



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 10 lutego 2016 r.

BSA III-021-28/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-173-60/16

Data wpływu 11.02.2016

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 stycznia 2016 r., GMS-WP-173-16/16
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu**
ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf



Warszawa, dnia 10 lutego 2016 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I-021-28/16

OPINIA

o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie

W przedstawionym projekcie przewidziano daleko idące zmiany dotyczące odpowiedzialności za szkody łowieckie, zarówno w odniesieniu do kwestii materialnoprawnych – podmiotu zobowiązanego do odszkodowania, jak i procesowych – organów właściwych do rozstrzygania o jego wysokości oraz postępowania w tym przedmiocie. O ile proponowane rozwiązania w zakresie pierwszej z wymienionych kategorii zagadnień nie budzą zastrzeżeń, to w przypadku drugiej z nich występują istotne wątpliwości.

Odpowiedzialność za szkody łowieckie należy do problematyki prawa prywatnego, a między poszkodowanym i zobowiązanym występuje stosunek cywilnoprawny. Sprawy o odszkodowanie są zatem sprawami cywilnymi i – wobec braku przepisów szczególnych – na podstawie z art. 1 k.p.c. są rozstrzygane przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym (nadal aktualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 1989 r., Uw 9/88). W przepisach rozdziału 9 ustawy – Prawo łowieckie oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 49 tej ustawy przewidziano co prawda procedurę szacowania szkód łowieckich i wypłacania odszkodowania z tego tytułu, ale nie jest ona obligatoryjna. Zgłoszenie szkody do zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego nie jest warunkiem dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym (nadal aktualna uchwała Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 1993 r., III CZP 112/93, OSN 1994, Nr 4, poz. 60).

Zgodnie z projektowanymi przepisami art. 46a – 46d, oględzin i szacowania szkód dokonuje wojewoda, który ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej. Pomimo braku jednoznacznego uregulowania właściwości sądów w powyższym zakresie, wobec przyznania władczych kompetencji organowi administracji zastosowanie znajdzie art. 2 § 3 k.p.c., zgodnie z którym: „*nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów.*”

Zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. unormowane jest w nim „postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.” Należy zatem przyjąć, że proponowane w projekcie regulacje procesowe mają charakter przepisów szczególnych wobec kodeksu postępowania administracyjnego. Rozgraniczenie zakresu zastosowania kodeksu i prawa łowieckiego może być jednak trudne, w szczególności wobec braku przepisu odsyłającego. Problemy praktyczne pojawiać się mogą przede wszystkim w przypadku składania wniosków o dokonanie przez wojewodę czynności na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, a w oderwaniu od projektowanych przepisów procesowych.

Zgodnie z art. 46d ust. 4 projektu, postępowanie w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania jest jednoinstancyjne. Z projektu nie wynika, czy ostateczna decyzja wojewody podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W zdaniu drugim powyższego przepisu stwierdzono, że „właściciel albo posiadacz gruntów rolnych, na których zostały wyrządzone szkody, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego, niezadowolony z tej decyzji może, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, wnieść powództwo do sądu rejonowego.” W projekcie nie rozstrzygnięto kwestii o zasadniczym znaczeniu: przedmiotu wspomnianego powództwa i treści orzeczenia wydanego w wyniku jego rozpoznania, relacji przytoczonej regulacji do przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz znaczenia w postępowaniu przed sądem powszechnym ustaleń dokonanych przez wojewodę. Rozwagać można w szczególności dwa rozbieżne kierunki wykładni.

Według pierwszego z rozwiązań, decyzja wojewody może być zaskarżona do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach, określonych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Poszkodowanemu przysługiwałoby tym samym prawo do żądania skontrolowania, czy decyzja została wydana zgodna z prawem, a po prawomocnym ustaleniu wysokości odszkodowania – mógłby on wystąpić do sądu powszechnego. W takim przypadku powstaje pytanie, co miałoby być przedmiotem sporu w postępowaniu cywilnym, jeżeli wartość szkody została już ustalona rozstrzygnięciem organu administracji. Należy zwrócić uwagę na treść art. 244 § 1 k.p.c., zgodnie z którym „dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.” Ze względu na powyższy przepis możliwość kwestionowania wysokości odszkodowania w postępowaniu cywilnym wydaje się wątpliwa. Ponadto

zasądzenie kwoty wyższej niż przyznana przez wojewodę oznaczałoby funkcjonowanie w obrocie prawnym dwóch prawomocnych rozstrzygnięć – wyroku sądu i decyzji administracyjnej – które byłyby wzajemnie sprzeczne. Przeciwno rozważanej wykładni przemawia również określenie w projekcie terminu na wytoczenie powództwa, liczonego od doręczenia decyzji, ale przede wszystkim – przyznanie legitymacji procesowej zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego. Podmioty te nie mają interesu w zasądzeniu dodatkowej kwoty na rzecz poszkodowanego. Przeciwnie, ze względu na związek odszkodowania z wysokością danin publicznych, określony w art. 50b ust. 4 projektu, są zainteresowane obniżeniem odszkodowania, co może nastąpić poprzez zmianę lub uchylenie decyzji wojewody.

Powyższe argumenty, w szczególności wyznaczenie kręgu podmiotów mających legitymację do wytoczenia powództwa, mogą sugerować, że ma ono być rodzajem środka odwoławczego od decyzji administracyjnej. Należy jednak zauważyć, że w projekcie nie uregulowano treści rozstrzygnięcia sądu, a w szczególności nie przyznano mu prawa do dokonania zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji. Nie unormowano również kwestii, w jaki sposób mają być ustalane fakty, będące podstawą rozstrzygnięcia, w tym przede wszystkim, czy – i w jakim zakresie – sąd jest związany protokołem lub opinią rzeczoznawcy, które zostały sporządzone w postępowaniu administracyjnym. Nie wskazano również, czy samo wytoczenie powództwa ma wpływ na moc obowiązującą decyzji wojewody.

W związku z powyższym, należy jednoznacznie stwierdzić, że art. 46d ust. 4 zd. drugie projektu zawiera rozwiązanie wadliwe, którego wejście w życie spowoduje daleko idące trudności wymagające wyjaśnienia w orzecznictwie lub interwencji ustawodawcy. Ponieważ problematyka odpowiedzialności za szkody łowieckie ma charakter cywilistyczny, najbardziej odpowiednie byłoby pozostawienie w tym zakresie kompetencji sądów powszechnych. Nie ma przy tym przeszkód, aby wprowadzić postępowanie przed organami administracji, które służyłoby wycenieniu szkód i sformułowaniu na tej podstawie propozycji ugody, jednak bez wydawania przez organ państwowy władczego rozstrzygnięcia.

Przyjęcie, że ustalenie wysokości szkody następuje w drodze decyzji administracyjnej wymaga zapewnienia stosowania w postępowaniu przed wojewodą dalej idących gwarancji procesowych, niż w przypadku postępowania o charakterze niewiążącym. Należy mieć na uwadze, że powoduje to zwiększenie stopnia skomplikowania, czasu trwania i kosztów postępowania. W takim przypadku należałoby również konsekwentnie przyjąć możliwość kontroli decyzji przez sądy

administracyjne. Jeżeli jednak ustawodawca zdecyduje się na tryb zaskarżenia rozstrzygnięcia wojewody w postępowaniu cywilnym, należy jednoznacznie określić, jaka ma być treść orzeczenia sądu oraz uregulować wpływ wytoczenia powództwa i wydania prawomocnego wyroku na moc wiążącą decyzji. Należy zaznaczyć, że w tych nielicznych przypadkach, w których decyzje administracyjne są kontrolowane w postępowaniu cywilnym, zastosowanie znajdują przepisy szczególne (zob. 477⁸ – 477^{14a}, art. 479²⁸ – art. 479⁷⁸ k.p.c.).

Należy ponadto zgłosić uwagi dotyczące strony formalnej projektowanych przepisów. W art. 46b ust. 5 pkt 2 wymieniono trzy przesłanki połączone dwoma spójnikami logicznymi, jednak bez określenia kolejności ich stosowania. W rezultacie występują dwie możliwości interpretacji: (1) pięcioletni staż w prowadzeniu gospodarstwa rolnego jako warunek wystarczający, (2) wymagane wyższe wykształcenie rolnicze oraz spełnienie jednego z dwóch pozostałych warunków: doświadczenia dotyczącego szkód albo stażu w prowadzeniu gospodarstwa.

Ponadto pojęcie „zwierzyna łowna” zawarte w art. 50a ust. 2 jest niespójne z terminologią ustawy – Prawo łowieckie. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1, ustawodawca posługuje się nazwą „zwierzyna”, oznaczającą zwierzęta łowne.