

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1634

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 3. lipnja 2016. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukida se članak 83. stavci 3. i 4. Zakona o lovstvu (»Narodne novine« broj 140/05., 75/09., 14/14., 21/16. i 41/16.).

II. Članak 83. stavci 3. i 4. Zakona o lovstvu (»Narodne novine« broj 140/05., 75/09., 14/14., 21/16. i 41/16.) prestaje važiti 15. prosinca 2016.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o lovstvu donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava peti (5.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 17. studenoga 2005. Proglasio ga je Predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 22. studenoga 2005. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 140 od 28. studenoga 2005., a stupio je na snagu 6. prosinca 2005. (u daljnjem tekstu: ZoLov:140/05).

Na dan donošenja ove odluke na snazi je Zakon o lovstvu s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 140/05., 75/09., 14/14., 21/16. – odluka USRH broj: U-I-3676/2015 i dr. i 41/16. – odluka USRH broj: U-I-442/2016).

1.1. Kada se u ovoj odluci Ustavni sud poziva na tekst Zakona o lovstvu koji je danas na snazi (»Narodne novine« broj 140/05., 75/09., 14/14., 21/16. i 41/16.), koristi se njegovim punim nazivom.

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 83. stavaka 3. i 4. Zakona o lovstvu podnio je odvjetnik Petar Krnić iz Slavonskog Broda (u daljnjem tekstu: predlagatelj).

3. Predlagatelj smatra da su stavci 3. i 4. članka 83. Zakona o lovstvu nesuglasni s člankom 1. stavkom 1. i člancima 5., 14. i 49. Ustava.

4. Pozivom na članak 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlozima predlagatelja zatraženo je očitovanje Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske. Očitovanje je dostavljeno Ustavnom sudu aktom klasa: 053-01/16-01/35, ur. broj: 525-11/1032-16-3 od 29. veljače 2016. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva poljoprivrede). Po zahtjevu Ustavnog suda Ministarstvo poljoprivrede dostavilo je i dopunsko očitovanje aktom klasa: 053-01/16-01/35, ur. broj: 525-11/0898-16-5 od 19. travnja 2016., a pribavljeno je i stručno mišljenje Hrvatskog lovačkog saveza (akt broj: 01-471/16 od 26. travnja 2016.).

II. ČLANAK 83. ZAKONA O LOVSTVU

5. Članak 83. ZoLov-a:140/05 u cijelosti glasi:

»Članak 83.

(1) Za štetu koju počinji divljač u lovištu odgovoran je lovoovlaštenik lovišta u kojem ta divljač stalno živi, pod uvjetom da je oštećeni poduzeo propisane mjere za sprječavanje štete od divljači, koje je u smislu ovoga Zakona bio obvezatan poduzeti.

(2) Smatra se da divljač stalno živi u lovištu u kojem je počinjena šteta, ako lovoovlaštenik u tom lovištu ne dokaže protivno.

(3) Za štetu koju počinji divljač koja u lovištu stalno ne živi, odgovoran je lovoovlaštenik lovišta u kojem je šteta počinjena, ali ima pravo na odstrjel te divljači. Pravo na odstrjel ostvaruje se na temelju dokaza o nadoknađenoj šteti oštećeniku i odobrenja nadležnog upravnog tijela uz suglasnost ministarstva, odnosno odobrenja ministarstva kada je šteta počinjena u državnom lovištu.

(4) Odstrjel divljači iz stavka 3. ovoga članka može se odobriti do visine nadoknađene štete, računajući vrijednost mesa i trofeja prema odštetnom cjeniku.

(5) Ne nadoknađuje se šteta koju medvjed počinji stoci na površinama na kojima je posebnim propisom zabranjen pristup i ispaša stoke.«

5.1. Članak 83. ZoLov-a:140/05 nije se mijenjao od donošenja zakona.

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Predlagatelj u prijedlogu navodi da je člankom 83. stavcima 3. i 4. Zakona o lovstvu zakonodavac uveo obvezu lovoovlaštenicima da odgovaraju i za štetu od divljači koja stalno ne živi u lovištu, u kojem je šteta pričinjena, pri čemu lovoovlaštenici imaju pravo na refundiranje štete na način da tu divljač koja stalno ne živi u lovištu odstrijele, na način kako to propisuje zakonski propis, to jest u vrijednosti do visine naknađene štete oštećeniku. Smatra da je takvo zakonsko uređenje »kontradiktorno odredbama čl. 20. i dalje istog zakona, u svezi davanja koncesije i odredba čl. 29. i dalje istog zakona o davanju lovišta u zakup, jer je država RH dala koncesionaru, odnosno zakupoprimcu pravo na uzgoj i lov divljači, koja je strogo definirana lovno gospodarskom osnovom i programom uzgoja divljači, pa u skladu s tim ovlaštenik prava lova državi RH dužan je platiti zakupninu, s obvezom da nadoknađuje štetu samo od divljači, koja se uzgaja u lovištu prema lovnogospodarskoj osnovi i programu uzgoja divljači, dok se odredbom čl. 83. st. 3. i 4. uvode obveze za lovoovlaštenika za divljač koja nije predmetom ugovora o koncesiji ili zakupu, odnosno koja se ne uzgaja prema lovnogospodarskoj osnovi i programu uzgoja divljači«. Svoje stajalište dodatno obrazlaže:

»Istodobno, ova je odredba protivna i odredbi čl. 1064. Zakona o obveznim odnosima s obzirom da divljač predstavlja opasnu stvar, a za opasnu stvar odgovara njen vlasnik, a kako je država RH vlasnik divljači koja nije predmetom koncesije, odnosno ugovora o zakupu, to za štetu od takve divljači može odgovarati samo njen vlasnik, odnosno država RH.

To znači da se lovoovlaštenicima nameće osporenim zakonskim propisom obveza koja je suprotna višem zakonskom propisu, tj. Zakonu o obveznim odnosima, a što predstavlja povredu odredbu čl.5. Ustava RH.

Osim iznijetoga, veći broj lovačkih društava, odnosno koncesionara dolazi u nepriliku, da je u obvezi oštećeniku platiti naknadu štete, a da se praktično i teoretski nikada ne može naplatiti za isplaćenu štetu.

Konkretno, notorno je da se na području Slavonije i to u šumskom pojasu uz današnju autocestu ne uzgaja sob, koji inače obitava u Rusiji i Kanadi.

Iz sredstava javnog priopćavanja poznato je da je u lovište na područje Vinkovaca za vrijeme starog autoputa sob izašao na autocestu i izazvao prometnu nezgodu.

(...)

Osim ovoga drastičnog primjera, vrlo su učestali primjeri izazivanja štete od strane jelenske divljači, tj. jelena običnog koji se u pravilu ne uzgaja u amaterskim lovačkim udrugama i koji se vrlo rijetko pojavi u nekom od lovišta i to u pravilu u prolazu, a pri izazivanju štete, a najčešće na automobilu, tu štetu moraju platiti članovi lovačke udruge, koji nisu u prilici uloviti jelena, jer jelen na tome području ne obitava, te su na taj način trajno oštećeni, za korist države.

(...)

Nametanje prijeporne obaveze nesumnjivo je u suprotnosti sa čl. 14. st.2. Ustava RH, jer očito ovlaštenici prava lova nisu u jednakom položaju u odnosu na druge fizičke i pravne osobe, s obzirom da svi vlasnici opasne stvari odgovaraju za štetu od te opasne stvari osim ako se radi o divljači koja ne živi u lovištima koja lovoovlaštenici imaju u zakupu ili koncesiji.

Također pobijana odredba u suprotnosti je sa odredbom čl. 49. Ustava RH jer se prava zakupodavaca, odnosno koncesionara umanjuju zakonom iako ugovorom o koncesiji i zakupom lovoovlaštenici nisu preuzeli na uzgoj i lov divljači koja stalno ne obitava u njihovom lovištu.«

Predlagatelj predlaže pokretanje postupka i ukidanje članka 83. stavaka 3. i 4. Zakona o lovstvu.

IV. ZAPRIMLJENA OČITOVANJA

7. Relevantni dijelovi očitovanja Ministarstva poljoprivrede glase:

»Zakon o lovstvu člankom 3. propisuje koje životinjske vrste su divljač na području Republike Hrvatske. Dakle pojam 'divljač' nije vezan isključivo za lovište već se odnosi i na površine izvan lovišta kao i druge površine na kojima je zabranjeno ustanovljavanje lovišta sukladno članku 9. stavka 2., točke 1., 2., 3., 4. i 5. ovoga Zakona, a što je razvidno i iz odredbe članka 45. istog Zakona, a koja propisuje da se divljač na površinama izvan lovišta i na površinama iz članka 9. stavka 2., točke 1., 2., 3. i 5. ovoga Zakona, zaštićuje i lovi u skladu s programom zaštite divljači. Također, divljač je dio prirode koji se kreće i migrira kako na godišnjoj, tako i na mjesečnoj pa i dnevnoj bazi i kao takva, bez ikakvih ograničenja i nadzora, prateći samo svoj prirodni nagon, prelazi granice lovišta pa čak i granice Republike Hrvatske. Samim time po svojim osobinama divljač ne može biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego je opće dobro, na uporabi svih, izuzeta od sposobnosti biti objektom stvarnih prava. Nadalje, Zakon o lovstvu člankom 83. detaljnije propisuje odgovornost lovoovlaštenika u odnosu na divljač koja stalno živi u lovištu i onu koja ne živi stalno jer, kako je već spomenuto, divljač je dio prirode, živa bića koja se kreću i migriraju. Štoviše, člankom 83. stavkom 2. Zakona propisano je kako se smatra da divljač stalno živi u lovištu u kojem je počinjena šteta, ako lovoovlaštenik u tom lovištu ne dokaže protivno. Pa ipak, ako je došlo do štete od divljači za koju je dokazano da ne živi stalno u tom lovištu, a s obzirom na navedene migracije divljači, Zakon o lovstvu člankom 83. stavkom 3. između ostaloga propisuje da je i za tu štetu odgovoran lovoovlaštenik lovišta u kojem je šteta počinjena, ali ima pravo na odstrjel te divljači. Svatko tko gospodari lovištem i divljači svjestan je ranije spomenute migracije divljači i s time povezane mogućnosti da će se u lovištu naći i divljač koja inače tamo stalno ne živi. Dakle, razvidno je da je divljač opće dobro izvan stvarnopravnog režima, a Zakonom o lovstvu propisano je tko vodi brigu o tim općim dobrima, njima upravlja i za to odgovara. U konkretnom slučaju to je lovoovlaštenik.

(...)

Sukladno navedenom pogrešna je konstatacija tužitelja da bi odredba članka 83. stavaka 3. i 4. Zakona o lovstvu bila kontradiktorna odredbama čl. 20. i dalje istog zakona. Posebno je pogrešna konstatacija da je ova odredba, citirano: 'protivna i odredbi čl. 1064. Zakona o obveznim odnosima s obzirom da divljač predstavlja opasnu stvar, a za opasnu stvar odgovara njen vlasnik, a kako je država RH vlasnik divljači koja nije predmetom koncesije, odnosno ugovora o zakupu to za štetu od takve divljači može odgovarati samo njen vlasnik, odnosno država RH', dovršen citat, s obzirom na činjenicu da Zakon o obveznim odnosima nigdje izrijekom ne svrstava divljač u opasne stvari (a ipak izrijekom navodi motorno vozilo kao opasnu stvar) pa je proizvoljna i pogrešna citirana tvrdnja tužitelja. Također, bespredmetna je tužiteljeva usporedba sa životinjskom vrstom 'sob' budući da ta životinjska vrsta nije divljač i šteta od te vrste nije regulirana Zakonom o lovstvu nego nekim drugim zakonom.«

7.1. U stručnom mišljenju Hrvatski lovački savez u vezi primjene članka 83. stavaka 3. i 4. Zakona o lovstvu, između ostaloga, navodi:

»Nastavno na podneseni prijedlog (...) smatramo kako se članak 83. Zakona o lovstvu odnosi isključivo na poljoprivredu štete koje vlasnicima ili korisnicima zemljišta koje se nalaze unutar lovišta počini divljač na usjevima ili plodovima. Dakle, odgovornost lovoovlaštenika odnosi se na štete koje divljač počini na zemljištima na kojima je određeno lovište. (...)

Nadalje, glede pitanja primjene članka 83. stavak 3. i 4. Zakona o lovstvu naglašava se kako bi lovovolaštenici sukladno predmetnim (osporavanim) odredbama imali pravo stjecanja prava na odstrel samo *migratorne divljači* koja je štetu počinila, i to do visine nadoknađene štete, računajući vrijednost mesa i trofeja prema odštetnom cjeniku. Prema zakonu, pravo na odstrel ostvaruje se na temelju dokaza o nadoknađenoj šteti oštećeniku i odobrenja nadležnog upravnog tijela uz suglasnost ministarstva, odnosno odobrenja ministarstva kada je šteta počinjena u državnom lovištu. No, u praksi lovoovlaštenici vrlo teško ostvaruju rečeno pravo, i to iz nekoliko objektivnih razloga:

1. oštećenici svoje odštetne zahtjeve prema lovoovlaštenicima postavljaju protekom vremena od kada je šteta nastala tj. u vrijeme kada je *migratorna divljač* tj. divljač koja u lovištu stalno ne živi, u najvećem dijelu slučajeva, već 'napustila' lovište u kojemu je štetu počinila te je stoga eventualno pravo na odstrel *migratorne divljači* u praksi gotovo neostvarivo,

2. za dobivanje odobrenja za odstrel *migratorne divljači* koja je počinila štetu tj. za dobivanje suglasnosti nadležnih upravnih tijela i ministarstva u praksi je potrebno cca 15 dana od postavljanja zahtjeva te je protekom rečenog dodatnog vremena *migratorna divljač*, u najvećem dijelu slučajeva, već 'napustila' lovište u kojemu je štetu počinila pa je posljedično pravo na odstrel takve *migratorne divljači* u praksi gotovo neostvarivo.

Također, ističe se kako nadležna tijela (nadležna upravna tijela u županijama uz suglasnost ministarstva/ministarstvo) u praksi često ne odobravaju lovoovlaštenicima odstrel *migratorne divljači* koja je štetu počinila, pogotovo u slučaju i u vrijeme lovostaja. Tada, u potpunosti izostaje predviđeno pravo da se lovoovlaštenicima nadoknadi nastala šteta tj. da im se na način predviđen člankom 83. stavak 3. i 4. Zakona o lovstvu refundira iznos kojeg su dužni isplatiti oštećenicima za štetu koju počini divljač koja u njihovom lovištu uopće ne živi.

Isto tako i primjera radi, ističe se kako u vrijeme elementarnih nepogoda npr. poplava divljač silom prilika migrira kako bi preživjela. U takvim se situacijama u lovištima pojavljuje *migratorna divljač* tj. divljač koja na predmetnim područjima inače ne živi. *Migratorna divljač* na tim područjima čini štete, koje štete su lovoovlaštenici dužni nadoknađivati oštećenicima, a lovoovlaštenicima se u praksi rečene štete ne refundiraju sukladno članku 83. stavak 3. i 4. Zakona o lovstvu, a niti na bilo koji drugi način budući da u vrijeme elementarnih nepogoda vrijedi zabrana odstrela tj. lova uopće.

Nastavno na izneseno u ranijoj točki, naglašava se kako i u onim rijetkim slučajevima u kojima se *migratorna divljač* zadrži u lovištu u kojemu je štetu počinila, i to do vremena kada oštećenici prema lovoovlaštenicima postave odštetni zahtjev, kada lovoovlaštenici naknade štetu oštećenicima te od nadležnih tijela pribave odobrenje za odstrel – vrijednost mesa i trofeja ne 'pokriva' iznos naknađene štete oštećenicima. Dakle, i u rečenim (rijetkim) slučajevima novčani iznosi koje lovoovlaštenici isplate oštećenicima za štetu koju počini *migratorna divljač* u mnogome premašuje vrijednost mesa i trofeja odstrijeljene divljači čime pravo lovoovlaštenika na refundaciju stvarnog iznosa nadoknađene štete oštećenicima u praksi ostaje neostvareno.

Zaključno, zakonodavac je člankom 83. stavak 3. i 4. Zakona o lovstvu uveo obvezu lovoovlaštenicima da odgovaraju za štetu od divljači koja stalno ne živi u lovištu u kojem je šteta počinjena (*migratorna divljač*) te Hrvatski lovački savez smatra kako je rečeno pravno uređenje u koliziji s odredbama članka 20. i 29. Zakona o lovstvu budući da se osporavanim člankom 83. stavak 3. i 4. uvode obveze za lovoovlaštenike za divljač (*migratornu divljač*) koja nije predmetom ugovora o koncesiji ili zakupu te koja divljač nije navedena u lovnogospodarskoj osnovi niti programu uzgoja divljači.«

7.2. U dopunskom očitovanju Ministarstva poljoprivrede od 19. travnja 2016. navodi se da se u slučaju štete »lovoovlaštenik ima pravo na odstrjel te divljači, dakle one vrste koja je štetu počinila i to na temelju dokaza o nadoknađenoj šteti. Na odstrjel druge divljači iz svog lovišta ionako ima pravo u skladu s dopuštenim odstupanjima ovisno o matičnom fondu divljači.« Ministarstvo poljoprivrede je uz to očitovanje dostavilo i jedan primjer iz prakse donošenja rješenja kojim se određenom lovozakupniku u Karlovačkoj županiji dozvoljava odstrjel divljači koja je počinila štetu na poljoprivrednim kulturama.