



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 18 września 2020 r.

Druk nr 214

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest pan senator Adam Szejnfeld.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo łowieckie

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 67, 148, 695 i 875) w art. 48 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) posiadaczom uszkodzonych upraw lub pól rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających wyrządzonym szkodom;”.

Art. 2. Do spraw o wynagradzanie szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się art. 48 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt poszerza prawo do odszkodowania za szkody łowieckie także o przypadki, w których żądający odszkodowania odmówił zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających **wyrządzonym** szkodom, jeżeli szkody te nie pozostawały w związku przyczynowym z odmową zgody. Dotychczasowa regulacja oznaczała, że odszkodowanie nie przysługiwało posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających jakimkolwiek (potencjalnym, możliwym) szkodom.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2019 r. (sygn. akt K 45/16). Jego sentencja została ogłoszona 14 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 897, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 22.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 48 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje - jako skutek odmowy zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom - zwolnienie dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego od odpowiedzialności za szkody łowieckie niepozostające w związku przyczynowym z taką odmową zgody, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2.2. Gospodarka łowiecka, definiowana jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny, jest prowadzona w obwodach łowieckich przez dzierżawców albo zarządców. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą, po uzyskaniu zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu, **wyznaczać i oznakowywać zakazem wstępu obszary stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznosić urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej**. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych: 1) w uprawach i plodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny; 2) przy wykonywaniu polowania.

Kwestionowany przepis przewiduje, że odszkodowanie nie przysługuje (m.in.) posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę

przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom.

2.3. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis „art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, w związku z wymaganiem aby ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności [jaką jest m.in. własność] i praw były konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na wymienione w tym przepisie kryteria, ustanawia **zasadę proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę tych praw**. Kryteria uzasadniające wprowadzenie ograniczeń to bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Na zasadę proporcjonalności składają się z kolei trzy dalsze kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu. Przez **przydatność** należy rozumieć zdolność zastosowanego ograniczenia do wywołania pożądaných przez ustawodawcę skutków; **konieczność** polega na niezbędności danego ograniczenia dla ochrony wskazanych przez ustawodawcę kryteriów; wreszcie **proporcjonalność** oznacza potrzebę wyważenia znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego na obywatela, tzn. dolegliwości ingerencji w sferę jego praw i wolności”.

„Za cel, do osiągnięcia którego zmierza ustawodawca, formułując określoną w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego przesłankę egzoneracyjną [uwalniającą] od odpowiedzialności za szkody łowieckie, uznać należy przede wszystkim tzw. prewencję ogólną, tzn. **zapobieganie występowaniu szkód łowieckich w zakresie, w jakim jest to możliwe przez budowę określonych urządzeń lub dokonywanie określonych zabiegów**”.

Kwestionowany przepis zwalnia dzierżawcę lub zarządcę obwodu z odpowiedzialności za szkody w przypadku odmowy zgody właściciela gruntu na budowę urządzeń lub dokonanie zabiegów, także wówczas gdy między taką odmową a szkodą nie istnieje związek przyczynowy. „W zakresie, w jakim takiego związku brak, zakwestionować można wszakże zgodność wyrażonej przez ten przepis normy z każdym ze wskazanych wyżej kryteriów proporcjonalności ingerencji w prawo własności przysługujące do tego gruntu. W szczególności takie ograniczenie odpowiedzialności nie jest przydatne do osiągnięcia założonego celu, ponieważ sankcja niezależna od oceny zasadności i racjonalności zachowania adresata nie może skutecznie spełniać funkcji prewencyjnej. Nie jest ono także niezbędne, skoro taką funkcję prewencyjną spełnia już w wystarczającym stopniu

odpowiedzialność ograniczona wymaganiem związku przyczynowego między szkodą a zachowaniem uprawnionego do odszkodowania. Wreszcie nie spełnia ono także kryterium proporcjonalności w węższym znaczeniu, ponieważ (wątpliwa zresztą) korzyść publiczna wynikająca z takiej regulacji nie została należycie wyważona z poświęconym dobrem, jakim jest - poddane dotkliwemu i nieracjonalnemu ograniczeniu - prawo własności. (...) Przepis ten bowiem wprowadza sankcję całkowitej utraty prawa do odszkodowania bez względu na potencjalny zakres oddziaływania i skuteczność proponowanego środka zaradczego. W efekcie właściciel, który odmówił zgody np. na wzniesienie ogrodzenia na jakimś odcinku granicy jego nieruchomości, traci prawo do odszkodowania: po pierwsze, za szkody, które wyrządziły także zwierzęta należące do gatunku, wobec którego proponowane zabezpieczenie z założenia nie byłoby skuteczne; po drugie, za szkody wyrządzone przez zwierzęta wchodzące na jego grunt innymi możliwymi drogami; po trzecie wreszcie, co już zupełnie niezrozumiałe i irracjonalne, za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania, które zasadniczo wręcz nie mogą mieć żadnego związku z ewentualnymi środkami ochrony przed szkodami łowieckimi (...). Ponadto treść zaskarżonego przepisu całkowicie abstrahuje od skuteczności i racjonalności środka, na który właściciel nie wyraził zgody. Pominięta została także oczywista potrzeba wyważenia pomiędzy skutecznością zabezpieczenia a powodowanymi przez nie utrudnieniami w korzystaniu z gruntu”.

„Tak ukształtowana przesłanka egzoneracyjna z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego nie spełnia kryterium proporcjonalności w jego szerokim rozumieniu, ponieważ nie istnieje w ogóle żaden godny ochrony interes publiczny wymagający wyłączenia odpowiedzialności za szkodę łowiecką z powodu odmowy zgody, która następuje w ramach jego uprawnienia do dysponowania swoim gruntem, nawet jeśli powstała później szkoda nie pozostaje w związku przyczynowym z taką odmową”.

2.4. TK „wyraża przekonanie, że kwestia współdziałania pomiędzy właścicielem nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego a dzierżawcą lub zarządcą obwodu przy zapobieganiu szkodom łowieckim wymaga bardziej szczegółowego uregulowania w ustawie. Do czasu takiego uregulowania art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, rozumiany jednak jako przewidujący **wyłączenie odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu tylko w stosunku do szkód pozostających w związku przyczynowym z odmową zgody na zastosowanie przez nich określonych środków zabezpieczających**, może pełnić funkcję podstawy niezbędnego kompromisu pomiędzy wymaganiami gospodarki łowieckiej

a ochroną praw właściciela. W szczególności, w ramach badania związku przyczynowego, ocenie może podlegać także racjonalność i zakres skuteczności proponowanych środków zabezpieczających, a zatem i zasadność odmowy zgody na ich zastosowanie. Jeśli odmowa zgody byłaby w tym świetle zasadna, nie można traktować szkody jako pozostającej w adekwatnym związku z odmową”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Proponowana zmiana sprowadza się do dodania do obowiązującego przepisu zwalniającego z odpowiedzialności za szkody, między wyrazami „zapobiegającym szkodom” wyrazu „wyrządzonym” („zapobiegającym wyrządzonym szkodom”). Dodanie wyrazu „wyrządzonym” jest nawiązaniem do podstawowego przepisu (art. 46 ust. 1 ustawy) stwierdzającego, że „dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych”. Znowelizowany przepis po stronie zespołu szacującego szkody (art. 46a, art. 46c, art. 46d), będzie rodził obowiązek ustalenia związku przyczynowego między brakiem „zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów” a „wyrządzoną szkodą”.

Przy okazji dokonano zmiany językowej w nowelizowanym przepisie polegającej na ujednoliceniu terminologii w ustawie: wyrażenie „plony rolne”, zmieniono na wyrażenie „płody rolne”.

3.2. Alternatywnym do zaproponowanego środkiem rozwiązania problemu jest bardziej kazuistyczne uregulowanie (rozgraniczenie) odpowiedzialności. W szczególności w samej ustawie można wyłączyć ze zwolnienia od odpowiedzialności za szkody wyrządzone „przy wykonywaniu polowania”, ponieważ, jak wskazał TK, „zasadniczo wręcz nie mogą mieć [te szkody] żadnego związku z ewentualnymi środkami ochrony przed szkodami łowieckimi”, a na których zastosowanie odmówiono zgody.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.