

Białystok, dnia 9 października 2020 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
Wydział II
ul. Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wnioskodawca:

Dyrektor Biebrzańskiego Parku Narodowego
Osowiec – Twierdza 8
19-110 Goniądz

Uczestnik postępowania:

Zarząd Województwa Podlaskiego
Departament Rolnictwa i Obszarów Rybackich
ul. Kardynała Wyszyńskiego 1
15-888 Białystok

Sygn. akt **II OW 165/20**

**Odpowiedź na wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego
wraz z przekazaniem akt**

W odpowiedzi na pismo z dnia 11.09.2020 r., sygn. akt II OW 165/20 Zarząd Województwa Podlaskiego przekazuje akta sprawy dotyczącej wniosku * r. w sprawie szkody łowieckiej wyrządzonej przez łosie w * na działkach położonych w miejscowości * oraz wnosi o:

- 1) odrzucenie wniosku Biebrzańskiego Parku Narodowego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, ze względu na okoliczność, iż spór dotyczy sprawy o charakterze cywilnym, nie mieszczącej się w katalogu czynności organów administracyjnych kontrolowanych przez sądy administracyjne, określonym w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- 2) ewentualnie - w przypadku uznania, iż spór w niniejszej sprawie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego – o wyznaczenie Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego, jako organu właściwego do załatwienia sprawy.

Uzasadnienie

W świetle art. 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Naczelnny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn.. akt II OW 79/05 wskazał, że z istoty sporu o właściwość i sporu kompetencyjnego, o których mowa w art. 4 w/w ustawy wynika, że spór może mieć miejsce w takiej sytuacji prawnej, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia przez organ administracji określonej sprawy administracyjnej. K. Defecińska-Tomczak w aprobowanej glosie do tego postanowienia podkreśliła m.in., że przedmiot sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) między organami wymienionymi w art. 4 p.p.s.a. należy wiązać z prawnymi formami działania administracji, poddany kontrolni wykonywanej przez sądy administracyjne. Autorka trafnie zauważa, że: „Jedynie dopatrzenie się funkcjonalnego związku między zakresem kontroli sądu administracyjnego nad wykonywaniem administracji publicznej a przedmiotem sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) pozwala na wskazanie granicy, do której sięga kognicja NSA wynikająca z art. 4 p.p.s.a.” (K. Defecińska-Tomczak, *Glosa do postanowienia NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, OSP 2007/7–8, s. 488 i n.*).

Wniosek Pana * dotyczy wypłaty odszkodowania za szkodę łowiecką w * na działkach położonych w miejscowości *, znajdujących się na terenie Biebrzańskiego Parku Narodowego.

Analiza zarówno art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, stanowiącego podstawę do wypłaty odszkodowań za szkody łowieckie ze środków Skarbu Państwa przez Zarząd Województwa, jak i art. 126 ust. 7-10 ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, stanowiącego podstawę do wypłaty odszkodowań przez Służby Parku Narodowego, nie daje podstaw do uznania, iż w danym przypadku mamy do czynienia ze sprawą administracyjną. Wręcz przeciwnie, z art. 126 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody wprost wynika, iż w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, orzekają sądy powszechne. W odniesieniu do postępowań prowadzonych przez Zarządy Województw - jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 187/09 - żaden przepis Prawa łowieckiego, ani rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy nie wskazuje, że wypłata odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną ma następować w ramach postępowania administracyjnego. O powyższym świadczy zarówno analiza przepisów ustawy jak i charakter świadczenia oraz stosunek prawny łączący Skarb Państwa (zarząd województwa) z osobą, która poniosła szkodę. W tym zakresie, w jakim Prawo łowieckie stanowi o odszkodowaniu należy rozumieć to pojęcie tak, jak je rozumie kodeks cywilny.

Reasumując, sprawa dotycząca wypłaty odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez łoś w uprawie rolnej jest sprawą o charakterze cywilnym, a nie administracyjnym. Co za tym idzie, spór dotyczący tego, który z podmiotów ma dokonać wypłaty odszkodowania nie powinien być rozstrzygany przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w oparciu o art. 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, bowiem nie istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia przez organ administracji określonej sprawy administracyjnej. Zarówno Zarząd Województwa Podlaskiego (dokonujący wypłat ze środków Skarbu Państwa), jak i Dyrektor Biebrzańskiego Parku Narodowego działają w niniejszej sprawie nie jako organy administracji publicznej, lecz jako podmioty prawa cywilnego.

Z powyższych względów wniosek Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego powinien zostać odrzucony.

Z ostrożności, na wypadek dokonania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego odmiennej oceny prawnej, w kwestii dopuszczalności zastosowania art. 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w niniejszej sprawie, Zarząd Województwa Podlaskiego wnosi o wskazanie Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego jako organu właściwego do załatwienia sprawy. Argumentacja Dyrektora Parku Narodowego zdaje się opierać na twierdzeniu, że w przypadku szkód w uprawach rolnych występujących w parkach narodowych, wyrządzonych przez zwierzęta łowne, w oparciu o przepis art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, zastosowanie mają wyłącznie przepisy rozdziału 9 ustawy Prawo łowieckie i nie mają zastosowania przepisy art. 126 ust. 8-10 ustawy o ochronie przyrody. Taka wykładnia przepisów art. 126 ust. 7 – 10 nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia. Z art. 126 ust. 7 wynika jedynie, że szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, występujące w parkach narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz w rezerwach przyrody szacuje się oraz dokonuje wypłaty odszkodowań **według zasad** określonych w rozdziale 9 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie. Prawodawca odesłał zatem do rozdziału 9 prawa łowieckiego w odniesieniu do zasad szacowania i wypłaty odszkodowań, nie zaś w odniesieniu do podmiotów zobowiązanych do szacowania oraz wypłaty, ani w zakresie źródła finansowania wypłaty odszkodowań. W przepisach art. 126 ust. 8 i 9 prawodawca wprost wskazał, że szacowanie szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne w strefie ochronnej zwierząt łownych należy do zadań Służby Parku Narodowego, a w rezerwach przyrody - do sprawującego nadzór nad rezerwatem oraz że odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta łowne w parku narodowym oraz strefie ochronnej zwierząt łownych są pokrywane ze środków parku narodowego, a za szkody spowodowane w rezerwach przyrody - ze środków regionalnej dyrekcji ochrony środowiska.

Przepisy art. 126 ust. 7-10 ustawy o ochronie przyrody mają charakter *lex specialis*, w stosunku do przepisów art. 50 ust. 1b, ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 i 4 ustawy Prawo łowieckie. Dyrektor Parku Narodowego twierdzi, że przepisy art. 126 ust. 8-10 dotyczą odpowiedzialności za szkody inne niż szkody łowieckie, jednak twierdzenie to nie znajduje żadnego uzasadnienia. Gdyby prawodawca chciał uregulować odpowiedzialność za szkody łowieckie w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy Prawo

łowieckie powstałe na terenie parków narodowych w taki sposób, jak twierdzi wnioskodawca, to zawarły wprost regulację prawną odsyłającą do działu 9 ustawy Prawo łowieckie nie tylko w zakresie zasad szacowania i wypłaty odszkodowań, ale również w zakresie podmiotów zobowiązanych do wypłaty. Ponadto w przepisach art. 126 ust. 7-10 ustawy o ochronie przyrody brak jest jakichkolwiek regulacji prawnych, z których wynikałoby, że intencją prawodawcy jest różnicowanie podmiotów obowiązanych do szacowania i wypłaty odszkodowań w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne na terenie parków narodowych, w zależności od tego, czy szkoda jest szkodą łowiecką w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, czy też nie.

W ocenie Zarządu Województwa przepisy art. 126 ust. 7-8 należy interpretować w ten sposób, że podmioty określone w ust. 8 szacując szkodę oraz dokonując wypłaty odszkodowań stosują zasady określone w rozdziale 9 Prawa łowieckiego. Skoro brak jest jakichkolwiek regulacji prawnych, z których wynikałoby, że w przypadku szkód łowieckich, w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, wyrządzonych na terenie parków narodowych przez zwierzęta łowne, przepis art. 126 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody nie ma zastosowania, to tym samym zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, podmiotem zobowiązanym do oszacowania szkody oraz wypłaty odszkodowania jest Dyrektor Biebrzańskiego Parku Narodowego. Przepisy art. 126 ust. 7 -10 ustawy o ochronie przyrody należy czytać łącznie, stanowią bowiem funkcjonalną całość. Podział kompetencji określony w ust. 8 art. 126 pomiędzy Służby Parku Narodowego oraz podmiot sprawujący nadzór nad rezerwatem, nawiązuje do zakresu terytorialnego określonego w ust. 7, tj. parki narodowe i strefy ochronne – są to strefy ochrony zwierząt łownych, w zakresie których pomiotem właściwym do wypłacania odszkodowań jest Służba Parku Narodowego, a w zakresie rezerwatów przyrody – podmiot sprawujący nadzór nad rezerwatem.

Z powyższych względów, w przypadku nie uwzględnienia wniosku o odrzucenie skargi wnosimy o wyznaczenie Dyrektora Biebrzańskiego Parku Narodowego, jako organu właściwego do załatwienia sprawy.

Załączniki:

- 1) akta sprawy;
- 2) odpis odpowiedzi na wniosek.