



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

Stanowisko przygotowane przez
Województwo Zachodniopomorskie

Stanowisko Nr 3

Konwentu Marszałków Województw RP

z dnia 21 marca 2023 roku

w sprawie doprecyzowania zapisów art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1173 ze zm.) w celu wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych w zakresie wskazania podmiotu właściwego do szacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo łowieckie, powstałych na obszarach ogrodzonych upraw rolnych

W związku z realizacją przez samorządy województw zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarki łowieckiej Konwent Marszałków Województw RP przedstawia postulat doprecyzowania zapisów art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie w taki sposób, aby doprowadzić do wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych w zakresie wskazania podmiotu właściwego do szacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo łowieckie, powstałych na obszarach ogrodzonych upraw rolnych.

W ostatnim czasie pojawił się, występujący ze zmiennym natężeniem, problem uznawania się przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich za niewłaściwych w sprawie szacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie tj. szkód wyrządzonych przez dziki, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych na powierzchniach wchodzących w skład obwodów łowieckich. Odmawiający szacowania szkód dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich wskazywali, że uszkodzone uprawy rolne zostały ogrodzone, co – wg odmawiających – wyłączało odpowiedzialność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za szkody łowieckie. Poszkodowanych informowano natomiast, że organami właściwymi do przyjęcia zgłoszeń szkód, przeprowadzenia szacowania oraz wypłaty odszkodowań są właściwe miejscowo zarządy województw.



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP WIELKOPOLSKIE 2023

Źródłem opisanej wyżej postawy dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich jest opinia prawna dr Darii Daneckiej, która wyraziła w niej pogląd, że teren ogrodzonych upraw rolnych zostaje wyłączony z obwodu łowieckiego z mocy prawa, przy czym pojęcie „ogrodzenie” użyte w przepisie art. 26 pkt 4 Prawa łowieckiego należy rozumieć potocznie. W ocenie autorki tej opinii Prawo łowieckie nie wymaga, aby ogrodzenie było trwałe czy też solidne, może być prowizoryczne. Ogrodzenie to ma samo przez się wykluczać możliwości prowadzenia gospodarki łowieckiej na ogrodzonej powierzchni.

W ocenie dr Daneckiej ogrodzona nieruchomość jest z mocy prawa wyłączona z obwodu łowieckiego, a to skutkuje założeniem, że właściwymi do przeprowadzenia szacowania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, jelenie, daniiele, sarny i łosie na ogrodzonych nieruchomościach są upoważnieni przedstawiciele zarządów województw, działający w trybie art. 50 Prawa łowieckiego, zaś odszkodowania winny być wypłacane przez zarządy województw ze środków Skarbu Państwa.

Wywody dr Darii Daneckiej nie stanowią oficjalnej, wiążącej interpretacji obowiązujących przepisów prawa. Pogląd dr Daneckiej nie został do chwili obecnej wsparty w orzecznictwie sądowym z zakresu szkód łowieckich. Stoi on także w opozycji do poglądów prawnych wyrażanych przez wojewódzkie sądy administracyjne przy okazji rozpatrywania skarg kierowanych przez Polski Związek Łowiecki. Niezależnie od powyższego pogląd dr Daneckiej został uznany za właściwy przez samorządy kilku województw, co skutkowało przeprowadzaniem przez upoważnionych przedstawicieli zarządów województw szacowań szkód łowieckich wyrządzonych w ogrodzonych uprawach rolnych.

Dla zobrazowania znaczenia tego problemu dla właściwej realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przez samorządy województw należy wziąć pod uwagę co następuje. Podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, a także zmiany granic obwodu łowieckiego lub zmiany zaliczenia obwodu łowieckiego do kategorii dokonuje w obrębie województwa sejmik województwa, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Projekt takiej uchwały, przygotowywany przez marszałka województwa, zawiera m.in. przebieg graficzny na mapie oraz słowny opis granic obwodów łowieckich oraz przebieg



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP WIELKOPOLSKIE 2023

graficzny na mapie wyłączeń, o których mowa w art. 26 ustawy Prawo łowieckie. Konsekwencją tego przepisu jest fakt, że wyznaczanie granic obwodów łowieckich, w tym także powierzchni niewchodzących w skład obwodów łowieckich, należy – zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie – do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa, a w skład obwodów łowieckich nie wchodzi jedynie powierzchnie wyłączone z obwodu łowieckiego wskazane w art. 26 ustawy Prawo łowieckie, wskazane na mapie wyłączeń, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt. 3 Prawa łowieckiego. Co za tym idzie twierdzenie, że tereny ogrodzonych upraw rolnych z mocy prawa nie wchodzi w skład obwodu łowieckiego, bez potrzeby podejmowania rozstrzygnięcia przez właściwy sejmik województwa, nie jest prawdziwe, ponieważ jakiegokolwiek wyłączenie powierzchni z obwodu łowieckiego musi wynikać wprost z treści uchwały sejmiku województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii. Potwierdza to m.in. treść art. 27 ust. 3 pkt 3 i 5 ustawy Prawo łowieckie, który mówi, że sporządzany przez marszałka województwa projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii zawiera przebieg graficzny na mapie wyłączeń, o których mowa w art. 26 Prawa łowieckiego oraz powierzchnię obwodu łowieckiego po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 26, z podziałem na powiaty i gminy.

Właściwa identyfikacja terenów niewchodzących w skład obwodów łowieckich jest niezwykle istotna z uwagi na fakt, że za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1, na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich odpowiada Skarb Państwa, zaś właściwymi do przeprowadzania szacowań szkód oraz wypłaty odszkodowań są – z mocy przepisów art. 50 ustawy Prawo łowieckie – właściwe miejscowo zarządy województw. Z tego względu kluczowym jest, aby na etapie tworzenia przez marszałków województw projektów uchwał sejmików w sprawie podziału województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, móc jednoznacznie definiować tereny, które powinny być z obwodów łowieckich wyłączone.

Mając świadomość, że przepisy art. 26 pkt 4 ustawy Prawo łowieckie mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, samorządy województw występowały do ministra właściwego do spraw



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

środowiska z prośbami o wykładnię tego przepisu. I tak na przykład w piśmie Ministerstwa Środowiska z dnia 10 lutego 2015 r., znak: DLP-VIII-024-2/4589/15/RN, wskazano m.in.: „Odnosząc się do pytania, czy ogrodzone uprawy rolne podlegają wyłączeniu z obwodów łowieckich na podstawie art. 26 pkt 4 Prawa łowieckiego, należy zauważyć, że wskazane w przywoływanym przepisie wyłączenia, jak każdy wyjątek, należy interpretować zawężająco. Mając na uwadze konieczność zacieśniającej interpretacji, pojęcie „innych celów gospodarczych” należałoby zatem powiązać z innymi celami wymienionymi w tym przepisie. [...] Dokonując wykładni pkt 4 należy mieć również na uwadze założenie, że ustawodawca dąży do jak najbardziej precyzyjnego sformułowania norm prawnych w danym akcie normatywnym. Wydaje się zatem, że gdyby ustawodawca chciał wyłączyć z obwodów łowieckich ogrodzone uprawy rolne, to uczyniłby to w art. 26 pkt 4 w sposób jednoznaczny [...]”

Taką samą wykładnię prawa zawartego w art. 26 Ministerstwo Środowiska przedstawiło w piśmie z dnia 21 czerwca 2018 r., znak: DL-III.677.190.2018.ABR, gdzie napisano m.in.: „Odnosząc się do pytania, czy ogrodzone uprawy rolne podlegają wyłączeniu z obwodów łowieckich na podstawie art. 26 pkt 4 Prawa łowieckiego, należy zauważyć, że wskazane w przywoływanym przepisie wyłączenia, jak każdy wyjątek, należy interpretować zawężająco. Mając na uwadze konieczność zacieśniającej interpretacji, pojęcie „innych celów gospodarczych” należałoby zatem powiązać z innymi celami wymienionymi w tym przepisie. [...] Dokonując wykładni pkt 4 należy mieć również na uwadze założenie, że ustawodawca dąży do jak najbardziej precyzyjnego sformułowania norm prawnych w danym akcie normatywnym. Wydaje się zatem, że gdyby ustawodawca chciał wyłączyć z obwodów łowieckich ogrodzone uprawy rolne, to uczyniłby to w art. 26 pkt 4 w sposób jednoznaczny [...]”

Jest to powtórzenie wykładni zawartej w przywoływanym wcześniej piśmie z dnia 10 lutego 2015 r., znak: DLP-VIII-024-2/4589/15/RN.

Ponadto w piśmie Ministerstwa Środowiska z dnia 21 czerwca 2018 r., znak: DL III.677.190.2018.ABR, wskazano m.in.:

„Określone w art. 26 wyłączenia nie są przykładowym wyliczeniem terenów niewchodzących w skład obwodów łowieckich, lecz mają charakter katalogu zamkniętego. Z tego względu



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP WIELKOPOLSKIE 2023

rozważyć należy przyczyny, dla których dostały ustanowione. Wyłączenia z obwodów łowieckich parków narodowych i rezerwatów (art. 26 pkt 1) uzasadnić można wymogami ochrony przyrody na tych terenach. Z kolei wyłączenia na podstawie art. 26 pkt 2-4 dotyczą terenów, które ze względu na znaczny stopień ingerencji człowieka w środowisko (tereny miast i miejscowości niebędących miastami, zakłady, tereny przemysłowe, handlowe) nie są, w przeciwieństwie do terenów rolniczych, naturalnym środowiskiem bytowania zwierząt łownych. [...] należy zauważyć, że brak ustawowej definicji ogrodzenia oznacza, że każde ogrodzenie uprawy rolnej, nawet tymczasowe, prowadziłoby do jej wyłączenia z obwodu łowieckiego. Tymczasem doświadczenie wskazuje na to, że nawet stałe ogrodzenia nie stanowią w wielu przypadkach przeszkody dla zwierzyny łownej. Za nieuzasadnione należałoby zatem uznać wyłączenie z obwodów łowieckich upraw rolnych tylko z powodu ich ogrodzenia, skoro i tak, mimo tego ogrodzenia, stanowią one naturalne środowisko bytowania zwierzyny.”

Z uwagi na powyższe marszałkowie województw sporządzając projekty uchwał sejmików województw w sprawie podziału województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii nie uwzględniali ogrodzonych upraw rolnych w katalogu terenów wymienionych w przepisie art. 26 pkt 4 Prawa łowieckiego i w konsekwencji powierzchnie takie nie zostały wyłączone z obwodów łowieckich uchwałami sejmików województw.

Obecnie uchwały sejmików województw w sprawie podziału województw na obwody łowieckie pozwalają urzędom marszałkowskim na właściwą realizację zadania polegającego na weryfikacji zgłoszeń szkód łowieckich wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, jelenie, danielę, sarny i łosie na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich. Zgłoszenia takie – zgodnie z wymogami prawa – dokonywane są w formie pisemnej i przed podjęciem czynności szacowania szkody na miejscu, są weryfikowane przez urzędy marszałkowskie m.in. pod kątem tego, czy szkoda faktycznie powstała w uprawie rolnej znajdującej się na nieruchomości niewchodzącej w skład obwodu łowieckiego.

Ponadto dane powierzchniowe obwodów łowieckich zawarte w uchwałach sejmików w sprawie podziału województw na obwody łowieckie stanowią dla organów wydierżawiających obwody łowieckie podstawę do sporządzania umów dzierżawy zawierających dane powierzchniowe



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP WIELKOPOLSKIE 2023

wydzierżawianych obwodów łowieckich oraz do naliczania czynszu z tytułu dzierżawy obwodów łowieckich i rozliczania go pomiędzy nadleśnictwami i gminami.

Gdyby przyjąć, że ogrodzenie powierzchni skutkuje jej automatycznym wyłączeniem z obwodu łowieckiego, wówczas musiałoby się to wiązać ze skutkami prawnymi polegającymi np. na konieczności każdorazowego aktualizowania umowy dzierżawy obwodu łowieckiego w zakresie powierzchni wydierżawionej w przypadku ogrodzenia lub rozgrodzenia uprawy rolnej położonej w granicach obwodu łowieckiego będącego przedmiotem dzierżawy. Przyjęcie takiego założenia sprawiłoby także, że uchwały sejmików województw w sprawie podziału województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii byłyby bezużyteczne do weryfikowania właściwości zgłoszeń szkód łowieckich powstałych na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich, a weryfikacja taka mogłaby się odbywać jedynie podczas kontroli na miejscu. Należy także zauważyć, że uznanie za prawidłowe założenia, że ogrodzenie powierzchni skutkuje jej wyłączeniem z obwodu łowieckiego mogłoby prowadzić do sytuacji kuriozalnych np. uprawa rolna byłaby użytkowana łowiecko, a krótko przed terminem zbioru ogradzana pastuchem elektrycznym przez posiadacza nieruchomości albo dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego w celu scedowania obowiązku szacowania szkody i wypłaty odszkodowania na podmiot odpowiedzialny za szacowanie szkód łowieckich powstałych na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich. Następnie, po przeprowadzeniu szacowania, uprawa taka mogłaby zostać rozgrodzona i włączona do obwodu łowieckiego i ponownie użytkowana łowiecko, do kolejnego terminu szacowania szkody, przed którym mogłaby zostać ponownie ogrodzona, aby dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego uniknął odpowiedzialności za szkody łowieckie powstałe na tym obszarze. Stan taki z prawnego punktu widzenia z pewnością odpowiadałby definicji sytuacji patologicznej.

Mając na uwadze powyższe zasadnym wydaje się podjęcie działań legislacyjnych, które pozwoliłyby na jednoznaczne zdefiniowanie katalogu powierzchni niewchodzących w skład obwodów łowieckich. Szczególnie w sytuacji, w której Minister Klimatu i Środowiska w piśmie z dnia 8 września 2022 r., znak: DLŁ-WKO.053.17.2022.APR, zajął stanowisko całkowicie sprzeczne ze stanowiskami Ministra Środowiska zajętymi w pismach z 2015 i 2018 r.,



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

zwiększając tym samym chaos w obszarze szacowania szkód łowieckich. Dlatego Konwent Marszałków Województw RP postuluje wprowadzenie zmian redakcyjnych w zapisach art. 26 pkt 4 ustawy Prawo łowieckie, które doprowadzą do wyeliminowania możliwości swobodnego interpretowania tego przepisu.

Stanowisko kieruje się do:

Ministra Klimatu i Środowiska

MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA
Marek Woźniak

