

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 počini 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 počini 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 počini 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 izrijeком ne svrstava divljač u opasne stvari (a ipak izrijeком 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 poljoprivrede 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 oštećenima 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.

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. Temeljni prigovor predlagatelja odnosi se na nerazmjernost umanjenja imovine lovoovlaštenika na ime naknade zbog zakonom nametnute odgovornosti za štetu od divljači. Stoga je pri razmatranju osnovanosti prijedloga predlagatelja, Ustavni sud ocijenio mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava ... dužni su pridonositi općem dobru.

(...)«

»Članak 50.

Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ... vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

(...)«

9. Neprijeporno je da zakonodavac u uređenju gospodarskih odnosa uživa široku slobodu presudbe. To uključuje i uređenje odnosa u području lovstva. Istodobno, pretpostavke za odštetnu odgovornost lovoovlaštenika za divljač u lovištu, kao i svi ostali odnosi koji su predmet Zakona o lovstvu, moraju biti uređeni na način koji će biti suglasan s ustavnim zahtjevima vladavine prava iz članka 3. Ustava i odgovarajućim ustavnim jamstvima.

10. Pravo lova jest ovlast da se na određenoj površini zemljišta i voda provode radnje uzgoja, zaštite, lova i korištenja divljači i njezinih dijelova. Ta ovlast pripada javnoj vlasti (dominalni lovni sustav) koja ga koncesijom ili zakupom prenosi na druge pravne osobe (udruge i trgovačka društva) ili fizičke osobe.

11. Članak 83. nalazi se u glavi VIII. Zakona o lovstvu: »Sprječavanje štete i naknada štete«. Člankom 77. stavkom 1. Zakona o lovstvu propisano je temeljno načelo odštetne odgovornosti u lovištima te je određeno da je lovoovlaštenik (osoba kojoj je javna vlast prenijela pravo lova na lovištu) obvezatan poduzimati određene mjere za sprječavanje štete koju divljač može nanijeti ljudima ili imovini na zemljištima na kojima se prostire lovište. Osim toga, stavkom 2. članka 77. Zakona o lovstvu propisano je da su i korisnici zemljišta dužni poduzimati propisane mjere radi sprječavanja štete od divljači (mjere su propisane člankom 79. Zakona o lovstvu).

Ukoliko ipak dođe do štete koju divljač nanese ljudima ili imovini, pravila odštetne odgovornosti su propisana člankom 83. Zakona o lovstvu, koji je (u jednom dijelu) predmet osporavanja u ovom postupku.

12. Divljač je definirana u članku 2. stavku 1. točki 1. Zakona o lovstvu na sljedeći način:

»Članak 2.

(...)

1. Divljač – zakonom određene životinjske vrste koje slobodno žive u prirodi, na površinama namijenjenim za uzgoj ili intenzivni uzgoj i razmnožavanje u svrhu lova i korištenja.

(...)«

Popis divljači naveden je u članku 3. Zakona o lovstvu. Ujedno je člankom 4. Zakona o lovstvu propisano i:

»Članak 4.

Divljač je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu.«

Opća pravila o ograničenjima koja mora trpjeti vlasnik odnosno ovlaštenik prava na stvarima koja su zakonom proglašena stvarima od interesa za Republiku Hrvatsku propisana su člankom 32. stavkom 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98.,

137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12.; u daljnjem tekstu: Zakon o vlasništvu), koji glasi:

»Članak 32.

(...)

(2) Vlasnik neke od stvari koje su na temelju Ustava posebnim zakonom proglašene stvarima od interesa za Republiku, i za koje je propisan poseban način njihove uporabe i iskorištavanja od strane njihovih vlasnika i ovlaštenika drugih prava na njima, dužan je izvršavati svoje pravo vlasništva s time u skladu, ali mu pripada pravo na naknadu za ograničenja kojima je podvrgnut.

(...)

13. U odnosu na odštetnu odgovornost lovoovlaštenika za štetu od divljači (odnosno za izvanugovornu obvezu), predlagatelj polazi od stajališta da lovoovlaštenik za takvu štetu odgovara kao da se radi o šteti od opasne stvari. Međutim, Ustavni sud je u rješenju broj: U-I-6264/2014 od 4. ožujka 2015. utvrdio da se o šteti od opasne stvari može raditi ako je riječ o štetama od divljači na javnim cestama:

»Pravna osoba koja upravlja javnom cestom odnosno koncesionar, na temelju stavka 1. članka 50. ZoCes-a, odgovara za štetu po osnovi krivnje, ukoliko na zahtjev osobe koja gospodari lovištem, javnu cestu ne označi prometnom signalizacijom i opremom sukladno posebnim propisima. Drugim riječima, krivnja pravne osobe koja upravlja cestom odnosno koncesionara može se sastojati samo u propustu da postavi posebnu signalizaciju i znakove koji će sudionike u prometu upozoravati na opasnost od mogućeg naleta divljači.

(...)

... a to je odštetna odgovornost osoba koje gospodare lovištima. Odštetna odgovornost osoba koje gospodare lovištima (lovoovlaštenika i lovozakupnika) i načela na kojima se ta odgovornost zasniva nisu predmet uređenja ZoCes-a (v. sadržaj članka 1. ZoCes-a u točki 6. obrazloženja ovog rješenja).

Njihova odgovornost – i to kao objektivna odgovornost – uređena je (i nadalje) Zakonom o lovstvu i općim propisima obveznog prava (članci 1063.-1067. Zakona o obveznim odnosima, 'Narodne novine' broj 35/05. i 41/08.), a osporenim člankom 50. stavkom 1. ZoCes-a nije derogirana.«

Dakle, za štetu koju divljač nanese vozilima na javnim cestama vrijede pravila o odgovornosti za opasnu stvar, kako se izjasnila i sudska praksa (primjerice presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Rev-2070/1992-2 od 16. prosinca 1992., broj: Rev-1312/07-2 od 9. srpnja 2008., te broj: Gzz-4/04-2 od 30. lipnja 2004.). To pitanje nije predmet ocjene u ovom predmetu, jer se osporeni članak 83. stavci 3. i 4. Zakona o lovstvu ne odnose na štete od divljači na javnim cestama.

13.1. S druge strane, Ministarstvo poljoprivrede u svom očitovanju tvrdi da 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«. Kako je već navedeno u točki 12. obrazloženja ove odluke, divljač je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ali ne predstavlja opće dobro već prirodno bogatstvo. Dakle, divljač je u okviru Zakona o lovstvu prirodno bogatstvo za koje vrijedi poseban administrativnopravni režim. Divljač je, u tom smislu, predmet prava lova.

Pravo lova pripada javnoj vlasti i ona ga putem koncesije ili zakupa prenosi na lovoovlaštenike.

Položaj lovoovlaštenika je uređen Zakonom o lovstvu, a jedna od njegovih obveza je i obveza naknađivanja štete. Pravo lova definirano je člankom 5. i člankom 6. stavkom 1. Zakona o lovstvu, koji glase:

»Članak 5.

(1) Pravo lova stječe:

1. vlasnik, ustanovljenjem lovišta na vlastitom zemljištu,

2. druga pravna ili fizička osoba:

– koncesijom na državnom lovištu,

– zakupom državnog lovišta, zajedničkog lovišta ili privatnog lovišta.

(2) Vlasniku zemljišta bez prava lova određuje se naknada za ograničenja kojima je podvrgnut u ostvarivanju prava lova drugih osoba, u skladu s ovim Zakonom.

Članak 6.

(1) Pravna i fizička osoba može steći pravo lova na lovištima u vlasništvu Republike Hrvatske na temelju koncesije ili zakupa na način i pod uvjetima propisanim ovim Zakonom i zakonom kojim se uređuju koncesije.

(...)

Stoga je za Ustavni sud potpuno neprihvatljivo i pravno nelogično očitovanje Ministarstva poljoprivrede koje divljač kvalificira kao opće dobro. Pitanje vlasništva nad divljači nije relevantno za ovaj predmet u kojemu se raspravlja o izvanugovornoj odgovornosti za štetu od divljači.

14. S aspekta odštetne odgovornosti Zakon o lovstvu razlikuje dvije vrste divljači: stalnu i migratornu.

Za štetu koju počini divljač u lovištu odgovara lovoovlaštenik lovišta u kojem ta divljač stalno živi (stalna divljač). Stavkom 2. članka 83. Zakona o lovstvu propisana je oboriva presumpcija po kojoj se smatra da divljač stalno živi u lovištu u kojem je počinjena šteta, ako lovoovlaštenik u tom lovištu ne dokaže protivno.

Tek kada lovoovlaštenik dokaže da je šteta počinjena od divljači koja stalno ne živi u lovištu (migratorna divljač), dolazi do primjene osporenih stavaka 3. i 4. članka 83. Zakona o lovstvu. Tada lovoovlaštenik odgovara i za štetu koju počinji divljač koja stalno ne živi u lovištu. U slučaju nastupa takve štete ima pravo na odstrjel divljači koja je počinila štetu.

Pravo na odstrjel se ostvaruje na temelju odobrenja nadležnog upravnog tijela uz suglasnost ministarstva ili odobrenja ministarstva kada je šteta počinjena u državnom lovištu uz predočenje dokaza o naknađivanju štete. Odstrjel migratorne divljači se odobrava do visine nadoknađene štete (stavak 4. članka 83. Zakona o lovstvu).

15. Razmatrajući prigovore predlagatelja, Ustavni sud prvo ponavlja svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava »mora vrlo široko tumačiti«, jer obuhvaća »načelno sva imovinska prava« (v., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-72/1995 od 11. travnja 2000., broj: U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. – »Narodne novine« broj 88/09., broj: U-I-2643/2007 od 2. prosinca 2009., broj: U-III-689/2008 od 27. listopada 2010., broj: U-III-3871/2009 od 13. svibnja 2010. itd.). Stoga zakonom nametnuta odgovornost lovoovlaštenika za štetu od divljači (čime dolazi do umanjenja njihove imovine i do umanjenja ekonomskih interesa vezanih uz poslovanje trgovačkih društava i obrta koji se bave vođenjem lovišta) predstavlja miješanje u njihova imovinska prava, te spada u domašaj jamstva iz članka 48. stavka 1. Ustava.

16. Budući da je stavkom 3. članka 83. Zakona o lovstvu nametnuta odštetna odgovornost za migratornu divljač, odnosno onu koja nije pod neposrednim nadzorom lovoovlaštenika i ne živi stalno u lovištu kojega on koristi na temelju zakupa ili koncesije, Ustavni sud utvrđuje da takvo miješanje predstavlja ograničenje imovinskih prava lovoovlaštenika koja spadaju pod drugo pravilo sadržano u članku 50. stavku 1. Ustava, te u okviru tog pravila osporeno miješanje mora biti razmotreno u ovom ustavnosudskom postupku.

Nedvojbeno je da je miješanje u imovinska prava lovoovlaštenika poduzeto na temelju zakonske odredbe (članak 83. stavak 3. Zakona o lovstvu) koja je jasna, precizna i predvidljiva. Dakle, miješanje je provedeno »pod uvjetima predviđenim zakonom«. Stoga je u nastavku potrebno odgovoriti na još dva pitanja:

a) je li miješanje ima legitimni cilj u općem ili javnom interesu?

b) ako da, je li postignuta pravedna ravnoteža između općeg ili javnog interesa zajednice i zaštite imovinskih prava pojedinca ili je tim miješanjem pojedincu nametnut prekomjeran (nerazmjeran) pojedinačni teret?

1) Legitimni cilj

17. U ovom slučaju proizlazi da je zakonodavac kao temeljno načelo kod propisivanja odgovornosti za štetu propisao načelo sprječavanja štete. Mjere za sprječavanje štete dužni su poduzimati lovoovlaštenici i drugi korisnici zemljišta na području lovišta (članak 77. Zakona o lovstvu). Ukoliko do štete od divljači, unatoč poduzetim mjerama dođe, odgovornost za štetu je propisana člankom 83. Zakona o lovstvu.

Dakle, temeljni cilj propisivanja odštetne odgovornosti jest pojačana zaštita lovišta i divljači kao javnoga dobra, gospodarenje lovištima pažnjom dobrog gospodarstvenika od svih lovozakupnika te posebno zaštita prava drugih ljudi (oštećenika) kroz posebna pravila o dužnosti naknade štete od divljači.

Tako određeni ciljevi su legitimni i mogu opravdati miješanje javne vlasti u imovinska prava lovoovlaštenika.

2) Razmjernost

18. Ustavni sud mora još utvrditi je li postignuta pravedna ravnoteža između zahtjeva od općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom prava lovoovlaštenika (prije svega imovinskih, koje oni ostvaruju iskorištavanjem lovišta na temelju ugovora o zakupu ili koncesiji).

Člankom 83. stavkom 3. uveden je zakonski režim koji regulira odštetnu odgovornost za divljač. Člankom 83. stavkom 3. Zakona o lovstvu u biti je olakšan položaj oštećenika jer on ne mora dokazivati čija je divljač, budući da štetu od divljači, po zakonskoj presumpciji, uvijek naknađuje lovoovlaštenik.

Zakonodavac je člankom 83. stavkom 4. Zakona o lovstvu ustanovio posebno zakonsko pravo prijeboga/kompenzacije u korist onih lovoovlaštenika koji naknade štetu od migratorne divljači jer oni mogu plaćeni novčani iznos prebiti s vrijednošću te divljači.

Stoga je temeljno pitanje je li zakonodavac uspostavio pravednu ravnotežu između nametnute obveze naknade štete i prava na odstrjel migratorne divljači od koje je šteta nastala.

19. S tim u vezi Ustavni sud primjećuje da je ministar poljoprivrede donio Odštetni cjenik za izračun naknade za štete na divljači u lovištu («Narodne novine» broj 67/06.; u daljnjem tekstu: Odštetni cjenik), kojim je određena visina naknade za štetu počinjenu na divljači, te mjerila i kriteriji za naknadu štete na divljači i lovištu, kao i vrijednost naknade za štetu koju počinji divljač koja u lovištu stalno ne živi. Primjerice, naknada za smeđeg medvjeda se ovisno o dobi kreće u rasponu od 1.400,00 kn do 25.000,00 kn, dok se naknada za srnu ovisno o dobi kreće od 200,00 kn do 2.000,00 kn. U Odštetnom cjeniku, propisano je, između ostaloga:

»II.

Za štetu na poljoprivrednim i šumskim kulturama 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 u vrijednosti do visine nadoknađene štete.

U vrijednost krupne divljači uračunava se vrijednost mesa i trofeja ovisno o spolnoj i dobnoj strukturi, a obračunava se primjenom sljedeće tablice: (...)«

Dakle, ministar poljoprivrede je Odštetnim cjenikom propisao maksimalnu visinu naknade koju lovoovlaštenik može steći kada migratorna divljač nekome nanese štetu. Međutim, navedeno propisivanje treba dovesti u vezu s dijelom stavka 4. članka 83. Zakona o lovstvu kojim je

propisano da se odstrjel migratorne divljači može odobriti do visine nadoknađene štete. No, nije određeno što u slučaju ako je isplaćena naknada štete veća od vrijednosti pojedine divljači iz Odštetnog cjenika. Valja pretpostaviti da razliku u vrijednosti snosi lovoovlaštenik.

20. S obzirom na sve navedeno, Ustavni sud utvrđuje da nije postignuta pravedna ravnoteža između općeg interesa da se šteta od migratorne divljači naknadi i obveze koje su u naknadi štete propisane za lovoovlaštenika te, s tim u vezi, i mogućeg umanjenja imovine lovoovlaštenika (u slučaju kada isplaćena naknada po rješenju nadležnog tijela ne pokriva stvarnu štetu koju je migratorna divljač počinila na poljoprivrednim kulturama). Ocjena je Ustavnog suda da je lovoovlašteniku nametnut pojedinačan i prekomjeran teret osporenim stavcima 3. i 4. članka 83. Zakona o lovstvu. Zbog toga se miješanje u imovinu lovoovlaštenika ne može smatrati razmjerno legitimnom cilju koji se želio postići.

21. Stoga je rješenje iz stavaka 3. i 4. članka 83. Zakona o lovstvu nesuglasno s jamstvom prava vlasništva u materijalnom i postupovnom aspektu (članak 16. stavak 1. u vezi s člancima 48. stavkom 1. i 50. stavkom 1. Ustava).

Novo zakonodavno rješenje mora na jasan način propisati pretpostavke odštetne odgovornosti za migratornu divljač uz postizanje pravedne ravnoteže između općeg interesa zaštite od šteta koje nanese divljač i interesa lovoovlaštenika koje ima iz sklopljenih ugovora o zakupu ili koncesiji lovišta, uzimajući u obzir da migratorna divljač ne pripada u lovnogospodarsku osnovu ili program uzgoja divljači.

22. Iz navedenih je razloga Ustavni sud prihvatio prijedlog predlagatelja, pokrenuo postupak i ukinuo članak 83. stavke 3. i 4. Zakona o lovstvu, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona (točka I. izreke odluke).

23. Cijeneći činjenicu da se ukidanjem članka 83. stavaka 3. i 4. Zakona o lovstvu otvara pravna praznina u pogledu odgovornosti za štetu od migratorne divljači, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinutog članka 83. stavaka 3. i 4. Zakona o lovstvu do isteka roka određenog točkom II. izreke ove odluke, kako bi Hrvatskom saboru ostavio dovoljno vremena za usklađivanje ukinutih odredbi Zakona o lovstvu s Ustavom.

24. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-2813/2014

Zagreb, 3. lipnja 2016.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

P
r
e
d
s

j
e
d
n
i
c
a
d
r
.
s
c
.
J
a
s
n
a
O
m
e
j
e
c
,
v
.
r
.