

OPINIA ZLECONA

wykonana na potrzeby organów Sejmu

Warszawa, 11 grudnia 2004 r.

OPINIA

**w sprawie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy –
Prawo łowieckie.**

1. Prawo łowieckie zawiera rozwiązania prowadzące do nałożenia na myśliwych obowiązku przynależności do Polskiego Związku Łowieckiego.

Wynika to z art. 32 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 1 i ust. 2 p. 1 powołanej ustawy. Art. 32 ust. 1 stanowi, że Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych. W myśl art. 42 ust. 1 polowanie „może być wykonywane przez członków Polskiego Związku Łowieckiego”, a podczas polowania „uprawniony do jego wykonywania zobowiązany jest posiadać legitymację członkowską Polskiego Związku Łowieckiego”.

Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki. Wydaje się, że wynikająca z ustawy zasada, zgodnie z którą osoba nie będąca członkiem Polskiego Związku Łowieckiego, ale należąca do innej organizacji łowieckiej, nie może „wykonywać polowania”, ogranicza wolność zrzeszania się zagwarantowaną w art. 58 Konstytucji RP. Wspomniane ograniczenie polega na tym, że ustawa Prawo łowieckie w istocie blokuje powołanie nowych zrzeszeń myśliwych, gdyż ich członkowie nie mogliby polować, gdyby nie byli jednocześnie członkami Polskiego Związku Łowieckiego.

Dopuszczenie przez ustawę członków jednego tylko zrzeszenia, a mianowicie Polskiego Związku Łowieckiego, stanowi nadmierną ingerencję w sferę wolności zrzeszania się. Tego rodzaju ingerencja nie może być uznana za konieczną w demokratycznym państwie, a zatem jej ustanowienie pozostaje w sprzeczności z określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaganiami dotyczącymi ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Do istoty demokratycznego państwa należy pluralizm zrzeszeń; w interesie publicznym pozostaje zatem tworzenie zrzeszeń, nie zaś ograniczanie możliwości ich powstawania, które budzi wątpliwości zarówno z punktu widzenia zasady pomocniczości „umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (Preambuła do Konstytucji RP), jak też ze względu na postanowienie art. 1 Konstytucji RP, w myśl którego „Rzeczpospolita jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. Uczynienie łowiectwa domeną jednej tylko organizacji zrzeszającej myśliwych pozostaje w sprzeczności z koncepcją państwa jako dobra wspólnego, która znajduje potwierdzenie w art. 1 ustawy Prawo łowieckie stanowiącym, że zwierzęta łowne będąc dobrem ogólnonarodowym stanowią własność Skarbu Państwa. „Wykonywanie polowanie” nie może być zatem domeną jednej tylko organizacji skoro jest równoznaczne z korzystaniem z dobra ogólnonarodowego. Omawiane postanowienia Prawa łowieckiego sprowadzają prawo do polowania do wolności zrzeszania się, którą ograniczają. Przedmiotowe ograniczenie nie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, gdyż nie znajduje uzasadnienia „w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego” (por. L. Garlicki, red. : Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2003, uwagi do art. 31 ust. 3, s. 28). Nie uzasadniają dokonanego w ustawie ograniczenia wskazane w art. 31 ust. 3 materialne przesłanki, a w szczególności bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie publiczne, moralność publiczna, wolności i prawa innych osób.

Analizowane postanowienia Prawa łowieckiego naruszają także art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się. Wynikający z ustawy obowiązek przynależności myśliwych do Polskiego Związku Łowieckiego pozostaje w sprzeczności z tym prawem, a jego ustanowienie podlega innym ograniczeniom niż dopuszczone przez Konwencję ograniczenia „konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i

zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Zarezerwowanie w drodze ustawy Prawo łowieckie możliwości „wykonywania polowania” dla członków Polskiego Związku Łowieckiego budzi wątpliwości także ze względu na dyskryminacyjny charakter tego rozwiązania; osoby nie będące członkami wspomnianego Związku bądź należące do innych zrzeszeń łowieckich są w ten sposób potraktowane gorzej (dyskryminacja sensu stricto) aniżeli członkowie Polskiego Związku Łowieckiego (uprzywilejowanie), co pozostaje w sprzeczności z przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniem zakazu dyskryminacji jako obejmującego zakaz wprowadzania zarówno unormowań pogarszających sytuację określonej grupy podmiotów, jak i unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów (tak w orzeczeniu U 7/87). W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podobnych ze względu na określoną cechę relewantną (myśliwi), które nie znajduje uzasadnienia, a zatem z dyskryminacją, a więc z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP.

Wynikające z ustawy Prawo łowieckie zarezerwowanie możliwości polowania dla członków Polskiego Związku Łowieckiego budzi wątpliwości także z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji dla wolności działalności gospodarczej. Ustawa wprowadza rozwiązania przewidujące, że jedynie Polski Związek Łowiecki zrzesza osoby prowadzące gospodarkę łowiecką. W myśl art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne „tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Ustawa Prawo łowieckie nie identyfikuje tego interesu przesądzając arbitralnie, że prowadzenie gospodarki łowieckiej należy do zadań Polskiego Związku Łowieckiego i przyznając prawo „wykonywania polowania” wyłącznie członkom tego zrzeszenia.

2. Art. 33 ust. 1 Prawa łowieckiego stanowi, że koła łowieckie zrzeszają osoby fizyczne i są podstawowym ogniwem organizacyjnym w Polskim Związku Łowieckim w realizacji celów i zadań łowiectwa. W myśl **art. 33 ust. 6** powołanego artykułu w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Ustawa przewiduje zatem sądową kontrolę decyzji dotyczących członkostwa, co pozostaje w zgodzie z duchem Konstytucji RP, zwłaszcza w sytuacji, w której przynależność do Związku przesądza o możliwości korzystania z praw i

wolności jednostki. Właściwość sądu znajduje uzasadnienie w szczególności w tym, że jest on powołany do sprawowania nadzoru nad stowarzyszeniami. Jednakże nadzór nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego sprawuje na mocy Prawa łowieckiego minister właściwy do spraw środowiska, przy czym stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach regulujące zasady nadzoru nad stowarzyszeniami. Przepisy te przewidują nadzór administracyjny oraz nadzór sądowy. Prawo łowieckie powierza jednak sprawowanie nadzoru właściwemu ministrowi, co może przemawiać za powierzeniem sprawowania kontroli decyzji dotyczących członkostwa w Polskim Związku Łowieckim sądowi administracyjnemu.

Sporządził:
- na zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi -

Dr Ryszard Piotrowski

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Za zgodność:
M.Guzowska