

UCHWAŁA

20 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka

(przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Maciej Kowalski

na posiedzeniu niejawnym 20 września 2023 r. w Warszawie
w sprawie z powództwa A.S.
przeciwko Kołu Łowieckiemu R. w S.
o zapłatę,
na skutek przedstawienia przez Sąd Okręgowy w Gliwicach
postanowieniem z 25 maja 2021 r., III Ca 1451/19,
zagadnienia prawnego:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa na podstawie art. 46e ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1995r. - Prawo łowieckie (tekst jednolity: Dz. U. z 2020r., poz. 1683), w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 22 marca 2018r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018r., poz. 651 ze zm.), w sytuacji braku skutecznego wywiedzenia odwołania od szacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 ustawy Prawo łowieckie”
oraz w wypadku pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie:
„czy sąd cywilny związany jest treścią takiego dokumentu co do zakresu (rozmiaru) szkód i wysokości odszkodowania?”

podjął uchwałę:

1. Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o odszkodowanie za szkody łowieckie w przypadku niewniesienia odwołania przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego od protokołu z szacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 marca 2018 r.

o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw.

2. Protokół z szacowania ostatecznego jest dokumentem prywatnym w rozumieniu art. 245 k.p.c.

(R.N.)

UZASADNIENIE

1. Postanowieniem z 25 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach przedstawił Sądowi Najwyższemu na zasadzie art. 390 § 1 k.p.c. następujące zagadnienia prawne:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa na podstawie art. 46e ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, w sytuacji braku skutecznego wywiedzenia odwołania od szacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 ustawy Prawo łowieckie[?]”

oraz w wypadku pozytywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie:

„czy sąd cywilny związany jest treścią takiego dokumentu co do zakresu (rozmiaru) szkód i wysokości odszkodowania[?]”.

2. Kanwą przedstawionych pytań prawnych była sprawa o zasądzenie od koła łowieckiego odszkodowania za szkody łowieckie wyrządzone przez dziki na gruncie użytkowanym jako łąka. Z punktu widzenia pozostających do rozstrzygnięcia problemów prawnych istotne znaczenie ma to, że na wniosek powoda zgłoszony 10 kwietnia 2018 r. doszło do oszacowania szkody na 2275 zł. W pracach zespołu szacunkowego nie brali jednak udziału przedstawiciele koła łowieckiego, zaś odwołanie od protokołu szacowania zostało złożone przez koło po terminie. Z tytułu odszkodowania koło wypłaciło powodowi tylko 280 zł, w pozostałym zakresie odmówiło wypłaty.

Sąd Rejonowy oddalił powództwo o pozostałą kwotę odszkodowania, podnosząc, że sporządzony pod nieobecność przedstawicieli koła łowieckiego

protokół szacowania nie może stanowić podstawy ustalenia wartości i zakresu szkody.

Rozpoznając apelację wniesioną przez powoda, Sąd Okręgowy powziął wątpliwości co do tego, czy w przypadku niezaskarżenia protokołu szacowania powodowi otworzyła się droga sądowa, a nadto co do mocy dowodowej takiego protokołu szacowania w zakresie rozmiaru szkód i wysokości odszkodowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

3. Ustawodawca trzema kolejnymi ustawami o zmianie ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (dalej: „pr.łow.”), tj. z dnia 22 czerwca 2016 r., z dnia 22 marca 2018 r. i z dnia 15 czerwca 2018 r., dokonał między innymi istotnej zmiany trybu dochodzenia odszkodowań za szkody wyrządzone przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny, z dotychczasowego trybu polubownego na tzw. administracyjno-sądowy. Ustawodawca uszczegółowił i sformalizował regulację przebiegu postępowania w zakresie dokonywania oględzin i szacowania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez te zwierzęta oraz przeniósł na inny organ kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych ustalających wysokość odszkodowania.

Dla sprawy rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Gliwicach relewantny jest stan prawny obowiązujący od 1 kwietnia 2018 r. na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 651 ze zm.). Kolejna zmiana, choć o mniejszym znaczeniu, wynikała z ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1507).

4. Zgodnie z obowiązującymi od 1 kwietnia 2018 r. regulacjami, na skutek wniosku właściciela albo posiadacza gruntów rolnych oszacowania szkód i ustalenia wysokości odszkodowania powinien dokonać zespół składający się z przedstawiciela gminy właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkody, przedstawiciela zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego oraz właściciela albo posiadacza gruntów rolnych, na terenie których wystąpiła szkoda (art. 46 ust. 2-3 pr.łow.). Niestawiennictwo właściciela albo posiadacza gruntów

rolnych lub dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego nie wstrzymywało dokonania szacowania szkód (art. 46 ust. 8 pr.łow.).

Oględzin należało dokonać niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od otrzymania wniosku, zaś po oględzinach należało sporządzić protokół, do którego członkowie mogli wnieść zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem (art. 46a pr.łow.). Kolejnym działaniem było szacowanie ostateczne, również przybierające postać protokołu, do którego członkowie zespołu mieli prawo wnieść zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem. Jeżeli od ostatecznego szacowania nie wniesiono odwołania, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego winien w terminie 30 dni wypłacić odszkodowanie (art. 46c pr.łow.).

Kompetencje w zakresie rozpoznania odwołania od ostatecznego szacowania przyznano nadleśniczemu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody. Nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, właściwy ze względu na miejsce wystąpienia szkód, ustalał wysokość odszkodowania w drodze decyzji. Właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, a także dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego niezadowolony z decyzji mógł, w terminie trzech miesięcy od dnia jej doręczenia, wytoczyć powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody (art. 46d-46e pr.łow.). W zakresie nieuregulowanym w ustawie lub przepisach wydanych na jej podstawie, do postępowania prowadzonego przez nadleśniczego lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania stosować należało odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 49a pr.łow.).

Porządkującego odnotowania wymaga, że w przypadku szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach i pastwiskach zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych należało dokonać jedynie ostatecznego szacowania szkody.

Tak skonstruowana procedura obejmowała zatem aż trzy etapy: pierwszy związany z szacowaniem szkody zasadniczo przez samych zainteresowanych, drugi – w postaci postępowania administracyjnego zgodnie z regułami Kodeksu postępowania administracyjnego przed nadleśniczym, które kończyło się wydaniem przezeń decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, i wreszcie trzeci – inicjowany wniesieniem pozwu do sądu (a nie odwołania od decyzji administracyjnej).

5. Przywołane regulacje, obowiązujące w okresie od 1 kwietnia do 22 sierpnia 2018 r., jasno określały, że droga sądowa otwierała się dla poszkodowanego lub dzierżawcy obwodu łowieckiego, gdy właściwy organ wydał decyzję na zasadzie art. 46e ust. 1 i 4 pr.łow. Ustawodawca nie zdecydował się na to, by wyraźnie – jak np. w art. 469 ust. 5 Prawa wodnego – upoważnić poszkodowanego do wystąpienia na drogę sądową już wtedy, gdyby decyzja w jego sprawie nie została wydana w terminie.

Ustawa nie udzielała również wprost odpowiedzi co do dopuszczalności drogi sądowej w przypadkach, gdy – z różnych powodów – nie doszło do sporządzenia protokołu, nie zostało skutecznie wniesione odwołanie od protokołu z szacowania ostatecznego czy też dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego nie zrealizował dobrowolnie obowiązku wypłaty odszkodowania określonego tym protokołem na zasadzie art. 46c ust. 8 pr.łow., jak też gdy mimo niewystąpienia na drogę sądową zobowiązany nie zrealizował obowiązku określonego w decyzji nadleśniczego. Konieczne jest zatem określenie, czy powyższe zaniechania (które mogły wynikać z postępowania każdego z zainteresowanych) zamykały drogę do zasądzenia przez sąd odszkodowania z powództwa poszkodowanego lub też do ustalenia, że na zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego nie spoczywa obowiązek zapłaty odszkodowania.

6. W uchwale z 6 lipca 2021 r., III CZP 48/20 (OSNC 2021, nr 12, poz. 83) – odnoszącej się do stanu prawnego obowiązującego od 22 sierpnia 2018 r., częściowo zbliżonego do aktualnego w niniejszej sprawie – Sąd Najwyższy wyjaśnił, że niewykonanie przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków wynikających z art. 46-46c pr.łow. i niesporządzenie protokołu, o którym mowa w art. 46d ust. 1 w zw. z art. 46a ust. 4 albo art. 46c ust. 5 pr.łow.,

nie zamyka – po wydaniu decyzji przewidzianej w art. 46e ust. 1 pr.łow. – drogi sądowej w sprawie o naprawienie szkody łowieckiej. Nie było natomiast przedmiotem rozważań w tejże sprawie określenie skutków braku wypłaty odszkodowania, gdy – z jakichkolwiek przyczyn – nie doszło do wydania wskazanej w art. 46e ust. 1 pr.łow. decyzji.

Natomiast w uchwale z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 62/22 (OSNC 2022, nr 12, poz. 121), Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie o zapłatę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego odszkodowania za szkodę łowiecką sąd jest związany decyzją nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ustalającą wysokość odszkodowania, która nie została zakwestionowana w terminie określonym w art. 46e ust. 4 pr.łow. Co istotne, Sąd Najwyższy wykluczył, by decyzja nadleśniczego mogła stanowić tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Również zatem ta uchwała nie udziela odpowiedzi na pytania postawione w niniejszej sprawie.

7. Spór, w którym ma dojść do określenia wysokości odszkodowania za szkodę, jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, w rozumieniu art. 1 k.p.c. Zgodnie zaś z 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. Oznacza to, że również orzekanie o wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne przekazane jest na drogę sądową (orzeczenie TK z 12 kwietnia 1989 r., Uw 9/88, OTK 1989, nr 1, poz. 9; uchwały SN: z 20 sierpnia 1993 r., III CZP 112/93, OSNC 1994, nr 3, poz. 60; z 17 grudnia 1993 r., III CZP 168/93, OSNC 1994, nr 7-8, poz. 148; z 28 września 1994 r., III CZP 124/94, OSNC 1995, nr 2, poz. 32; z 6 lipca 2021 r., III CZP 48/20; wyrok SN z 3 grudnia 2008 r., V CSK 310/08; postanowienie SN z 30 marca 1989 r., II CZ 45/89), chyba że z wyraźnej dyspozycji ustawowej wynika coś innego, w szczególności konieczność wyczerpania trybu polubownego, uzyskania uprzedniej decyzji administracyjnej itp.

W stanie prawnym obowiązującym od 1 kwietnia 2018 r. w odniesieniu do szkód łowieckich możliwość skorzystania z drogi sądowej jest determinowana uprzednim wyczerpaniem etapów pojednawczego i administracyjnego (obligatoryjny przedsądowy tryb administracyjny), co jest równoznaczne z czasową

niedopuszczalnością drogi sądowej w rozumieniu art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Etap administracyjny rozpoczyna odwołanie do nadleśniczego, a kończy wydanie przez nadleśniczego decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, która ma charakter ostateczny (art. 46e ust. 1 i 2 pr.łow.). Dopiero wówczas otwiera się w takiej sprawie droga sądowa, przy czym strona (poszkodowany albo dzierżawca, albo zarządca obwodu łowieckiego) niezadowolona z tej decyzji ma trzy miesiące od dnia jej doręczenia na wniesienie powództwa do sądu powszechnego (art. 46e ust. 4 pr.łow.).

W niniejszej sprawie stan faktyczny odbiega jednak od modelu przewidzianego przez ustawodawcę, ponieważ doszło do ostatecznego szacowania szkód, od którego żadna ze stron nie wywiodła (skutecznie) odwołania. Pomimo tego, że w art. 46c ust. 8 pr.łow. (w brzmieniu relewantnym w sprawie) przewidziano, że wypłaty odszkodowania dokonuje dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu z szacowania ostatecznego, od którego nie wniesiono odwołania, wypłata taka nie została dokonana.

W istocie zatem na przeszkodzie realizacji uprawnień poszkodowanego stanęła postawa pozwanego, który zaniedbał wykonania obowiązku nałożonego na niego ustawą.

8. Wprawdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono stanowisko, że warunkiem koniecznym wniesienia powództwa do sądu powszechnego jest wykonanie przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków nałożonych w Prawie łowieckim (zob. np. postanowienie NSA z 17 listopada 2020 r., II OSK 865/20; później w tym kierunku wyroki NSA z 6 maja 2022 r., I OSK 1896/21, i z 26 kwietnia 2022 r., I OSK 1572/21), jednakże stanowisko to nie zostało podzielone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. zwłaszcza uchwałę SN z 6 lipca 2021 r., III CZP 48/20).

Analiza art. 46e ust. 4 pr.łow, zgodnie z którym właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 pr.łow., a także dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego niezadowolony z decyzji, o której mowa w art. 46e ust. 1 pr.łow., może, w terminie

trzech miesięcy od dnia jej doręczenia, wytoczyć powództwo do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody, wskazuje, że ustawodawca nie rozwiązał w tym przepisie kompleksowo zagadnienia otwarcia drogi sądowej w sprawach łowieckich. Przepis ten reguluje jedynie przypadek otwarcia drogi sądowej w ściśle określonej sytuacji. Nie uwzględnia on – przykładowo – przypadków, w których nie sporządzono protokołu z szacowania ostatecznego lub też, jak w stanie faktycznym sprawy, od tegoż protokołu odwołania nie wniesiono.

Pozwala to uznać, że konstytucyjne gwarancje rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wymagają tego, by droga sądowa była przed poszkodowanym otwarta także w przypadku, gdy konieczna wcześniejsza droga administracyjna nie została wyczerpana z przyczyn od powoda niezależnych. Owa droga administracyjna ma bowiem służyć przyspieszeniu i ułatwieniu realizacji ochrony praw podmiotowych, a nie ich zniweczeniu. Sama zaś wykładnia prowadząca do uznania, że zaniechania jednej strony mogą prowadzić do pozbawienia drugiej strony prawa do sądu, jest nie do przyjęcia.

Co więcej, etap związany ze sporządzeniem protokołu z oszacowania ostatecznego jest etapem w istocie polubownego rozwiązywania sporu, a ustawodawca nie przewidział żadnej normy, ani wprost, ani przez odwołanie do art. 46e ust. 4 pr.łow., wskazującej na możliwość zamknięcia drogi sądowej na tym etapie.

Rozumowanie powyższe wspiera okoliczność, że postępowanie przed sądem powszechnym, zainicjowane powództwem opartym na art. 46e ust. 4 pr.łow. nie stanowi kontynuacji postępowania administracyjnego prowadzonego przed nadleśniczym. Wydawane przez sąd orzeczenie rozstrzyga – bez jakiegokolwiek odniesienia do decyzji nadleśniczego – o prawach i obowiązkach stron w związku ze szkodą łowiecką, stąd też samo wydanie tej decyzji przez nadleśniczego nie stanowi warunku *sine qua non* postępowania sądowego.

Oznacza to, że niewniesienie odwołania przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego od protokołu z szacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 pr.łow., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 marca 2018 r.

o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, nie zamyka drogi sądowej do dochodzenia odszkodowania za szkody łowieckie.

9. Wspomniany powyżej protokół z oszacowania ostatecznego, o którym mowa w art. 46c ust. 5 pr.łow., nie stanowi oczywiście orzeczenia o odszkodowaniu, nie jest tytułem egzekucyjnym, a jedynie zawiera opis i określenie wysokości szkody (zob. też uchwałę SN z 6 lipca 2021 r., III CZP 48/20). Nie stanowi on również decyzji administracyjnej ani dokumentu urzędowego (wyrok SN z 30 maja 2017 r., IV CSK 473/16). W tym ostatnim zakresie nie wypełnia bowiem wymagań z art. 244 k.p.c. – nie jest sporządzany ani przez organ władzy publicznej, ani inny organ państwowy, ani też przez inny podmiot w zakresie zleconych mu przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Sam ustawodawca zastrzegł, że na etapie polubownym (a zatem właśnie sporządzania protokołu) nie znajdują zastosowania, nawet subsydiarnego, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (*a contrario* art. 49a pr.łow.).

Nie przekonuje w tym zakresie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie z 17 listopada 2020 r., II OSK 865/20) co do tego, że sporządzenie protokołów oględzin i protokołów ostatecznego szacowania szkody (art. 46c ust. 4 i 5 pr.łow.) należy do czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów prawa, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że protokół ten stanowi bezsprzecznie materiał dowodowy zebrany w toku ustalania odszkodowania za szkodę i służy uchwyceniu stanu rzeczy, który podatny jest na bardzo dynamiczne zmiany. Ustawodawca, przewidując niezwykle krótkie terminy na wykonywanie czynności, uwzględnił właśnie to, że widoczne zewnętrzne ślady szkód łowieckich szybko ulegają zatarciu i przeobrażeniu (uchwała SN z 20 sierpnia 1993 r., III CZP 112/93). Stąd też potencjalnej wagi protokołu nie sposób nie docenić.

Zagadnienie ewentualnego „związania” sądu treścią protokołu z oszacowania ostatecznego mogłoby być rozważane w aspekcie dążenia do przyspieszenia postępowania i ułatwienia dochodzenia roszczeń poszkodowanym.

Jednakże równocześnie nie można pomijać, że „związanie” sądu tymże protokołem, jako ograniczające swobodę jurysdykcyjną sądu cywilnego, powinno mieć wyraźną podstawę w przepisach prawa; tej jednak znaleźć nie sposób. W szczególności art. 46c pr.łow. takiej regulacji nie zawiera.

Nie można wreszcie nie uwzględnić, że przyznanie protokołowi z szacowania ostatecznego waloru wiążącego sprawiałoby, że sąd ograniczałby się do wydania wyroku potwierdzającego obowiązek zapłaty wynikający z tego protokołu, a zatem prowadzenie postępowania sądowego byłoby w istocie zbędne.

Wskazówkę interpretacyjną w zakresie „związania” sądu może stanowić analiza postępowania sądowego w innych przypadkach, w których dochodzi do czasowego ograniczenia drogi sądowej na rzecz postępowania administracyjnego. Wówczas również zadaniem sądu nie jest kontrola dotychczasowego postępowania administracyjnego, w tym sporządzonych w jego toku dokumentów, lecz przeprowadzenie przez sąd własnego postępowania w pierwszej instancji (zob. np. wyrok SN z 21 lutego 2013 r., IV CSK 430/12; uchwała SN z 30 stycznia 2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27).

W konsekwencji protokół z szacowania ostatecznego, sporządzony na podstawie art. 46c pr.łow. jest dokumentem prywatnym w rozumieniu art. 245 k.p.c., nie ma szczególnych walorów dowodowych i podlega swobodnej ocenie (art. 233 § 1 k.p.c.) na równi z innymi dowodami zaoferowanymi przez poszkodowanego w celu wykazania jego twierdzeń.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy uchwalił jak na wstępie.

(R.N.)

(R.G.)

