ma spełniać. Wniosek ten poszkodowany powinien jednak złożyć do dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego. Nie oznaczywszy jasno statusu dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego w

postępowaniu o ustalenie odszkodowania za szkodę łowiecką, ustawodawca przewidział pewne obowiązki procesowe tego podmiotu, których wykonanie decyduje o osiągnięciu celu postępowania, w którym wyodrębnił czynność oględzin i szacowania ostatecznego szkody. Założenie ustawodawcy jest jednak czytelne. Czynności związane ze stwierdzeniem stanu miejsca, w którym miało dojść do szkody, jej rodzaju i zakresu muszą być przeprowadzone niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od złożenia wniosku, co ogranicza zakres spornych okoliczności w sprawie. Czynności te mają prowadzić zespoły w składzie określonym w art. 46 ust. 2 pr. łow., a zatem złożone z poszkodowanego, przedstawiciela dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, przedstawiciela wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego. Na dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego ciąży nie tylko obowiązek przyjęcia wniosku, o którym mowa w art. 46 ust. 3 pr. łow., ale też niezwłocznego wyznaczenia terminu oględzin i zawiadomienia o nim podmiotów określonych w art. 46 a ust. 3 pr. łow., które wyznaczają osoby tworzące zespół przewidziany w art. 46 ust. 2 pr. łow. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego powinien niezwłocznie też sporządzić protokół z oględzin, do którego członkowie zespołu mogą wnieść uwagi z uzasadnieniem (art. 46 a ust. 4 pr. łow.).

Ostatecznego oszacowania szkody dokonuje się jednak w dniu sprzętu plonów, w terminie o którym poszkodowany jest zobowiązany zawiadomić dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego. Także do protokołu ostatecznego oszacowania szkody członkowie zespołu mogą wnieść zastrzeżenia. Jeżeli zastrzeżeń nie wniesiono, to dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego w terminie 30 dni od sporządzenia protokołu ostatecznego szacowania szkody wypłaca określone w nim odszkodowanie.

Niezależnie zatem od tego, że na dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego ciąży istotne z punktu widzenia osiągnięcia celu postępowania obowiązki procesowe o charakterze organizacyjnym, ustawodawca nie przyznaje temu podmiotowi istotnie różnych uprawnień merytorycznych od tych, z których korzysta poszkodowany. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego tak samo jak poszkodowany mogą wnieść zastrzeżenia do protokołu oględzin i ostatecznego oszacowania szkody.

Z powyższego wynika, że czynnościom w pierwszej fazie postępowania wszczętego na podstawie wniosku o ustalenie wysokości szkody łowieckiej spowodowanej przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, w które zaangażowane są w zasadzie (poza przedstawicielami wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego) same strony stosunku prawnego, na tle którego powstał obowiązek odszkodowawczy, ustawodawca nadał cechy działań zmierzających do polubownego rozwiązania sprawy, a służy temu stwierdzenie stanu faktycznego i określenie jego następstw odszkodowawczych. Także ten etap postępowania został istotnie sformalizowany, gdyż ustawodawca określił sekwencję czynności koniecznych do podjęcia przez same strony w celu załatwienia sprawy.

Organ posiadający kompetencje władcze został włączony przez ustawodawcę w tok omawianych czynności procesowych w tych przypadkach, gdy pomiędzy stronami stosunku odszkodowawczego zaistnieje spór. I tak, od ustaleń przyjętych do protokołu oględzin (art. 46 a ust. 4 pr. łow.), jak i protokołu ostatecznego oszacowania szkody (art. 46 c ust. 5 pr. łow.), poszkodowanemu oraz dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego przysługuje odwołanie do nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody (art. 46 d ust. 1 pr. łow.). Wnosi się je w terminie 7 dni od dnia podpisania któregoś z tych protokołów. W celu rozpatrzenia odwołania nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe lub jego przedstawiciel niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania, dokonuje odpowiednio oględzin lub szacowania ostatecznego.

Wspomniane protokoły oględzin (art. 46 a ust. 4 pr. łow.) i ostatecznego oszacowania szkody (art. 46 c ust. 5 pr. łow.) są częściami materiału dowodowego zbieranego w sprawie o ustalenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez zwierzęta łowne. Niewątpliwie nie stanowią one jednak aktów administracyjnych, a w szczególności decyzji. Ustawodawca niezbyt trafnie dobrał zatem nazwę środka, przy wykorzystaniu którego strony postępowania mogą kwestionować ustalenie przyjęte w protokołach. Posłużenie się przezeń określeniem odwołanie (właściwsze byłoby zażalenie, gdyż także w postępowaniu administracyjnym jego przedmiot nie jest jednorodny) wskazuje, że niewątpliwie zamysłem ustawodawcy było skonstruowanie w art. 46 d pr. łow. środka zaskarżenia od czynności podjętych w toczącym się już

postępowaniu w jego pojednawczej fazie, nie zaś zainicjowanie dopiero postępowania przed organem właściwym w sprawie. Szczegółowo określone czynności, które zobowiązany jest podjąć nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w celu rozpoznania tego odwołania finalizuje sporządzenie protokołu oględzin lub ostatecznego szacowania, niezawierającego jednak wypowiedzi o istocie sprawy, jaką jest informacja o wysokości odszkodowania (art. 46 d ust. 8 pr. łow.). Istotę sprawy rozstrzyga dopiero decyzja, o której mowa w art. 46 e pr. łow. Kończy ona postępowanie w sprawie o odszkodowanie za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 pr. łow., chyba że przedstawiciel dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego sporządził protokół ostatecznego szacowania szkody, od którego nie wniesiono odwołania, z czym ustawodawca powiązał obowiązek wypłacenia odszkodowania (art. 46 c ust. 8 pr. łow.). Tylko w tym przypadku ustalenia do protokołu ostatecznego szacowania szkody stanowią alternatywę dla decyzji administracyjnej, tak jak w sytuacjach prawem przewidzianych alternatywę dla niej może stanowić milczenie administracji, co znalazło wyraz także na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego.

W art. 46 e ust. 2 pr. łow. ustawodawca określił termin, w którym decyzja o odszkodowaniu ma być wydana i przyjął, że jego liczenie ma się rozpocząć od otrzymania przez właściwy w sprawie organ protokołów oględzin i ostatecznego oszacowania szkody, przy czym oczywiście tylko sporządzenie tego drugiego protokołu może uzasadniać rozpoczęcie biegu terminu do wydania decyzji w warunkach przewidzianych w art. 46 e ust. 2 pr. łow. Z art. 46 e ust. 1 pr. łow. wynika, że o treści rozstrzygnięcia organu właściwego w sprawie decydują nie tylko rzeczony protokoły, gdyż ustalenia w nich zawarte nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe bierze pod uwagę tylko w szczególności, a opinia przedstawiciela izby rolniczej nie jest dla rozstrzygnięcia wiążąca. Na treści decyzji mogą zaważyć także inne materiały dowodowe, które organ ten jest zobowiązany zebrać.

Skonstruowany przez ustawodawcę model postępowania w sprawie o ustalenie odszkodowania za szkodę łowiecką pozwala na sprawne i rzetelne określenie jego wysokości, jednak tylko pod warunkiem, że każdy z podmiotów zaangażowanych w to postępowanie wykona w terminie te obowiązki, które

przypisał mu ustawodawca. Najpoważniejszym mankamentem tej regulacji jest niewypowiedzenie się przez ustawodawcę o tym, jakie sankcje wiąże z niedopełnieniem przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego albo przez poszkodowanego obowiązków ciążących na tych podmiotach w szczególności w pierwszej fazie postępowania, która może skończyć się zgodnym określeniem rodzaju i rozmiaru szkody oraz należnego w związku z jej wystąpieniem odszkodowania. Do poszkodowanego należy złożenie samego wniosku wszczynającego postępowanie, w którym identyfikuje miejsce i czas wystąpienia szkody oraz jej rodzaju (art. 46 ust. 4 pr. łow.), ale też poinformowanie o terminie planowanego sprzętu uszkodzonej uprawy (art. 46 c ust. 3 pr. łow.). Do dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego należy wyznaczenie terminu oględzin i ostatecznego oszacowania szkody, poinformowanie o tym podmiotów, których przedstawiciele utworzą następnie zespół, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pr. łow., oraz sporządzenie protokołów oględzin i szacowania szkody.

Zaniechanie przez poszkodowanego złożenia wniosku, o którym mowa w art. 46-46 e pr. łow. ma ten skutek, że nie może on skutecznie dochodzić przed sądem powszechnym odszkodowania za szkody łowieckie, gdyż musiałoby to nastąpić z pominięciem postępowania uregulowanego w art. 46-46 e pr. łow., w czasie dowolnie wybranym przez poszkodowanego, gdy trudno jest o materiał dowodowy rzetelnie obrazujący wystąpienie szkody i jej zakres. Odmienne przyjęcie podważałoby sens regulacji przewidzianej w art. 46-46 e pr. łow., której stosowanie ma służyć rzetelnemu ustaleniu faktów dotyczących szkody łowieckiej oraz sprawnemu zebraniu dowodów pozwalających ocenić rodzaj i rozmiar tej szkody. Po złożeniu wniosku, postępowanie o ustalenie odszkodowania za szkodę łowiecką zostaje wszczęte, i - jeśli wniosek nie zostanie cofnięty, co uzasadniałoby umorzenie postępowania stosownie do art. 105 k.p.a. - powinno zakończyć się w sposób określony w art. 46 c ust. 7 i 8 albo w art. 46 e ust. 1 pr. łow. Na przeszkodzie do zakończenia postępowania decyzją nie może przy tym stanąć postawa dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, który - jak to ma miejsce w niniejszej sprawie - zaniedbuje obowiązków nałożonych na niego ustawą, tak samo zresztą jak nie mogłoby

stańc temu na przeszkodzie zaniechanie przez poszkodowanego zawiadomienia o terminie planowanego sprzętu (art. 46 c ust. 3 pr. łow.).

Nie może być tak, że o wykonaniu albo niewykonaniu przypisanej organowi administrującemu kompetencji do wydania aktu administracyjnego decydować będzie postawa tej strony postępowania, której interesy są sprzeczne z interesami strony przeciwnej, oczekującej na rozstrzygnięcie w sprawie.

Wprawdzie - na tych samych zasadach, na jakich ma to miejsce w odniesieniu do formalnych rozstrzygnięć w postępowaniach kończących się aktami, po wydaniu których może dojść do wszczęcia postępowania cywilnego - kontrola aktów i czynności procesowych poprzedzających wydanie decyzji, o której mowa w art. 46 e pr. łow., należy do sądów administracyjnych i ostatecznie te sądy muszą wypracować zasady efektywnej kontroli administracyjnego etapu postępowania o ustalenie odszkodowania za szkody łowieckie, ale wydaje się, że skoro ustawodawca dopuścił możliwość kwestionowania odwołaniem ustaleń zawartych w protokołach oględzin i ostatecznego oszacowania, to dopuszczalne musi być także korzystanie z instytucji przewidzianych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w celu uzyskania rozstrzygnięcia w sprawie podlegającej załatwieniu decyzją, z całym ich rygoryzmem (ponaglenie, skarga na bezczynność i przewlekłość postępowania). Skoro w celu rozpoznania odwołań od ustaleń poczynionych do protokołów oględzin i oszacowania szkody nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zobowiązany jest do ponownego dokonania oględzin i zweryfikowania twierdzeń i zastrzeżeń zgłoszonych przez strony do protokołu, to nie ma przeszkód, by - zawiadomiony o uchyleniu się przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego od wykonania nałożonych na niego obowiązków w fazie polubownego szacowania wysokości szkody - czynności tych dokonał w celu zrealizowania własnej kompetencji do wydania decyzji. Nie ma też przeszkód, by nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wydał decyzję, o której mowa w art. 46 e pr. łow. bazując na innym niż protokoły oględzin lub ostatecznego oszacowania szkody, których sporządzenia zaniechał dzierżawca lub zarządcę obwodu łowieckiego.

Zaniedbania stron, gdy chodzi o czynności, które zgodnie z ustawą powinny były podjąć w celu rozstrzygnięcia sprawy o odszkodowanie, muszą być natomiast uwzględnione w ramach oceny obciążającego je obowiązku dowodowego.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

ke