



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 15 października 2013 r.

**PG VIII TK 59/13**  
(P 19/13)

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	16. 10. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności przepisów art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zmianami) w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zmianami)**

w zakresie, w jakim dopuszcza utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności unormowań art. 26 oraz art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego z wzorcami kontroli zawartymi we wskazanych w petitum pytania przepisach ustawy zasadniczej.

Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z następującym stanem faktycznym oraz prawnym.

Wyrokiem z dnia czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G oddalił skargę G B. i R B. na uchwałę Sejmiku Województwa L z dnia lutego 2008 r. w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie, uznając, że zaskarżona uchwała ingeruje w treść prawa własności skarżących, dotyczącego ich nieruchomości, w zakresie niedopuszczalnym przez obowiązujący porządek prawny.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zakwestionowane przepisy art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego naruszają art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, wprowadzają bowiem nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności właścicieli nieruchomości, dopuszczając utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości wbrew woli jej właściciela.

Pytanie prawne zawiera również pogląd, że wspomniane przepisy Prawa łowieckiego są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP także przez to, że naruszają istotę prawa własności.

Ocena poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawia się następująco.

Przepisy art. 26 oraz art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego mają następujące brzmienie:

„Art. 26. W skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

- 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono wykonywania polowania;
- 2) tereny w granicach administracyjnych miast; jeżeli jednak granice te obejmują większe obszary leśne lub rolne, z obszarów tych może być utworzony obwód łowiecki lub mogą być one włączone do innych obwodów łowieckich;
- 3) tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości;
- 4) budowle, zakłady i urządzenia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń.

Art. 27. 1. Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej.”.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Z kolei, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W końcu, zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W doktrynie przyjmuje się, że własność (rozumiana w tym miejscu szeroko, jako synonim praw majątkowych) w warunkach współczesnej cywilizacji stanowi jedno z kluczowych praw tworzących podstawy zaspokajania zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb człowieka. Realnie wpływa na wolność człowieka i jego poczucie godności (por. Jerzy Ciemniowski, *Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności*, [w:] *Księga XX – lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 474).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego podkreślają również, że w ustalonym katalogu praw podmiotowych człowieka i obywatela (w podrozdziale Konstytucji „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”) na pierwsze miejsce wysunięta została problematyka własności, praw majątkowych, ich ochrony i dziedziczenia. Taka preferencja nawiązuje do systemu ekonomiczno - społecznego państwa, do zasad gospodarki rynkowej i własności prywatnej jako podstawy tej gospodarki. Jeśli prawa wyrażone w art. 20, 21 i 22 Konstytucji sformułowane zostały od strony powinności i obowiązków państwa i mają charakter publicznoprawny, to katalog praw zawartych w art. 64 wyraża konkretne prawa podmiotowe. Sformułowania tego przepisu stanowią samoistną podstawę konstytucyjnoprawną dla realizacji i ochrony określonych tu praw.

Katalog konkretyzuje poszczególne prawa w nawiązaniu do szerszego zespołu praw i wolności człowieka i obywatela. Równocześnie jednak treść katalogu kieruje aktywność obywateli na dążenie do realizacji określonych w nim praw, na uprawnienie do oddziaływania na organy państwowe i samorządowe w celu tworzenia warunków do realizacji tych praw (por. Stanisław Malarski, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 120).

Tym samym, w nauce dominuje pogląd, że prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca Konstytucja RP traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej norma należy do podstawowych zasad ustrojowych RP, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 313 – 314).

W końcu, w literaturze przedmiotu podnosi się, że ograniczenia prawa własności muszą czynić zadość wymaganiami proporcjonalności, czyli mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Choć zasada ta nie została wspomniana w art. 64 ust. 3 Konstytucji, to nie ulega wątpliwości, że znajduje ona pełne zastosowanie do prawa własności (por. Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 64, s. 20 - 21 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo własności i jego gwarancje, wskazane w art. 64 Konstytucji, należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym (por. wyroki, wydane w pełnym składzie Trybunału: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3, s. 37 i z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 29, s. 153 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Trybunału, przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności. Dlatego też tak istotne znaczenie mają gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 78, s. 411 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi również na stanowisku, że, stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw obywatelskich nigdy nie mogą naruszać ich istoty i są dopuszczalne tylko

wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Stąd też własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), o ile wprowadzenie ustawowego ograniczenia musiałoby być konieczne dla spełnienia którejś z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) [por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 134, s. 1427 oraz powołane tam orzecznictwo].

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia (por. wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 18 oraz powołane tam orzecznictwo).

Należałoby również podkreślić, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej

legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. Bez znaczenia jest też argument porównawczy, że podobne środki w ogóle bywają stosowane w innych państwach. Tylko bowiem odwołanie się geograficzne i historyczne do środków koniecznych w demokratycznym państwie prawnym może mieć wartość perswazyjną. Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu (por. wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11/A/2005, poz. 132, s. 1497 – 1498 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego” zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej (por. wyrok z dnia 11 października 2011 r., sygn. P 18/09, OTK ZU Nr 8/A/2011, poz. 81, s. 1355).

Przepis art. 2 Prawa łowieckiego statuuje, że zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. Unormowanie to, powielając rozwiązanie przyjęte w poprzednio obowiązującej



ustawie z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim ma zasadnicze znaczenie prawno – ustrojowe dla funkcjonowania łowiectwa w Polsce i determinuje pozostałe regulacje dotyczące omawianej sfery społeczno – gospodarczej. W szczególności wspomniane unormowanie oznacza, że prawo polowania nie jest związane z własnością ziemi, a w konsekwencji otwiera drogę do systemu dzierżawy obwodów łowieckich przez podmioty niebędące właścicielami gruntów.

Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, oznacza ochronę zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej (art. 1 Prawa łowieckiego). Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 omawianej ustawy). Obwody łowieckie wydzierżawia się kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego lub Polskiemu Związkowi Łowieckiemu (art. 28 ust. 1 i ust. 1a). Obwody łowieckie wydzierżawiają, na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej – dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe lub starosta (art. 29 ust. 1). Natomiast obwód łowiecki obejmujący obszar gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania może być wydzierżawiony kołom łowieckim za zgodą tych organów (art. 29 ust. 1a).

Innymi słowy, obowiązująca ustawa przesądza, że wydzierżawianie obwodów łowieckich odbywa się za zgodą jedynie niektórych zarządców lub posiadaczy obszarów gruntów (organy wojskowe) lub po zasięgnięciu opinii jedynie niektórych organów (wójt, burmistrz, prezydent miasta) lub samorządów (izba rolnicza). Prywatny właściciel lub posiadacz gruntu nie posiada na tym etapie żadnych uprawnień stanowiących (wyrażenie zgody) ani nawet opiniodawczych. W tej sytuacji, szczególnego znaczenia, z punktu widzenia

ochrony konstytucyjnych uprawnień właścicielskich, nabiera procedura tworzenia obwodów łowieckich.

Zgodnie z zakwestionowanym w pytaniu prawnym przepisem art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego, ustawodawca scedował na właściwy sejmik województwa prawo podziału gruntu na obwody łowieckie oraz zmiany granic tychże obwodów. Ustawodawca przyznał równocześnie uprawnienia opiniodawcze, w omawianym zakresie, właściwemu dyrektorowi regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Polskiemu Związkowi Łowieckiemu oraz właściwej izbie rolniczej. Podział na obwody łowieckie obszarów gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania oraz zmiana granic tych obwodów zostały obwarowane koniecznością porozumienia z tymi organami. Natomiast żadnych uprawnień stanowiących lub chociażby opiniodawczych, w omawianym zakresie, ustawodawca nie przyznał prywatnym właścicielom lub posiadaczom gruntów.

W tym miejscu wypada odnotować, że braku jakiegokolwiek wpływu właścicieli lub posiadaczy gruntów na podział gruntów na obwody łowieckie oraz na zmianę granic tychże obwodów nie konwalidują wskazane wyżej uprawnienia opiniodawcze izb rolniczych.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 ze zmianami), utworzono samorząd rolniczy działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Członkami samorządu rolniczego są osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych oraz członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe (art. 1 ust. 2

powołanej ustawy). Innymi słowy, osoby fizyczne, które nie są wymienionymi wyżej podatnikami lub nie posiadają wkładów gruntowych w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych – nie są członkami samorządu rolniczego, choćby nawet mieszkały lub okresowo przebywały na terenie, który wchodziłby w skład obwodu łowieckiego.

Izby rolnicze są jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego (art. 3 ust. 1 ustawy o izbach rolniczych). Organami izby są: walne zgromadzenie, komisja rewizyjna, zarząd i rady powiatowe izby (art. 9 ust. 1 ustawy). Na marginesie wypada odnotować, że walne zgromadzenie bynajmniej nie składa się z wszystkich członków samorządu, jako że członkowie walnego zgromadzenia są wybierani w wyborach pośrednich i dwustopniowych (art. 24 ust. 1). Tym samym, już choćby struktura izb rolniczych wskazuje, że mogą one działać na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentować uogólnione interesy zrzeszonych podmiotów. Natomiast możliwość reprezentowania interesów poszczególnych członków samorządu (członków w rozumieniu art. 1 ust. 2 analizowanej ustawy), zwłaszcza w sytuacji wystąpienia rozbieżności w zakresie tychże interesów, wydaje się iluzoryczna.

W doktrynie przyjmuje się, że treścią prawa własności jest korzystanie z rzeczy przez właściciela, co oznacza przede wszystkim możliwość jej posiadania, pobierania z niej pożytków oraz rozporządzania rzeczą. Możliwość korzystania z rzeczy oraz możliwość rozporządzania rzeczą stanowią istotę prawa własności. Właściciel może bowiem rzecz posiadać, używać jej, czerpać z niej pożytki i korzyści, przetwarzać ją lub zużyć. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą polega na prawie wyzbycia się jej w drodze przeniesienia własności, rozporządzenia na wypadek śmierci, a także do obciążania rzeczy poprzez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, wydzierżawienie lub oddanie w najem (por. Elżbieta Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom I, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 1999, s. 365 – 366 oraz powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

Włączenie określonej nieruchomości do obwodu łowieckiego stanowi głęboką ingerencję w prawo własności właściciela tejże nieruchomości. Przede wszystkim na omawianym terenie prowadzona jest gospodarka łowiecka przez dzierżawcę lub zarządcę, co niewątpliwie, w sposób znaczący, ogranicza możliwość posiadania i pobierania pożytków z nieruchomości przez właściciela. Gospodarka łowiecka prowadzona jest w oparciu o roczne i wieloletnie plany łowieckie, a także w drodze odstrzałów redukcyjnych (art. 8 ust. 2 – 4 Prawa łowieckiego). Roczne plany łowieckie sporządzane są przez dzierżawców obwodów łowieckich, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i podlegają zatwierdzeniu przez właściwego nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim., natomiast wieloletnie łowieckie plany hodowlane sporządzają dyrektorzy regionalnych dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z marszałkami województwa i Polskim Związkiem Łowieckim. Na kształt tych planów właściciel prywatnej nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego nie ma żadnego wpływu.

Ustawodawca przesądził, że łowiectwo jest prowadzone w warunkach stałego polepszania zwierzynie środowiska jej bytowania (art. 11 ust. 1 Prawa łowieckiego). Gospodarowanie populacjami zwierzyny wymaga w szczególności: tworzenia stałych i okresowych osłon dla zwierzyny (lasy, zadrzewienia, zakrzewienia, remizy, osłony miejsc lęgowych), wzbogacania naturalnej bazy żerowej dla zwierzyny w lasach, zachowania istniejących naturalnych zbiorników wodnych, rekonstrukcji i tworzenia nowych, racjonalnego stosowania środków chemicznych w rolnictwie i leśnictwie, stosowania terminów i technik agrotechnicznych niezagrożających bytowaniu zwierzyny na danym terenie, utrzymywania korytarzy (ciągów) ekologicznych dla zwierzyny, utrzymywania struktury wiekowej i płciowej oraz liczebności populacji zwierzyny właściwych dla zapewnienia równowagi ekosystemów oraz

realizacji głównych celów gospodarczych w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie, jak również ochrony zwierzyny przed zagrożeniem ruchu pojazdów samochodowych na drogach krajowych i wojewódzkich (art. 11 ust. 2). Wydaje się, że właśnie kwestia zachowania istniejących, naturalnych zbiorników wodnych legła u podstaw konfliktu, zakończonego skierowaniem do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego przez Naczelną Sąd Administracyjny. Jednakże w petitum tegoż pytania nie zaproponowano zbadania konstytucyjności art. 11 ust. 2 pkt 3 Prawa łowieckiego.

Istotnym elementem gospodarki łowieckiej jest wykonywanie polowania przez członków Polskiego Związku Łowieckiego (a w niektórych wypadkach również przez cudzoziemców). Przez polowanie Prawo łowieckie rozumie tropienie, strzelanie z myśliwskiej broni palnej, łowienie sposobami dozwolonymi zwierzyny żywej oraz łowienie zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych – zmierzające do wejścia w jej posiadanie (art. 4 ust. 2). Okresy polowań na zwierzęta łowne dla terytorium RP określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Przyrody oraz Polskiego Związku Łowieckiego (art. 44 ust. 1 Prawa łowieckiego). Sejmik województwa jest uprawniony w uzasadnionych przypadkach do skracania, w drodze uchwały, okresów polowań na terenie województwa, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego i dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (art. 44 ust. 2). Z kolei, szczegółowe warunki wykonywania polowania określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego (art. 43 ust. 3). W sytuacji, gdy właściciel gruntu wchodzącego w skład obwodu łowieckiego musi tolerować wykonywanie polowania na tym gruncie, określenie okresu polowań na zwierzęta łowne oraz sposobu wykonywania polowania wydaje się mieć istotny

wpływ na zakres ograniczeń w realizacji przez właściciela jego prawa własności.

W tym miejscu należy odnotować, że ustawa – Prawo łowieckie zawiera ogólne regulacje dotyczące wykonywania polowania (art. 42 – 45), jak również normuje wymogi dotyczące polowania indywidualnego (art. 42b ust. 1 i ust. 2), polowania wykonywanego przez cudzoziemca (art. 43 ust. 1 i ust. 2), odstrzału lub odłowu zwierzyny do celów związanych z badaniami naukowymi i edukacją, dla odbudowy populacji, zasiedlania i reintrodukcji gatunków zwierzyny lub dla koniecznych działań w celach hodowlanych, także w okresach ochronnych (art. 44 ust. 3 – ust. 12), jak również odstrzału lub odłowu redukcyjnego zwierzyny, w przypadku nadmiernego zagęszczenia tejże zwierzyny (art. 45 ust. 1 i ust. 3) oraz odstrzału zastępczego zwierzyny (art. 45 ust. 2). Ustawa nie zawiera regulacji dotyczących wykonywania polowania zbiorowego (to jest polowania najbardziej uciążliwego dla prywatnego właściciela nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego, które to polowanie wiąże się z koniecznością znoszenia obecności wielu myśliwych oraz uczestników naganki, nierzadko z psami). Ustawodawca nie unormował również polowania przy stogach, polowania zbiorowego z ambon ani polowania z łodzi.

Regulacje dotyczące zasad i sposobu wykonywania polowania zbiorowego zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. Nr 61, poz. 548 ze zmianami) [§ 2 pkt 13 i pkt 14c oraz § 25 - § 42]. Rozporządzenie, między innymi, nakłada na dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego obowiązek uprzedniego zawiadomienia właściwych miejscowo nadleśniczych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o terminach organizowanych przez siebie polowań zbiorowych (§ 28). Rozporządzeniodawca nie przewidział natomiast obowiązku zawiadomienia o terminie polowania zbiorowego właściciela prywatnej nieruchomości objętej obwodem łowieckim, na której ma zostać przeprowadzone polowanie.

Omawiane rozporządzenie, samo w sobie, budzi wątpliwości natury konstytucyjnej odnośnie zgodności z upoważnieniem ustawowym oraz uregulowania materii nienormowanych w ustawie (polowanie zbiorowe, polowanie zbiorowe z ambon, polowanie przy stogach, polowanie z łodzi). Niezależnie od powyższego, należałoby odnotować, że ograniczanie prawa własności w drodze aktu podustawowego (a każde polowanie na cudzym gruncie ingeruje w prawo własności) wydaje się niedopuszczalne.

Nałożony przez ustawodawcę na właściciela gruntu wchodzącego w skład obwodu łowieckiego obowiązek znoszenia wykonywania na tym terenie polowania wiąże się z obowiązkiem tolerowania wznoszonych na tymże terenie, przez myśliwych, urządzeń łowieckich, takich jak, przykładowo: ambony, paśniki, lizawki (art. 12 Prawa łowieckiego). Wprawdzie wzniesienie takich urządzeń jest obwarowane wymogiem uzyskania zgody właściciela gruntu, jednakże odmowa wyrażenia takiej zgody, na mocy art. 48 pkt 3 Prawa łowieckiego, powoduje automatycznie pozbawienie możliwości uzyskania przez właściciela odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzęta oraz przy wykonywaniu polowania (co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska). Natomiast wykroczenie, określone w art. 51 pkt 5 omawianej ustawy, penalizuje nie tylko niszczenie takich urządzeń, ale również wybieranie karmy lub soli z lizawek (choćby, przykładowo, w celu zniechęcenia zwierzyny do bytowania na danym terenie prywatnym).

Właściciel gruntu włączonego do obwodu łowieckiego został również pozbawiony możliwości podejmowania szeregu innych działań zniechęcających zwierzynę do przebywania na swoim gruncie. Omawiana ustawa wprowadza jednoznaczny i bezwzględny zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny (art. 9 ust. 1 pkt 2 Prawa łowieckiego). W konsekwencji, prywatny właściciel nieruchomości nie może na własnym terenie, przykładowo, dopuszczać do tego, by jego psy płoszyły zwierzynę, podczas gdy

płoszenie takie jest całkowicie sankcjonowane nie tylko podczas polowań i odłowów, ale również podczas sprawdzianów pracy psów myśliwskich oraz szkoleń psów myśliwskich, organizowanych przez Polski Związek Łowiecki. Nadto, wobec zakazu przetrzymywania zwierząt, ze względów oczywistych, właścicielowi gruntu nie przysługuje również uprawnienie do zajęcia „cudzego” (stanowiącego własność Skarbu Państwa) zwierzęcia, które wyrządziło szkodę na gruncie, uregulowane w art. 432 Kodeksu cywilnego.

We wskazanym wyżej kontekście wypadałoby odnotować, że zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzi kwestia unormowania wynagradzania szkód wyrządzanych przez zwierzynę w stanie wolnym oraz przy wykonywaniu polowania (także na terenie prywatnym włączonym do obwodu łowieckiego).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swym orzecznictwie, że choć z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak w sytuacji, gdy ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednym podmiotom, musi respektować konstytucyjne zasady. Wśród nich należy zwrócić uwagę na zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) [por wyrok z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, w wersji nadesłanej Prokuratorowi Generalnemu – s. 18].

Zgodnie z art. 46 ust. 1 Prawa łowieckiego, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, a także przy wykonywaniu polowania. Tym samym, nie przysługuje żadne odszkodowanie za szkody wyrządzone przez inne zwierzęta, niż wymienione we wspomnianym przepisie, ani za szkody innego rodzaju, niż wyrządzone w uprawach i płodach rolnych. Nadto, ustawodawca przeniósł odpowiedzialność odszkodowawczą z właściciela dzików, łosi, jeleni, danieli i saren w stanie



wolnym, to jest Skarbu Państwa, na dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego, co nieporównanie mniej skutecznie chroni prawa poszkodowanego, między innymi w przypadku złej sytuacji finansowej zarządcy lub dzierżawcy.

Powyższe zastrzeżenia potęguje wyraźna niekonsekwencja prawodawcy polskiego, tak na poziomie ustawy, jak i na poziomie rozporządzeń. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych, lista ta obejmuje 31 gatunków. Tym samym, szkody wyrządzone przez 26 gatunków zwierząt łownych nie są rekompensowane ani przez Skarb Państwa, ani przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego. Z kolei, § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 marca 2005 r. stanowi, że łosie (byki, klempy i łoszaki) obejmuje się całoroczną ochroną, co jest równoznaczne z całorocznym zakazem polowań na ten gatunek zwierząt łownych. Mimo to, jak wykazano wyżej, obowiązuje odpowiedzialność odszkodowawcza dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a nie Skarbu Państwa. W końcu, art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa, a nie zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego, za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i żubry (przy pominięciu odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez wszystkie inne zwierzęta niż wymienione wyżej).

Nadto, na właścicieli lub posiadaczy gruntów rolnych i leśnych włączonych do obwodów łowieckich został nałożony obowiązek współdziałania z dzierżawcami i zarządcami tychże obwodów w zabezpieczaniu gruntów przed szkodami w uprawach i płodach rolnych wyrządzanymi przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny, a także przy wykonywaniu polowania. Niedopełnienie tego obowiązku, co w praktyce sprowadza się do niewyrażenia zgody przez właściciela lub posiadacza gruntu włączonego do obwodu łowieckiego na wykonywanie przez dzierżawcę lub zarządcę zabiegów, mających służyć,

zdaniem zarządcy lub dzierżawcy, zapobieganiu szkodom, powoduje pozbawienie właściciela lub posiadacza prawa do odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzynę lub przy wykonywaniu polowania.

W końcu, niejako na marginesie, należałoby odnotować, że katalog ograniczeń w wykonywaniu prawa własności przez prywatnych właścicieli, posiadaczy i zarządców gruntów włączonych do obwodów łowieckich został uzupełniony przez ustawodawcę poprzez nałożenie na nich obowiązku zawiadomienia właściwego organu Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej lub urzędu gminy albo najbliższego zakładu leczniczego dla zwierząt o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno (art. 14 Prawa łowieckiego).

Jak wywiedziono wyżej, obwody łowieckie są dzierżawiono kołom łowieckim lub Polskiemu Związkowi łowieckiemu. Zgodnie z art. 693 § 1 Kodeksu cywilnego, przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

W doktrynie przyjmuje się, że wydzierżawiający nie musi być właścicielem lub osobą rzeczowo uprawnioną do przedmiotu dzierżawy. Wystarczy, jeżeli faktycznie włada rzeczą i zapewnia dzierżawcy możliwość korzystania i czerpania pożytków z przedmiotu dzierżawy. Osoba niebędąca właścicielem gruntu, użytkująca grunt bez tytułu prawnego, może skutecznie zawrzeć umowę obligacyjną, dotyczącą tego gruntu, z osobami trzecimi. Z tego powodu umowy takie nie będą nieważne (por. Jan Szachułowicz, [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, Tom II, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2000, s. 279 oraz powołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego).

Jak wywiedziono wyżej, Skarb Państwa jest właścicielem zwierząt w stanie wolnym. Ze względów oczywistych nie przysługuje mu natomiast prawo własności prywatnych gruntów włączonych do obwodów łowieckich. Obwody

łowieckie wydzierżawiają dyrektorzy regionalnych dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz starostowie. Zakres ich władztwa, w rozumieniu art. 693 § 1 Kodeksu cywilnego, nad gruntami prywatnymi, włączonymi do obwodów łowieckich, wynika głównie z ustawy – Prawo łowieckie i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Sytuacja ta nie do końca wydaje się oczywista, jednakże ta problematyka zdecydowanie wykracza już poza niezbędny zakres niniejszego stanowiska.

W tym miejscu wypada jednak odnotować, że czynsz w rozumieniu art. 693 § 2 k.c. (tenuta dzierżawna), również z tytułu dzierżawienia prywatnych gruntów włączonych do obwodu łowieckiego, płacony jest wydzierżawiającemu, to jest dyrektorowi regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe lub właściwemu staroście. Innymi słowy, właściciel gruntu włączonego do obwodu łowieckiego nie otrzymuje żadnej rekompensaty finansowej za ograniczenia wykonywania prawa własności swojej nieruchomości.

Czynsz dzierżawny ustala się, w zależności od kategorii obwodu łowieckiego, mnożąc ilość hektarów obszaru dzierżawionego obwodu przez równowartość pieniężną żyta, stosując wskaźnik przeliczeniowy, który nie może być wyższy niż 0,07 q żyta za 1 hektar (art. 30 ust. 2a Prawa łowieckiego). Zasady kategoryzacji obwodów łowieckich oraz szczegółowe zasady ustalenia czynszu dzierżawnego określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego (art. 30 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 analizowanej ustawy). Właściciel nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego nie posiada żadnych uprawnień dotyczących ustalania wysokości czynszu (tenuty dzierżawnej). W tej sytuacji należy stwierdzić, że obowiązujący system prawny pomija całkowicie tegoż właściciela w procesie zawierania i wykonywania umów dzierżawy.

Reasumując tę część wywodów, należy stwierdzić, że włączenie nieruchomości prywatnej do obwodu łowieckiego nakłada na właściciela włączonego gruntu szereg istotnych ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności, a w szczególności korzystania ze swej własności i pobierania z niej pożytków, przy jednoczesnym obliżu dostosowania się do wymogu realizacji dodatkowych obowiązków, nakładanych nie tylko w drodze ustawy – Prawo łowieckie, ale również w drodze rozporządzeń Ministra Środowiska: w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, jak również w sprawie zasad kategoryzacji obwodów łowieckich, szczegółowych zasad ustalenia czynszu dzierżawnego oraz udziału dzierżawców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną.

Jak już wspomiano, gospodarka łowiecka prowadzona jest przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich w tychże obwodach. Zgodnie z art. 23 ust. 1 Prawa łowieckiego, obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którym istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Jednakże już w zakwestionowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny przepisie art. 26 tejże ustawy prawodawca określił szereg wyjątków od zasady ciągłości powierzchni obwodu, zamkniętej jego granicami. Niewątpliwie ciągłość powierzchni obwodu łowieckiego ułatwia prowadzenie gospodarki łowieckiej przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu i jest wygodna dla tegoż dzierżawcy lub zarządcy, ale z woli samego ustawodawcy nie jest wymogiem koniecznym, warunkującym prawidłowe prowadzenie takiej gospodarki. Tym samym, pozbawienie właściciela nieruchomości realnej możliwości uchylenia się od omówionych wyżej, istotnych ograniczeń wykonywania swego prawa własności poprzez niedopuszczenie do włączenia nieruchomości do obwodu łowieckiego nie jest ograniczeniem koniecznym jego praw, w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W szczególności należałoby podkreślić, że wymóg ogrodzenia terenu przeznaczonego na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe lub inne cele gospodarcze, przewidziany jako warunek wyłączenia terenu z obszaru obwodu łowieckiego bardziej zdaje się służyć wygodzie polujących, niż rzeczywistej potrzebie prowadzenia prawidłowej gospodarki łowieckiej. Nadto, pełna realizacja przez właściciela jego prawa własności, w obowiązującym stanie prawnym, wymaga poniesienia przez właściciela dodatkowych nakładów inwestycyjnych, nierzadko znacznej wartości, przy braku partycypacji w tych nakładach podmiotów decydujących o włączeniu nieruchomości do obwodu łowieckiego, zawarciu umowy dzierżawy oraz ustaleniu wysokości czynszu (tenuty dzierżawnej).

Omówione we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska istotne ograniczenia wykonywania prawa własności przez właściciela nieruchomości włączonej w skład obwodu łowieckiego godzą w wymóg proporcjonalności tychże ograniczeń, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że można, w tym miejscu, podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że nie jest dopuszczalne całkowite przerzucenie przez państwo ciężaru wykonywania obowiązku ochrony środowiska na podmioty prywatne oraz że nałożenie pewnych powinności na właścicieli nieruchomości nie może odbywać się w taki sposób, że w efekcie to ci właściciele stają się podmiotami realizującymi na własny koszt obowiązek państwa dbania o środowisko naturalne.

W końcu, nie wydaje się, by pozbawienie właściciela nieruchomości realnych możliwości proceduralnych wyrażenia już nawet nie swojego stanowiska, ale choćby jedynie opinii w przedmiocie włączenia jego własności do obwodu łowieckiego można było usprawiedliwić względami ochrony środowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 Prawa łowieckiego, w zakresie, w jakim dopuszcza utworzenie obwodu

łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego