

UCHWAŁA

Dnia 29 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. K.
przeciwko Kołu Łowieckiemu "[...]" w S.
przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 29 kwietnia 2022 r.,
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w S.
postanowieniem z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. akt II Ca [...],

"1. Czy właścicielowi albo posiadaczowi gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie (Dz. U. z 2018 r., poz. 651), niekwestionującemu odszkodowania ustalonego w decyzji Nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, wydanej w oparciu o art. 46 e tej ustawy, w sytuacji gdy dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego nie wniósł powództwa w oparciu o art. 46 e ust. 4 ustawy i jednocześnie nie wypłacił odszkodowania ustalonego w tej decyzji, przysługuje droga sądowa (art. 2 k.p.c.) w zakresie żądania odszkodowania?
2. W przypadku odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie, czy rozpoznając powództwo poszkodowanego, który nie otrzymał odszkodowania ustalonego w decyzji nadleśniczego, ograniczone wyłącznie do kwoty ustalonej w ostatecznej decyzji, przy jednoczesnym braku powództwa dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego wytoczonego w oparciu o regulację art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego, sąd związany jest decyzją administracyjną w zakresie ustalenia wysokości należnego odszkodowania?"

podjął uchwałę:

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 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (obecnie tekst jedn. Du. U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.).

UZASADNIENIE

Pozwem datowanym na dzień 13 września 2019 r. powód K. K. domagał się orzeczenia nakazem zapłaty, że pozwany - Koło Łowieckie „[...]” w S. (dalej – „Koło łowieckie”) jest zobowiązany do zapłaty na rzecz powoda kwoty 44.670,32 zł z tytułu odszkodowania za szkody łowieckie wyrządzone przez zwierzynę leśną w jego uprawach rolniczych wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 3 września 2019 r. i kosztami procesu.

W dniu 4 grudnia 2019 r. Sąd Rejonowy G. wydał w postępowaniu nakazowym nakaz zapłaty, uwzględniający żądanie pozwu w całości.

W następstwie wniesionych przez Koło łowieckie zarzutów od nakazu zapłaty, wyrokiem z dnia 17 grudnia 2020 r. Sąd Rejonowy w G. uchylił nakaz zapłaty (pkt I), zasądził od Koła łowieckiego na rzecz powoda kwotę 44.670,32 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 3 września 2019 r. do dnia zapłaty (pkt II) i orzekł o kosztach postępowania (pkt. III i IV).

Ustalił m.in., że w 2018 r. na terenie upraw powoda, znajdujących się w obwodzie łowieckim Koła łowieckiego, doszło do wyrządzenia szkody przez zwierzynę leśną. W dniu 20 listopada 2018 r. powód zgłosił szkodę do Koła łowieckiego, co doprowadziło do kilkakrotnych oględzin i szacowania ostatecznego, z którego wynikami powód się nie zgodził, w związku z czym w dniu 25 lipca 2019 r. wniósł odwołanie do Nadleśnictwa G.

Po oględzinach, w dniu 2 sierpnia 2019 r., Nadleśniczy Nadleśnictwa G. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe wydał decyzję, w której ustalił odszkodowanie za szkodę łowiecką w uprawach powoda w wysokości 50.222,32 zł („Decyzja Nadleśniczego”).

W dniu 28 sierpnia 2019 r. Koło łowieckie skierowało do powoda pismo, w którym wskazało, że dokonało na jego rzecz zapłaty kwoty 5.552 zł przelewem bankowym oraz że nie zgadza się z Decyzją Nadleśniczego i skorzysta z uprawnienia, jakie przyznaje mu art. 46e ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.; dalej – „Prawo łowieckie”), tj. wystąpi do sądu z właściwym pozwem, czego jednak ostatecznie nie uczyniło.

Pismem z dnia 3 września 2019 r. powód wezwał Koło łowieckie do zapłaty kwoty wynikającej z Decyzji Nadleśniczego pomniejszonej o dokonaną już wpłatę, jednakże „mimo upływu wymaganego terminu” Koło należności tej nie uiściło.

Uwzględniając powództwo, Sąd Rejonowy nie miał wątpliwości, że na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 Prawa łowieckiego Koło łowieckie odpowiada za szkodę wyrządzoną w uprawach rolnych powoda, a za sporną między stronami uznał jedynie wysokość odszkodowania. Zwrócił uwagę, że wysokość ta została określona na kwotę 50.222,32 zł Decyzją Nadleśniczego, która zgodnie z art. 46e ust. 2 Prawa łowieckiego jest ostateczna, a Koło łowieckie nie skorzystało – mimo zapowiedzi - z przewidzianej w art. 46e ust. 4 tej ustawy możliwości wniesienia w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia tej Decyzji powództwa do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody. Natomiast w zarzutach od nakazu zapłaty oraz na rozprawie w dniu 13 października 2020 r. podtrzymało swe zastrzeżenia co do wysokości odszkodowania określonej w Decyzji i złożyło wnioski o przesłuchanie świadków, przeprowadzenie dowodów z dokumentów oraz opinii biegłego z zakresu szacowania szkód łowieckich. Jednakże Sąd pierwszej instancji ocenił, że skoro odszkodowanie należne powodowi zostało już w sposób ostateczny ustalone Decyzją Nadleśniczego, a Koło łowieckie nie wniosło pozwu w trybie art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego, nie jest już obecnie możliwe dokonywanie ustaleń co do zakresu szkody i wysokości odszkodowania należnego powodowi.

Wprawdzie pozew wniósł powód, ale nie był to pozew, o którym mowa w ww. przepisie, gdyż powód nie podważał w nim wartości odszkodowania ustalonego w Decyzji, lecz jedynie dochodził dopłaty różnicy między wartością ustaloną w Decyzji, a kwotą wypłaconą przez pozwane Koło. W tej sytuacji Decyzja Nadleśniczego wiąże Sąd i w niniejszym postępowaniu nie jest już dopuszczalne jej podważanie, w tym formułowanie zarzutów co do naruszenia procedury przewidzianej w Prawie łowieckim w zakresie ustalenia odszkodowania za uszkodzone uprawy, powoływanie się na wady dokonanych czynności lub niepodjęcie czynności wymaganych ustawą albo inne uchybienia. Nie podważa tego konstatacja, że ustawodawca nie nadał decyzji nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe waloru tytułu egzekucyjnego, w związku z czym nie może ona stanowić podstawy egzekucji należności w niej wskazanych i konieczne jest wytoczenie przez poszkodowanego powództwa o ich zapłatę. Zasadzając zaś odsetki Sąd Rejonowy miał m.in. na względzie, że zgodnie z art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego wypłata odszkodowania udalonego decyzją nadleśniczego, następuje ze środków dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego, nie później niż w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia (*in casu* doręczenie Decyzji pozwanemu miało miejsce w dniu 3 sierpnia 2019 r.).

Przy rozpoznawaniu apelacji pozwanego Sąd Okręgowy w S. powziął poważną wątpliwość co do tego, czy właścicielowi albo posiadaczowi gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody łowieckie, niekwestionującemu odszkodowania ustalonego w decyzji wydanej na podstawie art. 46e Prawa łowieckiego, przysługuje droga sądowa (art. 2 k.p.c.) w zakresie żądania odszkodowania, jeżeli dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego nie wniósł powództwa, o którym mowa w art. 46e ust. 4 ww. ustawy, i jednocześnie nie wypłacił odszkodowania ustalonego w tej decyzji, a w razie odpowiedzi pozytywnej – dalszą wątpliwość, czy w takiej sytuacji rozpoznając żądanie poszkodowanego ograniczone wyłącznie do kwoty ustalonej w ostatecznej decyzji, sąd związany jest decyzją administracyjną w zakresie ustalenia wysokości należnego odszkodowania, i przedstawił te zagadnienia Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Zwrócił m.in. uwagę, że zgodnie z przepisami obowiązującymi od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 651; dalej – „Nowelizacja”), tj. od dnia 1 kwietnia 2018 r., drugim etapem procedury szacowania szkody łowieckiej - aktualnym w razie niepowodzenia etapu pojednawczego – jest jednoinstancyjne postępowanie administracyjne przed nadleśniczym, które kończy się wydaniem przezeń decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, a toczy się zgodnie z regułami kodeksu postępowania administracyjnego, jednak – co stanowi *novum* - bez prawa do odwołania się do organu wyższego stopnia (decyzja nadleśniczego jest ostateczna). Trzeci etap to możliwość wniesienia powództwa do sądu, przy czym również tu nie chodzi o odwołanie od decyzji administracyjnej, lecz o wytoczenie powództwa cywilnego. Zatem *de lege lata*, inaczej aniżeli w stanie prawnym poprzednio obowiązującym, 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.

Sąd odwoławczy zauważył też, że zgodnie z art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego możliwość wniesienia powództwa do sądu (w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia decyzji nadleśniczego) jest ograniczona do sytuacji, w której właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody łowieckie, a także dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego, jest niezadowolony z decyzji nadleśniczego. Ustawodawca nie reguluje natomiast przypadku, w którym poszkodowany jest „zadowolony” z decyzji, jednakże koło łowieckie nie realizuje obowiązku wynikającego z art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego, tzn. nie wypłaca ustalonego decyzją odszkodowania w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. W związku z tym, w ocenie Sądu, możliwe są dwie interpretacje art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego: stosownie do pierwszej - właściciel albo posiadacz gruntów rolnych może wnieść powództwo do sądu zawsze (choćby był zadowolony z decyzji), a dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego tylko wtedy, gdy jest „niezadowolony z decyzji” wydanej przez nadleśniczego; w myśl drugiej – ku której skłania się Sąd – przesłanką umożliwiającą wytoczenie przedmiotowego

powództwa jest zawsze „niezadowolenie” z decyzji (także w przypadku poszkodowanego).

Źródłem dodatkowych wątpliwości jest to, że Prawo łowieckie nie reguluje w żaden sposób wykonalności decyzji nadleśniczego. Wobec braku wyraźnego przepisu nie ma możliwości zastosowania do niej art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i tym samym nie ma podstaw do nadania tej decyzji sądowej klauzuli wykonalności, a w konsekwencji - wdrożenia sądowej egzekucji w celu jej wykonania. W świetle przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 479; dalej - „u.p.e.a.”) decyzja nadleśniczego nie podlega również egzekucji administracyjnej, skoro nie została uwzględniona wśród wymienionych w jej art. 2 § 1 obowiązków podlegających tej egzekucji, a ponadto wymienione tam obowiązki odnoszą się do organu administracyjnego, podczas gdy decyzja nadleśniczego ustala wyłącznie odszkodowanie i podmiotem uprawnionym do jego otrzymania jest poszkodowany rolnik, a nie organ administracyjny. W art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego nie określono nawet – inaczej niż w art. 46c ust. 8 tej ustawy – kto ma dokonywać wypłaty „ze środków dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego”, co może wywoływać wątpliwość, czy intencją ustawodawcy nie było egzekucyjne przymuszenie, w ramach postępowania nakładającego grzywny na koło łowieckie, do wykonania obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej, ustalającej wysokość odszkodowania, co także wykluczyłoby dopuszczalność drogi sądowej.

Zdaniem Sądu odwoławczego większość argumentów – w tym wynikające z art. 2 § 1 k.p.c. i z Konstytucji domniemanie kompetencji sądu powszechnego do rozpoznania sprawy mającej charakter cywilny (roszczenie o odszkodowanie ma charakter cywilnoprawny) - przemawia za dopuszczalnością drogi sądowej także wtedy, gdy ostateczna decyzja nadleśniczego nie została zakwestionowana przez żadną ze stron, ale dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego nie wypłacił – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego - ustalonego nią odszkodowania. W takiej sytuacji powództwo poszkodowanego należy uznać za rodzajowo odmienne od wytaczanego w oparciu o art. 46e ust. 4 Prawo łowieckie, przyjmując, że jest to żądanie odszkodowawcze związane ze szkodą, jaka powstała w następstwie niewykonania przez koło łowieckie ostatecznej decyzji

administracyjnej nadleśniczego. Zarazem zgodnie z uznawaną w orzecznictwie zasadą związania sądu decyzją administracyjną w postępowaniu cywilnym – choćby sąd oceniał ją jako wadliwą - należałoby przyjąć, że sąd cywilny nie może kwestionować ustaleń faktycznych i prawnych organów administracji dokonanych w zakresie ich właściwości oraz nie może samodzielnie dokonywać innych ustaleń faktycznych i prawnych co do okoliczności objętych rozstrzygnięciem decyzji administracyjnej. Co prawda nie może to dotyczyć sprawy zainicjowanej pozwem, o którym mowa w art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego, gdyż w przeciwnym razie pozew taki traciłby rację bytu. Tym niemniej *in casu*, w sprawie o zapłatę pozostającej poza zakresem tego przepisu (gdy poszkodowany powód jest „zadowolony” z decyzji, a dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego w ogóle nie wniósł pozwu), sąd powinien orzec zgodnie z żądaniem mającym podstawę w decyzji nadleśniczego, choć podaje to w wątpliwość orzeczniczą rolę sądu i czyni wystarczającym postępowanie klauzulowe, na które jednak ustawodawca się nie zdecydował. W ocenie Sądu drugiej instancji, dopuszczenie w niniejszym postępowaniu prowadzenia postępowania dowodowego, zmierzającego w istocie do naprawienia błędu pozwanego w postaci niewytoczenia własnego powództwa, byłoby sprzeczne z prekluzją wynikającą z art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego.

Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił udział w postępowaniu - w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy – zajął stanowisko, że sprawa o zapłatę nieuiszczonej przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego sumy pieniężnej ustalonej decyzją nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wydaną na podstawie art. 46e ust. 1 Prawa łowieckiego i o odszkodowanie wynikające ze zwłoki w zapłacie tej sumy jest sprawą cywilną, do której rozpoznania powołane są sądy powszechne (art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 354 § 1 i art. 471 k.c. w związku z art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego), jak również wyraził zapatrywanie, iż zakwestionowanie wysokości ustalonego taką decyzją odszkodowania za szkody łowieckie jest dopuszczalne wyłącznie w drodze powództwa, o którym mowa w art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego, i że prawomocna decyzja nadleśniczego wiąże sąd powszechny rozpoznający powództwo o zapłatę ustalonej nią sumy pieniężnej.

U podstaw tych poglądów legło stanowisko, że decyzja nadleśniczego ma prawokształtujący (konstytutywny) charakter, określa bowiem treść stosunku prawnego łączącego poszkodowanego rolnika z dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego i stanowi źródło zobowiązania do zapłaty określonej sumy pieniężnej. Jeżeli decyzja ta nie została zakwestionowana przez wniesienie powództwa do sądu powszechnego w 3-miesięcznym terminie wynikającym z art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego, uprawnienie do zakwestionowania tej decyzji wygasa, a rozmiar szkody łowieckiej zostaje definitywnie ustalony w takiej wielkości, jaka wynika z decyzji nadleśniczego, która uzyskuje w tym momencie walor prawomocności (art. 16 § 3 k.p.a.). Niezapłacenie zaś odszkodowania ustalonego tą decyzją w terminie 30 dni (art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego) stanowi zdarzenie cywilnoprawne, umożliwiające poszkodowanemu wytoczenie powództwa o wykonanie obowiązku określonego w doręczonej skutecznie decyzji nadleśniczego lub powództwa o wynagrodzenie szkody wywołanej niewykonaniem/nienależytym wykonaniem zobowiązania do wypłaty odszkodowania za szkody łowieckie na podstawie art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego, przy czym takie roszczenie o zapłatę jest „rodzajowo odmienne” od roszczenia o odszkodowanie za szkody łowieckie, a jego podstawą jest art. 354 § 1 i art. 471 k.c. W postępowaniu tym sąd jest związany stanem prawnym ukształtowanym przez prawomocną decyzję nadleśniczego, tj. zobowiązaniem do zapłaty określonej w niej sumy pieniężnej, stosownie do ogólnej zasady związania sądu w postępowaniu cywilnym decyzją administracyjną, w szczególności konstytutywną, mającej podstawę w art. 16 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Genezę i sens regulacji dotyczącej trybu naprawienia szkód łowieckich w kształcie obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2018 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił obszernie w uzasadnieniu uchwały z dnia 6 lipca 2021 r., III CZP 48/20 (OSNC 2021, nr 12, poz. 83), w której orzekł, że niewykonanie przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego obowiązków wynikających z art. 46-46c Prawa łowieckiego i niesporządzenie protokołu, o którym mowa w art. 46d ust. 1 w związku 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. Charakteryzując ogólnie rozwiązania ustawowe

przewidujące administracyjno-sądowy tryb rozstrzygania sporów ze swej istoty cywilnych (w tym o naprawie szkody), Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że w trybie takim najpierw konieczne jest uzyskanie rozstrzygnięcia w postępowaniu przed organem niemającym statusu sądu, a dopiero następnie, po wydaniu orzeczenia przez taki organ, otwiera się droga do wydania rozstrzygnięcia przez sąd, co odpowiada pojęciu przejściowego braku drogi sądowej. Ustawodawca nie określił losów decyzji w sytuacji, w której uprawniony podmiot skorzysta z możliwości skierowania sporu na drogę sądową, i nie oznaczył formy ochrony, z której powinien korzystać podmiot kierujący sprawę do sądu. Tym niemniej w sprawach, w których rozstrzygnięcie dotyczy świadczenia pieniężnego (np. odszkodowania) ubiegający się o to świadczenie może domagać się przed sądem jego zasądzenia, natomiast 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. Uchybienie terminowi, w ciągu którego strona niezadowolona z decyzji powinna wystąpić do sądu o rozstrzygnięcie sprawy, będącemu terminem materialnoprawnym zastrzeżonym do dochodzenia roszczenia, powoduje faktyczne wygaszenie możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia.

Bezpośrednio w odniesieniu do postępowania o odszkodowanie za szkodę łowiecką w brzmieniu ukształtowanym Nowelizacją Sąd Najwyższy wyjaśnił m.in., że czynnościom w pierwszej fazie postępowania wszczętego na podstawie wniosku poszkodowanego 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 (poszkodowany i dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego), ustawodawca nadał cechy działań zmierzających do polubownego rozwiązania sprawy, a służy temu stwierdzenie stanu faktycznego i określenie jego następstw odszkodowawczych. Organ posiadający kompetencje władcze (nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe) został włączony przez ustawodawcę w tok omawianych czynności procesowych w tych przypadkach, w

których pomiędzy stronami stosunku odszkodowawczego zaistnieje spór i wniosą one odwołanie od ustaleń przyjętych do protokołu oględzin (art. 46a ust. 4 Prawa łowieckiego) lub od protokołu ostatecznego oszacowania szkody (art. 46c ust. 5 Prawa łowieckiego). Szczegółowo określone czynności, które zobowiązany jest podjąć nadleśniczy w celu rozpoznania tego odwołania, finalizuje sporządzenie protokołu oględzin lub ostatecznego szacowania (art. 46d ust. 8 Prawa łowieckiego), natomiast istotę sprawy rozstrzyga decyzja, o której mowa w art. 46e Prawa łowieckiego. Kończy ona postępowanie w sprawie o odszkodowanie za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 Prawa łowieckiego, 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. 46c ust. 8 Prawa łowieckiego). Sąd Najwyższy wskazał również, że zaniechanie przez poszkodowanego złożenia wniosku, o którym mowa w art. 46-46e Prawa łowieckiego, ma ten skutek, że nie może on skutecznie dochodzić przed sądem powszechnym odszkodowania za szkody łowieckie. Zauważył też, że skoro doręczenie decyzji nadleśniczego 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 sądowoadministracyjna kontrola tej decyzji jest niedopuszczalna.

W świetle tych wyjaśnień nie powinno budzić wątpliwości co do trafności stanowiska Sądu odwoławczego, że w aktualnym stanie prawnym możliwość skorzystania z drogi sądowej w celu dochodzenia odszkodowania za szkodę łowiecką jest determinowana uprzednim wyczerpaniem etapów „pojednawczego” i administracyjnego, co odpowiada pojęciu czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. Etap administracyjny kończy wydanie przez nadleśniczego decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, która ma charakter ostateczny (art. 46e ust. 1 i 2 Prawa łowieckiego). Dopiero wówczas otwiera się w tej 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 Prawa łowieckiego). Wniesienie takiego powództwa nie stanowi środka zaskarżenia od decyzji, lecz

inicjuje postępowanie, w którym sąd rozpoznaje sprawę o odszkodowanie nie będąc w żaden sposób związany treścią decyzji (decyzja ta traci w ówczas moc – por. odpowiednio co do decyzji w sprawie rozgraniczenia nieruchomości w razie przekazania sprawy sądowi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1998 r., I CKN 423/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 156 i uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2014 r., III CZP 48/14, OSNC 2015, nr 3, poz. 27). Jeżeli natomiast żadna ze stron nie wniesie stosownego pozwu w określonym terminie, ustalenie odszkodowania ma charakter definitywny.

Sąd Okręgowy trafnie uznał, że także w takim przypadku decyzja nadleśniczego nie stanowi tytułu egzekucyjnego, kwestia ta jednak wymaga szerszego omówienia, zwłaszcza iż w uchwale z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97 (OSNC 1997, nr 8, poz. 98) Sąd Najwyższy orzekł, że wydana w trybie art. 160 § 4 k.p.a. ostateczna decyzja administracyjna, na mocy której przyznano stronie odszkodowanie, stanowi tytuł egzekucyjny podlegający wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. W uzasadnieniu zaś wyjaśnił, że decyzja o odszkodowaniu za szkodę poniesioną „na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji”, wydana przez organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.c., może stanowić – jeżeli poszkodowany w ustawowo określonym terminie nie złoży w sądzie powszechnym pozwu odszkodowawczego (zaakceptuje wysokość przyznanego odszkodowania) - tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. (tytuł egzekucyjny w postaci innego orzeczenia, ugody i aktu, który z mocy ustawy podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej), któremu może być nadana klauzula wykonalności. Sąd Najwyższy doszedł do takiego wniosku, wychodząc z jednej strony z założenia, że wolą racjonalnego prawodawcy nie może być nigdy ograniczenie możliwości dochodzenia praw natury cywilnoprawnej tylko do stadium rozpoznawczego, z wyłączeniem stadium egzekucyjnego, gdyż immanentną cechą i właściwością prawomocnych (ostatecznych) orzeczeń albo też decyzji rozstrzygających spór cywilny, na mocy których dłużnika obciąża obowiązek świadczenia, jest ich egzekucyjność, a z drugiej – przyjmując, iż decyzja taka nie podlega egzekucji

administracyjnej, gdyż w jej trybie egzekwowane są jedynie obowiązki o charakterze publicznoprawnym i należności Skarbu Państwa lub innej państwowej jednostki organizacyjnej, jak również mając na względzie zawarte w art. 160 § 5 k.p.a. sformułowanie zamykające poszkodowanemu drogę sądową, jeżeli zaakceptuje on kwotę przyznanego mu odszkodowania.

Orzeczenie to mogłoby stanowić podstawę do obrony poglądu, że wbrew założeniu Sądu Okręgowego, również decyzja nadleśniczego może stanowić tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Zapatrywanie Sądu odwoławczego znajduje natomiast wsparcie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 44/09 (OSNC 2010, nr 2, poz. 27), zgodnie z którą nie jest dopuszczalne nadanie klauzuli wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej Wojskowego Komendanta Uzuppełnień o przyznaniu na podstawie art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (ówcześnie tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.) świadczenia pieniężnego w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej. U podstaw tego rozstrzygnięcia legło zapatrywanie, że musi istnieć wyraźna norma, pozwalająca na zaliczenie konkretnej decyzji administracyjnej do tytułów, o których stanowi art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., i że rozszerzająca wykładnia tego przepisu jest niedopuszczalna. Co do zasady bowiem orzeczenie sądowe podlega realizacji w drodze egzekucji sądowej, a decyzja lub postanowienie administracyjne - w drodze egzekucji administracyjnej. Jeżeli zatem w postępowaniu rozpoznawczym dotyczącym przyznania żołnierzowi zawodowemu dodatkowego uposażenia właściwa jest droga administracyjna, to - w braku przepisu pozwalającego na zaliczenie decyzji administracyjnej przyznającej takie uposażenie do tytułów egzekucyjnych, o jakich mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. - właściwa jest droga postępowania egzekucyjnego w administracji. Zwłaszcza, że należność przyznana taką decyzją ma charakter administracyjny, co należy mieć na względzie przy analizie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97, dotyczącej należności cywilnoprawnej.

Sąd Najwyższy dostrzegł, że zgodnie z art. 1a pkt 13 u.p.e.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji - prowadzonym z założenia w

interesie ogólnym - przez wierzyciela rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, i że wierzycielem tym może być jedynie organ, któremu ustawa powierza realizowanie tej funkcji (w przypadku decyzji wierzycielem jest organ, który wydał ją w pierwszej instancji), a nie osoba fizyczna lub inny podmiot prawa prywatnego, choćby egzekucja miała być prowadzona na jego rzecz. W konsekwencji podmioty prywatne, które mają w tym interes prawny, mogą wnosić o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w administracji jedynie za "pośrednictwem" takiego wierzyciela i nie są stroną tego postępowania. Zarazem Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a. wierzyciel ma obowiązek podjęcia działań celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a na jego beczynność przysługuje skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku (art. 6 § 1a u.p.e.a.), co dotyczy także osoby fizycznej. Przeciwdziałaniu beczynności wierzyciela oraz beczynności organu egzekucyjnego służy także skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 1 u.p.e.a.). W związku z tym Sąd Najwyższy ocenił, że jakkolwiek przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji możliwości żądania przez osobę fizyczną wyegzekwowania należności wynikających z decyzji administracyjnej nie są zadowalające z perspektywy cywilistycznej interpretacji pojęcia wierzyciela, to jednak nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, iż rozwiązania te nie zapewniają wyegzekwowania należności wnioskodawcy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Tym niemniej Sąd Najwyższy stwierdził również, że wydanie decyzji przyznającej żołnierzowi zawodowemu dodatkowe uposażenie „stanowiłoby (...) źródło cywilnoprawnego zobowiązania Skarbu Państwa, a po stronie uprawnionego powstałoby cywilnoprawne roszczenie o zapłatę tej kwoty. Nie można więc wykluczyć możliwości wniesienia powództwa o zasądzenie kwoty określonej decyzją administracyjną, a wydanie ostatecznej decyzji nie powinno stanowić w tym przeszkody. Jest tak dlatego, że zarzut *rei iudicatae* dotyczy tylko przypadku, w którym poprzednio orzekał sąd, a ponadto dopiero wydanie decyzji powoduje powstanie zobowiązania, a sprawa sądowa dotyczyła wykonania istniejącego

zobowiązania. Nie można też wykluczyć roszczenia odszkodowawczego w razie wykazania szkody wynikłej z niewykonania ostatecznej decyzji”.

Wskazane przez Sąd Najwyższy niedostatki konstrukcji, w której określone decyzją administracyjną świadczenie pieniężne należne osobie fizycznej miałyby podlegać egzekucji administracyjnej – aktualne także w odniesieniu do decyzji nadleśniczego ustalającej wysokość odszkodowania za szkody łowieckie – rzeczywiście skłaniają do zajęcia stanowiska, które otwierałoby możliwość egzekwowania tego świadczenia na drodze egzekucji sądowej. Nie jest to jednak równoznaczne ze stwierdzeniem, że decyzji nadleśniczego może zostać nadana, na podstawie art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., klauzula wykonalności, odpowiednio do rozwiązania przyjętego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97. Nie negując zasady, że egzekucja sądowa świadczenia przyznanego decyzją administracyjną jest możliwa tylko wtedy, gdy przewiduje to przepis ustawy, i nie przecząc, iż ustawodawca nie zastrzegł *explicite*, że ostateczna decyzja administracyjna wydana w trybie art. 160 k.p.a. ma walor tytułu egzekucyjnego podlegającego wykonaniu w drodze egzekucji sądowej, Sąd Najwyższy uznał tam – „na podstawie całokształtu ujęcia normatywnego przedmiotowego zagadnienia, w szczególności zaś z uwagi na zawarte w art. 160 § 5 k.p.a. sformułowanie zamykające poszkodowanemu drogę sądową, jeżeli zaakceptuje on kwotę przyznanego mu odszkodowania” - iż treść normatywna tego przepisu obejmuje *implicite* także stwierdzenie, że wskazana decyzja stanowi tytuł egzekucyjny, o którym mowa w art. 777 pkt 3 k.p.c.

U podstaw tego rozwiązania legło zatem założenie, że art. 160 § 5 k.p.c. zamykał poszkodowanemu drogę sądową, jeżeli zaakceptował on kwotę przyznanego mu odszkodowania. Zważywszy zaś, że zgodnie z tym przepisem strona niezadowolona z odszkodowania przyznanego jej przez organ administracji publicznej mogła, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, wnieść powództwo do sądu powszechnego, należy stwierdzić, iż był on w istotnych aspektach tożsamy z art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego.

Zarazem trzeba mieć na względzie, że w uchwale z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97, Sąd Najwyższy nie rozpatrywał szerzej koncepcji, zgodnie z którą strona

„zadowolona” z treści decyzji mogłaby dochodzić ustalonego nią świadczenia na drodze sądowej w celu uzyskania sądowego tytułu egzekucyjnego. Tymczasem właśnie takie rozwiązanie dopuszczone zostało w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 44/09, a jeszcze wcześniej – w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 5, poz. 143), w którym stwierdzono, że art. 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia "sprawy cywilnej" nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z ust. 3 Konstytucji. Kanwą rozstrzygnięcia Trybunału, zainicjowanego skargą konstytucyjną, była sprawa, w której sąd powszechny odrzucił – ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej – pozew, w którym powód domagał się zasądzenia odsetek należnych od przyznanego mu i niewypłaconego w terminie stypendium oraz nagrody rektorskiej, a także zapłaty przyznanej mu zapomogi. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że zdarzeniem cywilnoprawnym, tj. takim, które powoduje powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego, może być także akt administracyjny, i że w zakresie pojęcia "sprawa cywilna" mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne, w szczególności - roszczenia o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń. Podkreślił też, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania – także zobowiązania wynikającego z decyzji administracyjnej - i określenie skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego (w szczególności art. 471 i n. k.c., a w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych – także art. 481 k.c.).

Należy zgodzić się z oceną Rzecznika Praw Obywatelskich, że tego rodzaju aktem administracyjnym jest także decyzja nadleśniczego ustalająca wysokość odszkodowania za szkody łowieckie. Decyzja ta kształtuje między stronami cywilnoprawny stosunek zobowiązaniowy, którego treścią jest ciążący na określonym dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego obowiązek zapłaty określonemu poszkodowanemu określonej sumy pieniężnej z tytułu odszkodowania za określoną szkodę łowiecką. Ściśle rzecz biorąc chodzi tu zatem nie tyle o rozstrzygnięcie przez organ administracji sprawy o odszkodowanie za szkody

łowieckie, ile o prawokształtujące określenie treści zobowiązania. Taka wykładnia pozostaje w zgodzie z literalnym brzmieniem art. 46e ust. 1 Prawa łowieckiego, gdyż przepis ten stanowi, że w drodze decyzji nadleśniczy „ustala wysokość odszkodowania”, a nie – jak czynił to onegdaj np. art. 160 § 4 zd. 1 k.p.a. – iż „orzeka o odszkodowaniu” (alternatywnie do dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym – por. art. 160 § 4 zd. 2 k.p.a.). Jeżeli decyzja ta nie zostanie zakwestionowana w terminie określonym w art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego, staje się prawomocna (art. 16 k.p.a.), a ukształtowanie nią treści stosunku prawnego – definitywne. Stosownie do art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego wypłata odszkodowania określonego decyzją nadleśniczego powinna nastąpić nie później niż w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. W razie niewykonania tego obowiązku przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego, poszkodowany rolnik, „zadowolony” z treści decyzji, może dochodzić przed sądem powszechnym - na zasadach ogólnych - zaspokojenia swego roszczenia, przy czym w takim postępowaniu sąd jest związany treścią decyzji nadleśniczego zgodnie z ogólną zasadą związania sądów treścią (osnową) decyzji administracyjnej, dotyczącą także decyzji rozstrzygającej o skutkach cywilnoprawnych (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2019 r., II CSK 288/18, OSNC 2020, nr 6, poz. 50 i tam przywoływane orzecznictwo oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2020 r., I CSK 662/18, OSNC 2021, nr 3, poz. 21).

Wskazana interpretacja, będąca alternatywą dla koncepcji uznającej decyzję nadleśniczego za tytuł egzekucyjny, zapewnia poszkodowanemu należyłą ochronę i odpowiada względem pragmatycznym. Należy bowiem mieć na względzie, że w praktyce niezapłacenie w terminie odszkodowania ustalonego decyzją nadleśniczego wiązać się będzie – i tak było *in casu* - z obowiązkiem zapłaty odsetek za opóźnienie, a omawiane przepisy nie przyznają nadleśniczemu kompetencji do orzekania o odsetkach. Nie przyznają mu również kompetencji do rozstrzygania o przewidzianej w art. 33 ust. 2b Prawa łowieckiego solidarnej odpowiedzialności Polskiego Związku Łowieckiego za zobowiązanie koła łowieckiego z tytułu odszkodowania za szkodę łowiecką, która aktualizuje się

właśnie w przypadku (m.in.) uchybienia przez koło łowieckie terminowi, o którym mowa w art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że poszkodowany byłby i tak zdany na drogę sądową w celu uzyskania tytułu egzekucyjnego obejmującego odsetki za opóźnienie w zapłacie kwoty ustalonej decyzją nadleśniczego oraz obowiązek zapłaty przez Polski Związek Łowiecki.

Z tych względów, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.