

# Procedury odwoławcze przy szkodach łowieckich

Krzysztof S. Grochalski

Od 1 kwietnia 2018 r. w ramach szacowania szkód łowieckich funkcjonuje procedura odwoławcza przed nadleśniczymi Lasów Państwowych. 2,5 roku obowiązywania przepisów o odwołaniach pozwala na ocenę tej instytucji oraz wymienienie jej mankamentów. A tych jest, niestety, bez liku. W dodatku minimalizm regulacji prawnej nie pomaga rozwiązywać licznych problemów pojawiających się w praktyce. Ten artykuł stanowi próbę ich zdefiniowania oraz znalezienia rozwiązań wielu z nich.

Prawo łowieckie w art. 46d ust. 1 stanowi, że właścicielowi albo posiadaczowi gruntów rolnych, na których terenie wystąpiła szkoda, oraz dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego przysługuje odwołanie do nadleśniczego. Wnosi się je w terminie siedmiu dni od podpisania protokołu. Już pierwsza część tego przepisu budzi wątpliwości, gdyż nie wyjaśnia, od czego to odwołanie przysługuje. W tej sytuacji trzeba sięgnąć do Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), gdyż to jego przepisy nadleśniczy stosuje w sprawach nieuregulowanych Prawem łowieckim (art. 49a Prawa łowieckiego). W procedurze administracyjnej odwołanie wnosi się od decyzji organów pierwszej instancji. Nie wdając się w prawnicze dywagacje, należy wskazać, że odwołanie wnosi się w istocie od rozstrzygnięcia zawartego w dokumencie określanym najczęściej mianem decyzji. Ustawodawca operuje tu pewnym skrótem myślowym, gdy w art. 127 § 1 k.p.a. pisze: „od decyzji (...) służy stronie odwołanie (...)”.

W przypadku czynności dokonywanych przez zespoły opisane w art. 46 ust. 2 Prawa łowieckiego (w ich skład wchodzi: przedstawiciel koła, poszkodowany rolnik oraz przedstawiciel wo-

jewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego – WODR) nie pojawia się żadne rozstrzygnięcie w formie decyzji. Odwołanie wnosi się zatem od ustaleń zespołu poczynionych w trakcie oględzin bądź szacowania wstępnego. Te ustalenia dotyczą zagadnień wymienionych w art. 46a ust. 1 i art. 46c ust. 1 Prawa łowieckiego, tj.: gatunku zwierzyny, która wyrządziła szkodę; rodzaju, stanu i jakości uprawy bądź płodu rolnego; obszaru całej uprawy lub szacunkowej masy płodu rolnego; szacunkowego obszaru uprawy albo szacunkowej masy zgromadzonego płodu rolnego, które zostały uszkodzone; szacunkowego procentu zniszczenia uprawy na uszkodzonym obszarze; plonu z 1 ha; wreszcie wysokości odszkodowania. Każda z tych informacji, zarówno z osobna, jak i wespół z innymi, podlega zaskarżeniu i stanowi przedmiot odwołania.

## Forma i tryb odwołania


Gdy mamy już określony przedmiot odwołania, należy ustalić formę i tryb jego wnoszenia. Rzecz, wydawałoby się, prosta do prawnego uregulowania. Niestety, mierzymy się w tym zakresie z całą masą problemów. Pierwszy z nich to forma odwołania. Z Prawa łowieckiego nie wynika, aby musiało ono być wnoszone na piśmie, zatem można to zrobić zarówno w ten sposób (co stanowi regułę), jak i ustnie do protokołu nadleśniczego czy też za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą nadleśniczego (art. 63 § 1 oraz art. 140 k.p.a.

w związku z art. 49a Prawa łowieckiego). Co istotne, odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Oznacza to, że musi z niego wynikać jedynie niezadowolenie osoby odwołującej się z ustaleń zespołu szacującego.

Drugą, nad wyraz istotną kwestią jest termin na wniesienie odwołania. Ustawodawca narzucił stosunkowo krótki – siedem dni od podpisania protokołu. Z tej na pozór prostej regulacji wynikają jednak poważne problemy interpretacyjne. Co bowiem oznacza podpisanie (bądź odmowa podpisania, gdyż i takie przypadki się zdarzają) protokołu? Czy mowa tu o faktycznym złożeniu podpisu pod dokumentem czy o zapewnieniu możliwości jego złożenia? Uważam, że wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 46d ust. 1 Prawa łowieckiego chodzi tu o to drugie. Za takim stanowiskiem przemawia art. 46 ust. 8. Zgodnie z nim niestawiennictwo właściciela lub posiadacza gruntów rolnych albo przedstawiciela WODR-u nie wstrzymuje szacowania szkód. Z tego przepisu wynika, że obecność rolnika bądź przedstawiciela WODR-u nie jest niezbędna do przeprowadzenia czynności. Oczywiście chodzi tu o nieobecność mimo prawidłowego zawiadomienia ich o terminie szacowania (co najmniej na trzy dni wcześniej – art. 46a ust. 3 i 46c ust. 4). Skoro w takiej sytuacji nieobecność nie wstrzymuje wykonania czynności, to udział wymienionych osób w pracach zespołu jest prawem, a nie obowiązkiem. Nawet jeśli przyjąć, że obowiązkiem, to i tak Prawo łowieckie nie przewiduje żadnych sank-

Radca prawny, biegły sądowy z zakresu gospodarki łowieckiej, szacowania szkód i wykonywania polowań  
**Krzysztof S. Grochalski**  
tel. 601 466 106  
ksgrochalski@kancelaria-kig.eu





**Postępowanie odwoławcze przed nadleśniczym ma charakter rewizyjny, co oznacza, że nie jest on w jakikolwiek sposób związany treścią odwołania ani ustaleniami zespołu. Podstawę decyzji nadleśniczego stanowią każdorazowo jego własne ustalenia, opisane w przygotowanym przez niego protokole**

cji z tytułu nieobecności rolnika bądź przedstawiciela WODR-u. Nie można zatem uznać, by ich nieobecność i tym samym niepodpisanie się pod protokołem blokowały złożenie odwołania. Gdybyśmy przyjęli przeciwny pogląd, doszlibyśmy do absurdu wniosku, że rolnik, który nie uczestniczył w pracach zespołu (np. z przyczyn losowych), musi podpisać protokół czynności, choć nie brał w nich udziału i się z nimi nie zgadza (wszak zamierza je zaskarżyć), tylko po to, by zapewnić sobie możliwość złożenia odwołania.

Nie należy tu tracić z pola widzenia także tego, że protokół czynności zespołu jest wtórny względem nich. Innymi słowy, niesporządzenie protokołu nie dezawuuje przeprowadzonych czynności. Gdyby przyjęć odmienny pogląd, dzierżawcy obwodów byłiby w uprzywilejowanej pozycji względem pozostałych dwóch członków zespołu, a zwłaszcza poszkodowanego rolnika, i przez niesporządzenie protokołów blokowałyby możliwość odwoływania się. Ponieważ odwołanie przysługuje od czynności, nie zaś od protokołu, jego brak nie zamyka drogi do wniesienia odwołania. A skoro brak protokołu jej nie zamyka, to i brak podpisu pod pro-

tokolem tego nie czyni. Podpis pod protokołem (bądź jego brak) nie ma zatem jakiegokolwiek znaczenia w kontekście terminu na wniesienie odwołania.

### **Jak liczyć termin bez protokołu?**

Aktualne pozostaje jednak pytanie o rozpoczęcie biegu terminu na wniesienie odwołania w dwóch sytuacjach: niesporządzenia i niepodpisania protokołu. Artykuły 46a ust. 4 i 46c ust. 5 Prawa łowieckiego mówią, że niezwłocznie po zakończeniu oględzin oraz szacowania ostatecznego dzierżawca (zarządca) obwodu sporządza protokół, w którym uzupełnia się m.in. dane podlegające ustaleniu w trakcie oględzin bądź szacowania ostatecznego. Z żadnego przepisu nie wynika natomiast, by protokół musiał zostać sporządzony na miejscu przeprowadzania czynności. Może on powstać nawet kilka dni po pracach zespołu – wszystko zależy od wielkości uprawy, czasochłonności koniecznych ustaleń (np. cen płodów rolnych) oraz obliczeń. Tak więc dla terminu na wniesienie odwołania dzień, w którym zakończą się prace zespołu szacującego, nie ma żadnego znaczenia. Ma je natomiast moment, w którym dzierżawca

albo zarządca obwodu przedstawi sporządzony przez siebie protokół do podpisania. W mojej ocenie to właśnie od tego dnia należy liczyć siedmiodniowy termin na odwołanie. Wtedy bowiem członek zespołu zyska szansę podpisania protokołu. To zaś, czy z niej skorzysta, nie gra roli, jeśli chodzi o samą możliwość wniesienia odwołania.

Ustawodawca nie dał żadnych wskazówek, jak należy liczyć termin na wniesienie odwołania, gdy protokół nie zostanie sporządzony albo przedstawiony do podpisu członkom zespołu. Jest to oczywista luka prawna, którą da się wypełnić jedynie przez analogię z przepisu prawa (*analogiam legis*). Najogólniej rzecz ujmując, ta wykładnia polega na tym, że skutki prawne stanu faktycznego nieuregulowanego (w tym przypadku mowa o niesporządzeniu protokołu bądź nieprzedstawieniu go do podpisu) ocenia się przez odniesienie do przepisu normującego analogiczny stan faktyczny. Nie widzę powodu, by przez ostrożną analogię nie dało się tu zastosować art. 93 § 1 Kodeksu cywilnego (k.c.), a mówi on, że jeżeli strona, której zależy na nieziszczeniu się warunku, przeszkodzi w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego ziszczeniu ▶

się warunku, to następują skutki takie, jakby warunek się ziścił. Takim warunkiem będzie przedstawienie do podpisania protokołu z czynności zespołu. Jeśli tak się nie stanie (niezależnie od przyczyn), to zainteresowany wniesieniem odwołania ma prawo uznać, że mimo nieprzedstawienia mu protokołu doszło do rozpoczęcia biegu terminu na wniesienie odwołania.

W tej propozycji wykładni jedyny mankament to ustalenie konkretnego dnia, od którego zacznie się liczyć wspomniany termin. Jak mawiają prawnicy, każdy przypadek trzeba oceniać indywidualnie. Będzie to czynił nadleśniczy w ramach postępowania odwoławczego. Otrzymał on jednak wyraźną wskazówkę interpretacyjną. Jak zaznaczyłem wyżej, choć dzień zakończenia przez zespół szacujący oględzin bądź szacowania ostatecznego nie określa pierwszego dnia terminu na wniesienie odwołania, to niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku czasowym z dniem sporządzenia protokołu. Ustawodawca w art. 46a ust. 4 i 46c ust. 5 Prawa łowieckiego nakazał sporządzenie protokołu oględzin bądź szacowania ostatecznego niezwłocznie po zakończeniu tych czynności. Równocześnie w art. 46a ust. 2 i art. 46c ust. 2 zaznaczył, że do szacowania należy przystąpić również niezwłocznie, w tym przypadku jednak ta niezwłoczność została ograniczona siedmiodniowym limitem.

Jeżeli zatem szukać racjonalnego rozwiązania problemu ustalenia dnia, w którym rozpocznie bieg termin na odwołanie się od czynności zespołu, to moim zdaniem za taki trzeba uznać dzień następujący po siódmym dniu od zakończenia przez zespół swoich czynności. Wydaje się, że tygodniowy okres każdorazowo wystarczy do sporządzenia przez dzierżawcę (zarządcę) obwodu protokołu i przedstawienia go do podpisu. Jeżeli siedmiodniowy termin upłynie bezskutecznie, to przyjdzie uznać, że dzierżawca nie przedstawił protokołu zgodnie z prawem (tj. niezwłocznie), a zatem *per analogiam* z art. 93 § 1 k.c. należy przyjąć, że zaistniał taki stan, jakby protokół przedstawiono. Tym samym możliwe będzie wniesienie odwołania.

Gdyby powyższe twierdzenia chciały zamknąć praktyczną wskazówką, przyjąłbym, że termin na wniesienie odwołania rozpoczyna się najdalej w ósmym

dniu, licząc od dnia zakończenia czynności przez zespół. Odwołanie składałbym właśnie w tym ósmym dniu, który byłby zarazem pierwszym dniem terminu na złożenie odwołania. Jeśli dzierżawca przedstawi protokół już po wniesieniu odwołania, a zainteresowany nadal zechce kwestionować ustalenia zespołu, to zwyczajnie ponowi odwołanie. Wymogi procedury zostaną wówczas zachowane, a interes prawny wszystkich stron – zabezpieczony.

### Niepełny zespół

Możliwa jest jeszcze inna sytuacja: przedstawiciel koła dopełni formalności – przyjmie zgłoszenie szkody i zawiadomi o terminie szacowania – ale sam nie przybędzie o wyznaczonej porze. Czy pozostali dwaj członkowie zespołu, którzy stawili się na miejscu czynności, będą uprawnieni do szacowania? Uważam, że tak. Przeprowadza je bowiem nie dzierżawca bądź zarządca obwodu, tylko zespół (art. 46 ust. 2 Prawa łowieckiego). Racjonalny ustawodawca założył, że skoro odszkodowanie wypłaca ze swoich środków dzierżawca (zarządca) obwodu, to w jego interesie będzie zorganizować szacowanie (w tym wyznaczyć termin) i wysłać tam swojego przedstawiciela. Wspomniany wyżej art. 46 ust. 8 Prawa łowieckiego został pomyślany jako umożliwienie dzierżawcy przeprowadzenia czynności pod nieobecność pozostałych członków zespołu; bez tej regulacji niestawiennictwo jednego z nich (co w przypadku przedstawicieli WODR-ów jest powszechną regułą) blokowałoby przeprowadzenie szacowania. Skoro jednak podmiot uprawniony (dzierżawca lub zarządca obwodu) ustalił termin czynności, to nie widzę jakichkolwiek przeszkód, by zespół szacujący wykonał swoją pracę w składzie dwuosobowym (rolnik i przedstawiciel WODR-u), a nawet jednoosobowym (rolnik bądź przedstawiciel WODR-u).

Czy jednak z czynności zespołu w takim kształcie można sporządzić protokół w rozumieniu art. 46a ust. 4 i 46c ust. 5 Prawa łowieckiego? Owszem, w takiej sytuacji protokół przygotuje dzierżawca lub zarządca obwodu (ustawodawca zastrzegł to do ich wyłącznych kompetencji), przy czym będzie tu związany ustaleniami zespołu we wspomnianym dwuosobowym składzie.

Co jednak, gdy dzierżawca bądź zarządca odmówi sporządzenia takie-

go protokołu i tym samym zabraknie możliwości jego podpisania? Wówczas jeszcze raz potwierdzi się teza, że to nie faktyczne podpisanie protokołu warunkuje ewentualność wniesienia odwołania. W takiej sytuacji pełne zastosowanie znajdzie proponowana przeze mnie analogia z art. 93 § 1 k.c. Niesporządzenie protokołu zostanie potraktowane jako działanie dzierżawcy (zarządcy) zmierzające do zablokowania wniesienia odwołania i tym samym taka możliwość pojawi się w dniu, który byłby dniem, gdy dzierżawca zgodnie z prawem winien przedstawić protokół do podpisu.

### Czas nadleśniczego

Zachowanie terminu na wniesienie odwołania jest niezwykle istotne. Nadleśniczy musi bowiem ustalić, czy wpłynęło ono z zachowaniem ustawowego terminu siedmiu dni. Zobowiązuje go do tego art. 134 k.p.a., mający tu zastosowanie z mocy art. 49a ust. 1 Prawa łowieckiego. Po uznaniu, że odwołanie wniesiono po upływie tygodnia, nadleśniczy w drodze postanowienia stwierdzi niedotrzymanie terminu. To postanowienie jest ostateczne i jedyną możliwość jego zmiany daje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Będzie to dla odwołującego szalenie istotne, gdyż brak decyzji nadleśniczego wydanej na skutek odwołania pozostawi zamkniętą drogę sądową do dochodzenia odszkodowania w trybie 46e ust. 4 Prawa łowieckiego.

Postępowanie odwoławcze przed nadleśniczym ma charakter rewizyjny, co oznacza, że nie jest on w jakikolwiek sposób związany treścią odwołania ani ustaleniami zespołu, i to niezależnie od tego, czy zostały one zawarte w protokole czy też go nie sporządzono. Artykuł 46d ust. 2 Prawa łowieckiego nie budzi tu żadnych wątpliwości. Podstawę decyzji nadleśniczego stanowią każdorazowo jego własne ustalenia, opisane w przygotowanym przez niego protokole (art. 46d ust. 8).

Choć ustawodawca przywiązuje wagę do protokołów zespołów szacujących, to nie można uznać, że ich brak blokuje pracę nadleśniczego. Z przepisu 46e ust. 2 Prawa łowieckiego wynika, że decyzja ustalająca odszkodowanie zostaje wydana w ciągu 14 dni od otrzymania protokołów zespołów szacujących. Wydawałoby się zatem, że

wspomniany termin zależy od przedstawienia protokołów. Gdyby odczytać przepis literalnie, prowadziłoby to do pozornie logicznego wniosku, że brak tych protokołów nie pozwala na wydanie decyzji, ponieważ nie rozpoczyna biegu termin na jej wydanie. Absurdalność takiego wnioskowania wykazałem już wyżej w odniesieniu do relacji między brakiem protokołu a terminem na wniesienie odwołania.

Nadleśniczy ma zatem obowiązek wydać swoją decyzję w ciągu 14 dni od dnia, w którym powinien otrzymać protokoły. Niewątpliwym problemem z ustaleniem stanu faktycznego sprawy pojawi się natomiast wówczas, gdy mimo wniesienia odwołania rolnik przeprowadzi sprzęt uprawy lub np. usunie szkody na łące. Nie można też wykluczyć, że to działanie rolnika zbiegnie się z zaniechaniem sporządzenia protokołu przez dzierżawcę. Nie znaczy to jednak, że nadleśniczy jest wtedy zwolniony z obowiązku przeprowadzenia szacowania i ustalenia stanu faktycznego na podstawie wszelkich środków dowodowych, w tym: zeznań świadków (w szczególności poszkodowanego, a ponadto np. kombajnisty), dokumentów (np. kwitów wagowych i potwierdzenia przyjęcia plonu), danych z poprzednich plonowań, średnich danych dotyczących szkód z raportów kół do PZŁ czy też planów łowieckich. Jako dowód należy bowiem dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 k.p.a. w związku z art. 49a ust. 1 Prawa łowieckiego).

## **Egzekucja odszkodowań**

Wreszcie ostatnia kwestia – egzekucja decyzji nadleśniczego o odszkodowaniu. Prawo łowieckie nie zawiera żadnych przepisów regulujących to zagadnienie. Niektórzy twierdzą, że skoro mamy do czynienia z decyzją o odszkodowaniu, to właściwą ścieżką jest egzekucja administracyjna. To jednak pogląd wadliwy. Z art. 2 § 1 pkt 3 i art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynika, co prawda, że podlegają jej należności pieniężne (tu: odszkodowanie za szkody łowieckie), jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej (tu: nadleśniczego) i wynikają z decyzji tych organów (tu: decyzji z art. 46e ust. 1 Prawa łowieckiego), ale kluczową

rolę gra tu stwierdzenie, że wierzycielem należności z decyzji nadleśniczego jest osoba fizyczna bądź prawna, a wierzycielem w egzekucji administracyjnej może być tylko podmiot publiczny. Literatura przedmiotu i orzecznictwo okazują się tu wyjątkowo zgodne.

W tej sytuacji decyzja nadleśniczego podlega wykonaniu jedynie w drodze egzekucji sądowej. W tym celu uprawniony do odszkodowania składa nadleśniczemu wniosek o zaświadczenie, że wydana przez niego decyzja podlega wykonaniu jako ostateczna. O tym, że decyzja nadleśniczego jest ostateczna, przesądził ustawodawca w art. 46e ust. 2 Prawa łowieckiego. Z kolei obowiązek wydania takiego zaświadczenia wynika z art. 784 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.). Mówi on, że aby uzyskać klauzulę wykonalności tytułu pochodzącego od organu administracji państwowej, który sam nie nadaje klauzuli, wierzyciel w razie potrzeby oprócz tytułu składa sądowi także zaświadczenie, że tytuł podlega wykonaniu. Nadleśniczy nie może odmówić wydania takiego zaświadczenia. Zgodnie bowiem z art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej (tu: nadleśniczy) wydaje zaświadczenie, jeżeli przepis prawa (tu: art. 784 k.p.c.) wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów (tu: obowiązku wypłacenia

odszkodowania za szkody łowieckie). Artykuł 784 k.p.c. przesądza o tym, że decyzje organów administracji, które same nie nadają klauzuli wykonalności swoim decyzjom (w przypadku decyzji nadleśniczych właśnie tak jest, gdyż nie mają oni do tego żadnej podstawy prawnej), podlegają okluzulowaniu przez sąd. Ogranicza się on do zbadania warunków formalnych decyzji oraz treści wspomnianego zaświadczenia.

Co istotne, dla wydania klauzuli wykonalności nie ma znaczenia to, czy upłynął już 30-dniowy termin na zapłacenie odszkodowania. Gdy się dysponuje decyzją wraz z nadaną jej klauzulą wykonalności, można złożyć ją komornikowi sądowemu w celu przeprowadzenia egzekucji obowiązku zapłaty odszkodowania.

Zaprezentowane wyżej poglądy są autorskie, ale mają poparcie w orzecznictwie (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 25 marca 2020 r., sygn. II SA/Lu 38/20). Choć wprowadzenie odwołań od ustaleń zespołów szacujących trzeba ocenić pozytywnie, to szczegółowe regulacje prawne w tym zakresie wymagają poważnych zmian. Należy się spodziewać dalszych nowelizacji Prawa łowieckiego – wówczas będzie okazja do wypracowania poprawnej procedury rozpatrywania odwołań. ●

Fot. Lech Karauida



**Odwołanie nie wymaga  
szczegółowego uzasadnienia.  
Oznacza to, że musi z niego  
wynikać jedynie niezadowolenie  
osoby odwołującej się z ustaleń  
zespołu szacującego**