



**Biuro Informacji i
Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-4

Czerwiec 2004

**Opinie o ustawie
o zmianie ustawy - Prawo łowieckie
(druk senacki nr 732)**

Dział Informacji i Ekspertyz

Seria:
Opracowania i Ekspertyzy

Prof. dr hab. Wojciech Radecki
Instytut Nauk Prawnych PAN
Zespół Prawa Ochrony Środowiska we Wrocławiu

OPINIA
na temat nowelizacji Prawa Łowieckiego –
ustawy uchwalonej przez Sejm 17 czerwca 2004

Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w druku Nr 2917 datowanym 13 maja 2004 przedstawiła projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.

Na wstępie uwaga formalna – jeżeli przedstawia się projekt 13 maja 2004, to naprawdę nie wypada zapominać, że w Dzienniku Ustaw datowanym 30 kwietnia 2004 została opublikowana nowa ustawa o ochronie przyrody, która znowelizowała m.in. Prawo łowieckie i ustawę rybacką, co powinno być znaleźć odpowiedni wyraz w formalnym oznaczeniu Prawa łowieckiego (art. 1 *in principio* ustawy nowelizacyjnej) i ustawy rybackiej (art. 1 pkt 3 ustawy nowelizacyjnej).

Przechodząc do kwestii merytorycznych zwrócę uwagę na kilka zagadnień wymagających zastanowienia:

Polowanie w rezerwach przyrody

Mam na uwadze art. 26 pkt 1 Prawa łowieckiego, który dotychczas stanowił:

Art. 26. W skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

1) *parki narodowe i rezerwy przyrody;*

a po przyjęciu poprawki na posiedzeniu Sejmu ma stanowić:

Art. 26. W skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

1) *parki narodowe i rezerwy przyrody, z wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono wykonywania polowania.*

Taka regulacja ma oczywiście związek z brzmieniem przepisu art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880), który stanowi:

Art. 15. 1. W parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się:

(...)

4) *polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody.*

Z przepisu tego wynika jasno, że i w parkach narodowych, i w rezerwach przyrody z mocy samego prawa obowiązuje zakaz polowania, od którego:

- w parku narodowym wyjątku być nie może,

- w rezerwacie przyrody wyjątek jest dopuszczalny tylko wtedy, jeżeli w planie ochrony rezerwatu lub w zadaniach ochronnych dla rezerwatu zostaną wyznaczone obszary, na których polowanie jest dozwolone.

Powstają pytania, na które ani ustawa o ochronie przyrody, ani nowelizacja Prawa łowieckiego nie udzielają odpowiedzi: czy te obszary rezerwatu przyrody wchodzi w skład „sąsiedniego” obwodu łowieckiego, czy też mogą (lub muszą) stanowić odrębny obwód łowiecki i czy taki obwód rzeczywiście podlega wydzierżawieniu w zasadzie kołu łowieckiemu Polskiego Związku Łowieckiego. Logiczne byłoby przyjęcie od razu i to w samej ustawie, że na terenie rezerwatu przyrody, na którym nie wprowadzono zakazu polowania, tworzy się odrębny obwód łowiecki (a może on być mniejszy niż 3000 ha – art. 23 ust. 2 Prawa łowieckiego), który nie podlega wydzierżawieniu i musi być przekazany w zarząd na podstawie art. 28 ust. 2 Prawa łowieckiego.

Kompetencje Państwowej Straży Łowieckiej (PSŁ)

Rozszerzenie dotychczasowych kompetencji PSŁ do zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie „szkodnictwa łowieckiego” na przestępstwa i wykroczenia w zakresie „szkodnictwa przyrodniczego” (nowe brzmienie art. 39 ust. 1 Prawa łowieckiego) należy przyjąć z uznaniem, ale trzeba je przeprowadzić konsekwentnie. Trudno mi pojąć, dlaczego w ust. 2 pkt 2 tegoż art. 39 strażnicy PSŁ nadal mają mieć kompetencje „mandatowe” jedynie w odniesieniu do wykroczeń w zakresie „szkodnictwa łowieckiego”, a nie również w zakresie „szkodnictwa przyrodniczego”, cokolwiek miałyby to znaczyć. Jeżeli pojawiają się obawy co do rozumienia pojęcia „szkodnictwa przyrodniczego”, a są one w pełni uzasadnione, skoro przepisy ustawy o ochronie przyrody takim pojęciem się nie posługują, to warto rozważyć zmianę art. 39 ust. 1 Prawa łowieckiego przez nadanie jego fragmentowi takiego oto brzmienia: „... **zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa łowieckiego i ochrony przyrody ...**”, co od razu usuwa wszelkie ewentualne wątpliwości interpretacyjne (wiadomo bowiem, że chodzi przede wszystkim o przestępstwa z art. 181, 187 i 188 k.k. oraz wykroczenia z art. 127 i 131 ustawy o ochronie przyrody). W konsekwencji art. 39 ust. 2 pkt 2 powinien otrzymać brzmienie następujące:

Art. 39. (...) 2. Strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej przy wykonywaniu zadań określonych w ust. 1 mają prawo do:

(...)

2) nakładania i ściągania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego i ochrony przyrody.

W art. 39 ust. 2 pkt 8 Prawa łowieckiego, którego nowelizacja nie dotyka, mamy regulację następującą:

Art. 39. (...) 2. Strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej przy wykonywaniu zadań określonych w ust. 1 mają prawo do:

(...)

8) prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed kolegium do spraw wykroczeń w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia środków zaskarżenia do sądu rejonowego od rozstrzygnięć kolegium do spraw wykroczeń w sprawach zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa łowieckiego.

Przypominam: „kolegiów do spraw wykroczeń” od blisko trzech lat nie ma, zostały zlikwidowane z dniem 17 października 2001. Rażące jest pozostawienie tego przepisu w brzmieniu dostosowanym do stanu, w którym istniały kolegia do spraw wykroczeń. Trzeba sięgnąć do wzoru zawartego choćby w ustawie o ochronie przyrody, a od strony merytorycznej konsekwentnie rozszerzając kompetencje na ochronę przyrody (a nie mocno niejasne „szkodnictwo przyrodnicze”) napisać tak:

Art. 39. (...) 2. Strażnicy (...) mają prawo do:

(...)

8) prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia środków zaskarżenia od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o popełnione na terenach obwodów łowieckich wykroczenia z zakresu szkodnictwa łowieckiego i ochrony przyrody.

W art. 39 ust. 8 Prawa łowieckiego bezwzględnie wymaga skreślenia pkt 1 – przecież od 2 lutego 2001 Straży Ochrony Przyrody już nie ma.

Strażnicy łowieccy

Według art. 36 ust. 2 i 3 Prawa łowieckiego w brzmieniu dotychczas obowiązującym dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mają obowiązek **zatrudnić** co najmniej jednego strażnika łowieckiego, według brzmienia znowelizowanego mają obowiązek takiego strażnika **zatrudnić lub powołać**. Zastanawiam się, co właściwie znaczy „powołanie strażnika łowieckiego”, bo przecież nie jest to nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania. Domyślam się, że chodzi o to, aby koło łowieckie mogło „powierzyć” funkcje strażnika jednemu ze swych członków bez „zatrudniania” go, ale jeżeli tak, to określenie „powołać” wydaje mi się nie całkiem fortunne. Może spróbować poszukać jakiegoś innego, bardziej adekwatnego do sytuacji określenia.

Co się tyczy nowelizacji art. 40 Prawa łowieckiego dotyczącego strażników łowieckich, to trafne w moim przekonaniu jest przyznanie im prawa do noszenia i używania broni myśliwskiej. Zastanawiam się natomiast, czy naprawdę słuszne jest pozbawienie ich prawa nakładania grzywien za wykroczenia w postępowaniu mandatowym (nie ma już powołania pkt 2 z ust. 2 art. 39) oraz pełnienia funkcji oskarżycielskich w sprawach o wykroczenia (nie ma już powołania pkt 8 z ust. 2 art. 39). Podane w uzasadnieniu jednego z projektów powody, dla których takie ograniczenie miałoby nastąpić, nie wydają mi się całkiem przekonujące, myślę przeto, że sprawa wymaga ponownego starannego rozważenia.

Polowanie cudzoziemców

W nowym ust. 1a dodanym do art. 43 Prawa łowieckiego mamy nadal zastrzeżenie, że cudzoziemiec może polować „wyłącznie w obecności przedstawiciela dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego”. W odniesieniu do takiego przepisu (wprawdzie w nieco innym brzmieniu) znajdującego się w projekcie na Druku nr 2010 Komisja Europejska wyraziła 16 września 2003 opinię, iż wprowadza on rozwiązanie dyskryminujące obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Stanowisko Komisji Europejskiej jest w pełni przekonujące, wobec czego ust. 1a w art. 43 powinien zniknąć.

Szkodniki łowieckie

Dotychczas obowiązujący ust. 4 w art. 44 Prawa łowieckiego stanowi:

Art. 44. (...) 4. Minister właściwy do spraw środowiska po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz Polskiego Związku Łowieckiego określi, w drodze rozporządzenia, listę zwierząt zaliczonych do szkodników łowieckich oraz sposoby ograniczania ich populacji.

Prawdą jest, że przez blisko 9 lat obowiązywania Prawa łowieckiego minister delegacji tej nie wykonał. Mam świadomość zgłaszanych w literaturze wątpliwości, czy w świetle przepisów o ochronie przyrody i o ochronie zwierząt wydanie takiego rozporządzenia jest w ogóle możliwe. Wątpliwości tych nie podzielam, a w ich wysuwaniu widzę pewne cechy „pięknoduchostwa”. Sejm ten ust. 4 w art. 44 uchylił, moim zdaniem pochwopnie. Sprawa jest poważna, wymaga rozważenia, ale w moim przekonaniu regulacja ta była sensowna i należy ją utrzymać.

Wrocław, 21 czerwca 2004.



.....
prof. dr hab. Wojciech Radecki

Prof. dr hab. inż. Ryszard Dzieciółowski
SGGW

23 czerwca 2004 r.

Uwagi do ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie

Po szczegółowym przestudiowaniu wyżej wspomnianego projektu i porównaniu go z tekstem ustawy Prawo łowieckie z 13.10.1995 r. pragnę ustosunkować się do niektórych proponowanych zmian. Moje uwagi są następujące:

1/ w art.5 wprowadzono nierozdzielny podział na rodzaje zwierzyny, mianowicie na zwierzynę płową, grubą, drobną i drapieżniki. Otóż zwierzyna płowa należy do zwierzyny grubej, a zatem podział powinien brzmieć: zwierzyna gruba (w tym płowa), drobna i drapieżniki. Wyodrębnienie tej trzeciej kategorii też budzi wątpliwości, gdyż część drapieżników (niedźwiedź, wilk, ryś) należy tradycyjnie do zwierzyny grubej a pozostałe – do zwierzyny drobnej.

2/ art.8 wprowadza zapis o obowiązku uzgadniania rocznych planów łowieckich z Polskim Związkiem Łowieckim. Wprowadzenie tego zapisu wydaje się celowe. To w końcu dzierżawca jest odpowiedzialny merytorycznie i finansowo za wykonanie planu zagospodarowania obwodu i pozyskania łowieckiego. Powinien być zatem konsultowany co do zakresu zadań. Konsultacja taka zapobiega wielu zbytecznym konfliktom i przyczyni się do podniesienia jakości i realności planów. Zresztą w przypadku rozbieżności opinii na temat planu i tak decyzja należy do Lasów, o czym przesądza punkt 3d.

3/ art.26 pkt 1 proponuje zezwolenie na polowanie w rezerwach (lub ich częściach), w których przedmiotem ochrony są formy geologiczne lub zespoły roślinne. Jest to zgodne z Ustawą o ochronie przyrody i zdrowym rozsądkiem. W tym miejscu warto podkreślić, że sieć Natura 2000, o której w dyskusjach mowa była wielokrotnie, nie zabrania tradycyjnych form użytkowania obszarów ochronnych (a do takich należą myślistwo, wędkarstwo, zbieractwo, itd.) pod warunkiem stosowania mądrego i trwałego użytkowania (sustainable use).

4/ wiele kontrowersji wzbudzał art.28 o możliwości wydzierżawiania obwodów łowieckich bezpośrednio przez inne struktury PZŁ niż koło łowieckie. Dopatrywano się w tym zapisie zamachu na demokrację. Podzielałbym te obawy, gdyby nie postanowienia punktu 1a. Zapis w punkcie 1a ustanawia kuratelę Związku na okres przejściowy do czasu znalezienia dzierżawcy i zapewnia w ten sposób ciągłość prowadzenia gospodarki łowieckiej i możliwość wypłacania odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę, co ma ważny aspekt społeczny.

5/ dodanie w art.34 punkt 4 do zadań PZŁ obowiązku realizowania zasad selekcji osobniczej i populacyjnej zwierząt łownych uważam za usprawiedliwione. Podstawową metodą gospodarowania populacjami wierzyny jest kształtowanie stosunku płci, struktury wiekowej i przestrzennej, do czego związek jest zobowiązany. Ma on możliwość realizacji tego wymogu w postaci organizacyjnego dyscyplinowania swych członków w przypadku odstępstw od katalogu zasad. Eksperyment z oceną prawidłowości odstrzałów prowadzoną przez nadleśnictwa niestety nie powiódł się. Działalność tę będą prowadziły struktury PZŁ we współpracy ze służbą leśną.

6/ rozszerzenie uprawnień i zakresu działalności Państwowej Straży Łowieckiej przewidziane w rozdziale 7 ustawy uważam za konieczne. PSŁ powinna działać we wszystkich województwach i pełnić funkcje swoistej policji łowieckiej na wzór ONC we Francji.

7/ przepisy zawarte w art.43 już funkcjonują na podstawie rozporządzeń a ich przeniesienie do ustawy daje im lepsze umocowanie prawne.

8/ zgadzam się ze zdaniem, że przepisy dotyczące wpisów w książkach ewidencji pobytów na polowaniach indywidualnych (art.42b) są bardzo uciążliwe, jednak skutecznie

ograniczają kłusownictwo, co wydaje się przesądzać sprawę.

9/ kończąc stwierdzam, że często przywoływany model polskiego łowiectwa rzeczywiście istnieje. Uczestnicząc od lat w działalności międzynarodowych organizacji łowieckich jako przewodniczący Komisji Zwierzyny Grubej CIC (Międzynarodowa Rada Łowiecka, której Polska była jednym z czterech państw-założycieli w 1930 r.) i zastępca przedstawiciela Polski w FACE (Federacja Związków Myśliwych reprezentująca 7 mln myśliwych w 32 krajach Europy) spotykam się z zawsze pozytywną oceną naszego łowiectwa. Jesteśmy postrzegani jako jeden z nielicznych krajów, które z transformacji ustrojowej wyszły z dobrze funkcjonującą gospodarką łowiecką.

Ryszard Dzięciołowski
emerytowany profesor zwyczajny
SGGW, Wydział Leśny,
Zakład Zoologii Leśnej i Łowiectwa

Uwagi do ustawy o zmianie ustawy - Prawo łowieckie

Zwierzęta, w tym zwierzyna, są integralnym elementem ekosystemów, w których występują. W przypadku leśnej zwierzyny grubej, a zwłaszcza jeleniowatych ma to szczególne znaczenie. Na całym świecie bowiem jeleniowate uznawane są za gatunki kluczowe posiadające nieproporcjonalnie większy wpływ na ekosystemy leśne niż inne gatunki. Wpływ ten polega na zdolności zmian struktury i składu gatunkowego lasów następujących na skutek żerowania tych zwierząt. Dlatego też, zarządzanie populacjami zwierzyny grubej powinno odbywać się w ścisłym powiązaniu z zarządzaniem innymi zasobami leśnymi. Tylko wtedy zarządzanie to będzie miało trwale zrównoważony charakter, do czego zobowiązuje ustawa o lasach (rozdz. 1, art. 6 pkt 1a; rozdz. 4, art. 18, pkt 3d) Co najmniej kilka punktów opiniowanego projektu, we wspomnianym kontekście, każe poddać w wątpliwość zasadność przyjętych rozwiązań.

1. Opiniowany projekt podtrzymuje istniejące dotąd rozwiązanie o bardzo ograniczonym zakresie nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad Polskim Związkiem Łowieckim (art. 35a), wynikającym jedynie z Prawa o stowarzyszeniach. Wydaje się, że wpływ ministra na zarządzanie tak ważnym elementem zasobów naturalnych, jak zwierzyna, będąca w stanie wolnym dobrem publicznym zarządzanym w imieniu Skarbu Państwa, powinien być daleko większy. *De facto*, tego właśnie dotyczyła jedna z poprawek (nr 10) zgłoszonych przez grupę posłów Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu, która niestety jednak została odrzucona.

2. Niezwykle dyskusyjne wydaje się być proponowane przez projekt rozwiązanie dotyczące planów łowieckich (art. 8 ust. 3a). Mają być one bowiem zatwierdzane przez nadleśniczego w uzgodnieniu z PZŁ. Tymczasem plany sporządzane są przez dzierżawców obwodów łowieckich, a więc w normalnych warunkach przez koła łowieckie czyli PZŁ, który w efekcie nie tylko sporządzałby plany, ale także je „współ-zatwierdzał” Przy wspomnianym

wpływie zwierzyny na las i związanych z tym kosztach ponoszonych przez Lasy Państwowe na ochronę upraw przed zwierzyną, nie ma uzasadnienia tak mocno zaakcentowana rola Polskiego Związku Łowieckiego, który jest organizacją pozarządową ze statutem stowarzyszenia.

3. Opiniowany projekt do zadań PZŁ (art. 34, pkt 4.) dopisuje ustalanie (...) zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych. Dotyczy to więc struktury pozyskania (w odniesieniu do płci i wieku) i w efekcie kształtowania struktury populacji zwierzyny. Struktura populacji jest czynnikiem decydującym z znacznym stopniem o dynamice populacji czyli jej przyroście i tym samym zagęszczeniu. Zagęszczenie zwierzyny, z kolei, w bezpośredni sposób wpływa na rozmiar uszkodzeń powodowanych przez zwierzynę w środowisku leśnym. W tej sytuacji, wyłączenie Lasów Państwowych z procesu ustalania wspomnianych zasad selekcji może budzić uzasadnione zdziwienie oraz wątpliwości i w efekcie zaostrzyć konflikt interesów i przynieść niekorzystne skutki gospodarcze.

4. Niezrozumiały jest zapis punktu 1 artykułu 32 (...) „oraz działają na rzecz jej (zwierzyny J. B.) ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych”. Po pierwsze, dość dyskusyjna wydaje się być regulacja liczebności zwierzyny jako sposób jej ochrony. Po drugie, czy ma być to jedyny sposób ochrony zwierzyny? Żaden inny nie został bowiem wymieniony.

5. Wątpliwości może też budzić zapis o obowiązkowym ubezpieczeniu członków PZŁ od następstw nieszczęśliwych wypadków (art. 32.6). Wydaje się, że tym samym projekt w sposób nieuzasadniony wyróżnia grupę „hobbystów” w porównaniu z licznymi grupami zawodowymi, które podobne ubezpieczenie zawierają dobrowolnie.

Spis treści:

1. Wojciech Radecki – Opinia na temat nowelizacji Prawa Łowieckiego
– ustawy uchwalonej przez Sejm 17 czerwca 2004 r.....1
2. Ryszard Dzięciołowski – Uwagi do ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.....5
3. Jakub Borkowski – Uwagi do ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.....8

Opracowanie:

Piotr Marczak

Kancelaria Senatu: www.senat.gov.pl

Biuro Informacji i Dokumentacji

Dyrektor – Andrzej Dziubecki - tel. 694-24-32, fax 694-24-28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-25-20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Informacji i Ekspertyz tel. 694-20-59, fax 694-20-49