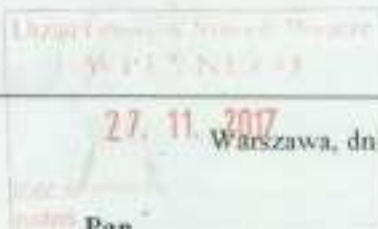




DL-III.677.129.2017.ABR



Pan
Andrzej Humienny
Wójt Gminy Nowy Dwór

*P. Rutkowski
29.11.2017*

W odpowiedzi na Pana pismo z 13 października 2017 r., znak spr.: GRL.6151.21.2017, przekazane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczące wskazania podmiotu odpowiedzialnego za rekompensowanie szkód wyrządzanych przez zwierzęta łowne w uprawach i plodach rolnych, gdy nie ma podpisanej umowy dzierżawy obwodu łowieckiego lub obwód łowiecki nie jest wyłączony z wydzierżawienia, Departament Leśnictwa przedstawia następującą opinię.

Ukształtowanie przez ustawodawcę dzierżawy obwodu łowieckiego jako instrumentu prowadzenia gospodarki łowieckiej

Dla zapewnienia realizacji głównych celów ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295), zwanej dalej „P.l.”, wskazanych w art. 3 ustawy, w art. 8 ust. 1 P.l. przewidziano, że gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców. Obwody łowieckie leśne i polne są wydzierżawiane, zgodnie z art. 29 ust. 1 P.l., na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej odpowiednio przez dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. Z kolei art. 28 ust. 1 oraz ust. 1a P.l. wskazują podmioty, na rzecz których mogą być wydzierżawione obwody łowieckie. Są to co do zasady koła łowieckie Polskiego Związku Łowieckiego albo w wyjątkowych przypadkach, tj. tylko wtedy, gdy żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane ich dzierżawieniem i tylko do czasu złożenia oferty przez koło łowieckie, bezpośrednio Polski Związek Łowiecki.

Niemniej jednak należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami P.l., podstawą do stwierdzenia, że dany podmiot jest dzierżawcą obwodu łowieckiego, a tym samym ponosi odpowiedzialność za szkody łowieckie powstałe na obszarze danego obwodu łowieckiego, jest wyłącznie zawarta umowa dzierżawy (art. 28 w zw. z art. 29 i art. 29a P.l.). Należy tu podkreślić, że rozwiązaniem pożądanym przez ustawodawcę jest zagwarantowanie, że wszystkie obwody łowieckie znajdują dzierżawcę. Realizacji tego celu miało służyć w szczególności dodanie art. 28 ust. 1a ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 172, poz. 1802), który – zgodnie z uzasadnieniem tej ustawy – miał „stwarzać gwarancję, że wszystkie obwody łowieckie, niezależnie od ich jakości, znajdują dzierżawcę. Należy bowiem oczekiwać, że w związku z rosnącymi kosztami zagospodarowania łowisk niektóre deficytowe obwody łowieckie nie znajdą chętnych dzierżawców” (Sejm RP IV kadencji Nr druku: 1758).

Należy zaznaczyć, że po dokonaniu powyższej zmiany legislacyjnej, z art. 28 ust. 1a P.l. nie wynika jednak obowiązek dzierżawy obwodów przez Polski Związek Łowiecki, gdy żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane dzierżawą obwodu łowieckiego.

Ponadto należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie odpowiednika art. 6 dekretu Rady Ministrów z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim (Dz. U. Nr 44, poz. 300, z późn. zm.) wskazującego podmioty, które pełnią z mocy prawa zarząd niewydzierżawionych obwodów łowieckich. Zarząd niewydzierżawionych obwodów łowieckich jest bowiem w P.l. instytucją szczególną, może on co do zasady powstać jedynie w trybie decyzji administracyjnej Ministra Środowiska wyłączającej obwód łowiecki z wydzierżawiania i przekazującej obwód łowiecki w zarząd z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzęcy, prowadzone przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polski Związek Łowiecki, instytucję naukowo-dydaktyczną. Należy w szczególności podkreślić, że P.l. nie zna możliwości powstania zarządu obwodu łowieckiego z mocy samego prawa (art. 28 P.l.).

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzynę na podstawie ustawy – Prawo łowieckie

Prawo łowieckie reguluje kwestie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzynę w rozdziale 9 pt. „Szkody łowieckie”. Zgodnie z przepisami tego rozdziału:

1) dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego ponosi odpowiedzialność za szkody w uprawach i plodach rolnych wyrządzone w obwodach łowieckich przez dziki, losie, jelenie, daniela i sarny oraz za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania - art. 46 ust. 1 P.l.;

2) Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody w uprawach i plodach rolnych wyrządzone w obwodach łowieckich przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną - art. 50 ust. 1 P.l. Należy jednocześnie zaznaczyć, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r. (III CZP 120/07, LEX nr 322097) „na podstawie art. 50 ust. 1 prawa łowieckiego Skarb Państwa odpowiada tylko za szkody określone w art. 46 ust. 1 tej ustawy”. Jednocześnie zgodnie z § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 marca 2005 r. w sprawie określenia okresów polowań na zwierzęta łowne (Dz. U. Nr 48, poz. 459 z późn. zm.) losie (byki, klempy i loszaki) zostały objęte całoroczną ochroną (art. 50 ust. 1 P.l.);

3) Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody w uprawach i plodach rolnych wyrządzone przez dziki, losie, jelenie, daniela i sarny na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich - art. 50 ust. 1b P.l. (dodany ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753)).

W związku z powyższym, w sytuacji, gdy starosta powiatu albo dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie podpisał z żadnym kołem łowieckim umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, podmiotem ponoszącym odpowiedzialność za szkody wyrządzone w uprawach rolnych przez losie będzie Skarb Państwa, natomiast w przypadku szkód wyrządzonych przez pozostałe gatunki wymienione w art. 46 ust. 1 P.l., nie jest możliwe wskazanie w oparciu o literalne brzmienie przepisów P.l. podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzone szkody.

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzynę na podstawie ustawy – Kodeks cywilny

Biorąc pod uwagę wskazany powyżej brak przepisu szczególnego przewidującego odpowiedzialność konkretnego podmiotu za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne na terenie niewyłączonego z dzierżawy i niewydzierżawionego obwodu łowieckiego, rozważyć należy możliwość przypisania odpowiedzialności za szkody wyrządzone w uprawach i plodach rolnych przez dziki, losie, jelenie, daniela i sarny na podstawie przepisów ogólnych. W tym kontekście wskazać trzeba, że pogląd o dopuszczalności dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez dziki zwierzęta na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, w szczególności na podstawie art. 417 § 1 k.c., w przypadku braku w ustawie szczegółowej przepisu dotyczącego takiej odpowiedzialności, jest dość powszechnie przyjmowany w orzecznictwie sądów powszechnych (por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r., I CKN 1212/99 z glosą aprobowaną M. Goettel, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2005 r. II CK 363/04 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 120/07). Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem **działanie lub zaniechanie** przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Warunkiem tej odpowiedzialności jest **związek przyczynowo-skutkowy** pomiędzy szkodą a bezprawnym działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z ogólną regułą określającą podmiot na którym spoczywa ciężar dowodowy (art. 6 k.c.) udowodnienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym wykazanie związku przyczynowo-skutkowego, spoczywa na stronie powodowej.

Jednocześnie należy podkreślić pogląd, znajdujący wyraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2017 r., III CSK 41/16, dotyczącym dopuszczalności roszczeń za uszkodzenie ciała i rozstrój zdrowia spowodowany przez dzika grasującego na terenie miasta, zgodnie z którym „[...] wyjątkowo, w określonych sytuacjach nie jest wykluczone przyjęcie szerszego zakresu odpowiedzialności władzy publicznej i objęcie nią zaniechania **powinności nie mających postaci obowiązku wrazonego wprost przepisem prawa materialnego publicznego** (zob. wyrok z dnia 9 sierpnia 2012 r., V CSK

153/11, nie publ.) [...]". W opinii Sądu Najwyższego takie powinności nie mające postaci obowiązku wyrażonego wprost przepisem prawa materialnego publicznego można wyinterpretować z przepisów P.L. o realizowaniu przez Państwową Służbę zadań w zakresie ochrony zwierzyny (art. 37 ust.1 pkt 1 P. L.). Ochrona ta, w opinii Sądu Najwyższego, [...] poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody – obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny (art. 9 ust. 1 in principio P. L.). Warunkom takim nie odpowiada sytuacja, w której wolno żyjąca zwierzyna łowna grasuje po ulicach miasta, atakując ludzi. Sprzeczność takiego stanu rzeczy z założeniami ochrony zwierząt jest oczywista [...]"

Cytowany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2017 r., III CSK 41/16, stanowi przejaw zauważalnej tendencji w orzecznictwie sądów powszechnych, zmierzającej do przypisywania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta, dla której brak podstawy w ustawie P.L., w oparciu o przepisy art. 417 k.c. rozszerzone w powołanym wyroku dodatkowo o zaniechania powinności nie mających postaci obowiązku wrazonego wprost przepisem prawa materialnego publicznego.

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2012 r., II CSK 239/12, SN nie wykluczył dopuszczalności dochodzenia odszkodowania za uszkodzenie ciała i rozstrój zdrowia, doznany przez prowadzącego samochód, który uderzył w losia przechodzącego przez drogę, na podstawie art. 417² k.c., a więc przepisu wprost odwołującego się do zasady słuszności.

W przypadku szkód wyrządzonych przez zwierzynę szkoda będzie zazwyczaj wynikała z zaniechania prowadzącego do jej powstania. O bezprawnym zaniechaniu można mówić jednak dopiero wtedy, jeżeli właściwy organ nie podjął działania, do którego był zobowiązany. Z tego względu do każdej szkody należy podchodzić indywidualnie w celu ustalenia, czy istnieje w ogóle organ, któremu w danym przypadku można zarzucić bezprawne działanie lub zaniechanie.

W ustawie – Prawo łowieckie nie ma przepisu, który literalnie stanowiłby, iż odpowiedzialność za szkody powstałe w niewydzierżawionych obwodach łowieckich ponosi Skarb Państwa.

Wyjątkiem jest tu regulacja zawarta w art. 50 ust. 1 P.L., zgodnie z którą za szkody w uprawach i płodach rolnych wyrządzonych przez losia, jako gatunek objęty ochroną całoroczną zgodnie z § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 marca 2005 r. w sprawie określenia okresów polowań na zwierzęta łowne, w tym takich szkód wyrządzonych w niewydzierżawionych obwodach łowieckich, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

Niemniej jednak, w oparciu o analizę dotychczasowego orzecznictwa w przedmiocie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, nie można wykluczyć, że w przypadku zaistnienia sporów sądowych sądy przypiszą odpowiedzialność Skarbowi Państwa na podstawie art. 417 k.c. albo na podstawie art. 417² k.c., a więc przepisu wprost odwołującego się do zasady słuszności.