

Warszawa, dnia 22 lipca 2013 r.

TRYB PILNY

Opinia prawna
na temat senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie
(druk sejmowy nr 1534)

I. Tezy opinii

1. Projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych.
2. Projektowany art. 50a Prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 2 i 42 Konstytucji RP przez to, że bez dostatecznego uzasadnienia podważa konstrukcję odpowiedzialności dyscyplinarnej jako odpowiedzialności autonomicznej względem odpowiedzialności karnej.
3. Poważne wątpliwości budzi art. 50a Prawa łowieckiego w zakresie, w jakim przyznaje sądom dyscyplinarnym jurysdykcję wobec osób nie będących członkami PZŁ.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk sejmowy nr 1534), dalej: „projekt”. Projekt wprowadza zmiany w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. nr 127, poz. 1066 ze zm.), dalej: „Prawo łowieckie”. Analizowany projekt ogranicza się do wykonania omówionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Projekt nie jest więc całościową opartą o klarowne założenia propozycją nowego Prawa łowieckiego, nie wprowadza zmian do przepisów ogólnych ustawy Prawo łowieckie, nie modyfikuje przepisów o zasadach gospodarki łowieckiej, obwodach łowieckich, działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa, straży łowieckiej czy tzw. „szkodach łowieckich”.

III. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Deklarowanym celem nowelizacji jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, stwierdzono, iż:

„1. Art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 i Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 201, poz. 1237, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 223, poz. 1777, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 oraz z 2012 r. poz. 985) w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego:

a) jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji,

b) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 33 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.”

W uzasadnieniu do pierwszego punktu wyroku wyjaśniono, że art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego, który jako tzw. przepis zadaniowy upoważnia i zarazem zobowiązuje PZŁ do prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego, „stwarza zaledwie podstawy sądownictwa dyscyplinarnego w PZŁ”. Wykonanie obowiązku, jaki na PZŁ nakłada art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego, jest możliwe jedynie, jeśli obowiązują normy regulujące niezbędne elementy postępowania dyscyplinarnego, takie jak pojęcie deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, podmioty prowadzące postępowanie dyscyplinarne i procedurę tego postępowania. Sprawy te natomiast w analizowanym stanie prawnym normuje statut PZŁ. Istotą zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich co do niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 42 Konstytucji jest więc to, że nie zagwarantowano na poziomie ustawowym zasad i

warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zasada wyrażona w art. 42 ust. 1 głosi, że czyn zagrożony karą oraz sama kara muszą być wyznaczone bezpośrednio przez ustawę; nie jest dopuszczalne, by ustawa upoważniała do unormowania tych spraw aktem niższej rangi, a tym bardziej, by akt tego rodzaju unormował je samoistnie. Jakkolwiek do odpowiedzialności dyscyplinarnej postanowienia art. 42 Konstytucji odnoszą się jedynie <<odpowiednio>>, to owo formalne wymaganie ma podstawowe znaczenie także dla odpowiedzialności dyscyplinarnej i nie zostało spełnione. Uwzględniając przy tym charakter Polskiego Związku Łowieckiego oraz to, że postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny, Trybunał podzielił w konsekwencji zarzut Rzecznika i uznał, że art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Odnosnie do drugiego zarzutu Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż skoro PZŁ jest utworzonym ustawą zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych działającym na podstawie ustawy i uchwalonego przez swoje władze (a więc nienadanego, a nawet niezatwierdzonego przez organy państwa) statutu, to wprawdzie świadczy to o dużym zakresie swobody, jaką ustawodawca pozostawił PZŁ w zakresie określenia jego struktury organizacyjnej, sposobu działania oraz praw i obowiązków jego członków, ale ponieważ realizacja potrzeb obywateli w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej jest możliwa jedynie w ramach PZŁ, mającego nadto wyłączność w prowadzeniu tej gospodarki a Związek ma cechy organizacji przymusowej, to sprawy dyscyplinarne członków są generane „sprawami” należącymi do drogi sądowej, o których mowa w art. 45 Konstytucji RP. Co więcej, Trybunał stwierdził, że w niniejszym składzie prezentuje pogląd, że niedopuszczalne jest zróżnicowanie dostępu do drogi sądowej w zależności od rodzaju sankcji dyscyplinarnej orzeczonej przez organy dyscyplinarne, ale droga sądowa w ramach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy organizacji o charakterze korporacyjnym nie musi być przewidziana w każdym przypadku. W postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych występują pewne różnice dające się usprawiedliwić swoistymi cechami poszczególnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności (zob. np. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177; 17 lutego

2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08). Dlatego „Zdaniem Trybunału, istotne wątpliwości budziłoby uznanie za sankcje dyscyplinarne środków dyscyplinujących nakładanych w trakcie wykonywania polowania, skoro nie służą one ukaraniu członka Związku, lecz jedynie zapewnieniu prawidłowego przebiegu polowania, w tym bezpieczeństwa jego uczestników. Nie budzi też wątpliwości, że Związek mógłby samodzielnie decydować o wymierzaniu dolegliwości o charakterze honorowym, np. o odebraniu odznaczeń łowieckich czy o zakazie pełnienia funkcji honorowych, a także o pozbawieniu prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła na określony czas. W tego rodzaju przypadkach członkowie PZŁ powinni mieć możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych. Inaczej natomiast należałoby traktować te wszystkie sprawy, które wiążą się z wykonywaniem przez PZŁ i jego członków zadań władzy publicznej. W szczególności więc nie należą do spraw wewnątrzorganizacyjnych sankcje takie jak wykluczenie ze Związku, zawieszenie w prawach członka Związku, zawieszenie w prawie do polowania, bo powodują utratę nabytego prawa do wykonywania polowania lub brak możliwości wykonywania go przez czas określony, a – co wielokrotnie podkreślano – wykonywanie tego prawa jest możliwe jedynie w ramach Związku. Nie mają charakteru wewnątrzorganizacyjnego sankcje takie jak zobowiązanie członka PZŁ do naprawienia wyrządzonej szkody oraz ogłoszenie na jego koszt prawomocnego orzeczenia w prasie, ponieważ ingerują w jego prawa majątkowe. Wreszcie ogłoszenie orzeczenia w prasie ingeruje w jego dobra osobiste. W tych wszystkich sprawach wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ nie jest sprawą wewnątrzorganizacyjną, a przeciwnie – jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.”

W konkluzji uzasadnienia podkreślono, iż: „Realizując wskazania zawarte w niniejszym wyroku, ustawodawca powinien uregulować w prawie łowieckim: pojęcie łowieckiego deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne oraz przynajmniej ogólne zasady tego postępowania. Decydując, jakie przewinienia podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz jakie sankcje mogą być wymierzone przez PZŁ w ramach postępowania dyscyplinarnego, sam niejako wyznaczy zakres spraw podlegających kognicji sądowej. Nie jest zatem wykluczone, że wymierzanie pewnych dolegliwości, za uchybienia o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, pozostanie w wyłącznej gestii

Związku, o ile rozważane dolegliwości nie będą sankcjami dyscyplinarnymi orzekanymi z upoważnienia i nakazu ustawodawcy oraz będą należeć do kategorii spraw wewnątrzorganizacyjnych, a w konsekwencji nie będzie w ich przypadku konieczne zagwarantowanie ochrony sądowej innej niż możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych w razie spełnienia się przesłanek takiego czy innego roszczenia. Zastrzec jednak należy, że dolegliwości te nie mogą dotyczyć przynależności do Związku czy kół łowieckich, możliwości pełnienia w nich funkcji organizacyjnych, prawa do wykonywania polowania czy też naruszać praw osobistych i majątkowych członków PZŁ.”

IV. Uwagi do projektu

W projekcie zapronowano określenie bezpośrednio w ustawie ustroju organów dyscyplinarnych, tj. dwuinstancyjnego sądownictwa łowieckiego. Stworzono ustawową podstawę do działania dla „Głównego Sądu Łowieckiego, powoływanego przez Krajowy Zjazd Delegatów” oraz „okręgowych sądów łowieckich, powoływanych przez okręgowe zjazdy delegatów”, a także „Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców”, których powołuje Krajowy Zjazd Delegatów” oraz „okręgowego rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców”, których powołuje okręgowy zjazd delegatów (projektowany art. 32a i 32b Prawa łowieckiego). Nie ulega wątpliwości, że projektując cytowane przepisy projektodawca nie przekroczył konstytucyjnie określonej sfery swobody legislacyjnej. Podobnie należy ocenić przepisy projektu w przeważającym stopniu będące transpozycją niektórych przepisów zawartych w obecnie obowiązującym statucie Polskiego Związku Łowieckiego¹, oraz w Regulaminie postępowania dyscyplinarnego w Polskim Związku Łowieckim². Wątpliwości nie budzi zwłaszcza uproszczenie systemu kar przewidzianych

¹ Uchwała XXI Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ z dnia 2 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Polskiego Związku Łowieckiego, dostępny na stronie internetowej PZŁ:

http://www.pzlow.pl/palio/html.media?_Instance=www.pzlow.pl&_Option=NewserMedia&_Connector=data&_ID=550&_CheckSum=169241974 [dostęp: 26.03.2013 r.].

² Dostępny na stronie internetowej PZŁ:

http://www.pzlow.pl/palio/html.run?_Instance=www.pzlow.pl&_PageID=120&_RowID=1676&_CheckSum=2135695668 [dostęp: 26.03.2013 r.].

dotychczas przez statut, w tym wprowadzenie kary pieniężnej, czy dookreślenie uprawnień nadzorczych ministra nad PZŁ oraz określenie maksymalnej wysokości składki członkowskiej.

W projektowanym art. 50a podjęto staranie określenia bezpośrednio w ustawie deliktu dyscyplinarnego. Zgodnie z tym przepisem:

„W przypadku prawomocnego skazania przez sąd za przestępstwo lub wykroczenie wymienione w rozdziale 10 ustawy, zwane dalej „powszechnym przewinieniem łowieckim”, członek Polskiego Związku Łowieckiego będący osobą fizyczną, osoba, o której mowa w art. 42a ust. 1 lub w art. 43 ust. 1, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej przed sądem łowieckim.”

W uzasadnieniu do tego przepisu wyjaśniono, że dotychczas przepisy nie określały za co członek PZŁ podlega odpowiedzialności przed dyscyplinarnym sądownictwem łowieckim. Dlatego „Przede wszystkim proponuje się, by odpowiedzialności dyscyplinarnej przed sądem łowieckim podlegali uczestnicy polowania tylko w przypadku skazania za przestępstwo lub wykroczenie wymienione w rozdziale 10 ustawy. Choć mogłoby wydawać się to nieekonomiczne (dwie procedury w sprawie tego samego czynu), to jednak jest o tyle konieczne, że w przypadku skazania za przestępstwo lub wykroczenie, sąd (powszechny) nie może pozbawić skazanego prawa do polowania. W Kodeksie karnym, ani w Kodeksie wykroczeń nie ma takiego środka karnego (...) Zarazem wydaje się, że nie ma potrzeby przyznawania sądom łowieckim kompetencji do karania za inne niebędące przestępstwami lub wykroczeniami przewinienia. Jeśli bowiem są jakieś istotne interesy lub wartości, które powinny podlegać ochronie, ustawodawca powinien ująć je w samej ustawie, co najmniej, jako wykroczenie karane przez sąd (powszechny).”

Abstrahując w tym miejscu od sensu projektowanego art. 50c Prawa łowieckiego³ – tworzącego możliwość statutowej reglamentacji odpowiedzialności za

³ „1. Statut Polskiego Związku Łowieckiego może przewidywać, że za naruszenie postanowień statutu lub innych uchwał organów Polskiego Związku Łowieckiego, zwane dalej „innym przewinieniem łowieckim”, członek Polskiego Związku Łowieckiego podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej przed sądem łowieckim. 2. Statut Polskiego Związku Łowieckiego może określić kary za inne przewinienia łowieckie, przy czym nie mogą one dotyczyć zawieszenia lub pozbawienia prawa do polowania, przynależności do Polskiego Związku Łowieckiego lub kół łowieckich, możliwości pełnienia funkcji w

naruszenia statutu lub innych uchwał PZŁ, a więc tych kwestii, które zdaniem TK nie pozostają w związku z konstytucyjnymi standardami odpowiedzialności dyscyplinarnej, należy stwierdzić, że projektodawca istotnie przekroczył wytyczne Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawa powinna określać delikt dyscyplinarny a nie wprowadzać definicyjne związanie postępowania i odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, czy wręcz de facto ustawową typizację deliktów dyscyplinarnych przez rozstrzygnięcie, że deliktem dyscyplinarnym jest tylko wadliwość zachowania, za którą sąd powszechny uznał kogoś prawomocnie za winnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma ex definitione autonomiczny charakter względem odpowiedzialności karnej, bo do odpowiedzialności dyscyplinarnej postanowienia art. 42 Konstytucji odnoszą się jedynie „odpowiednio” i tylko w zakresie, w jakim państwo powierza wybranej jednostce organizacyjnej prerogatywy władcze, w szczególności wtedy gdy przynależność do niej jest obowiązkowa. W innych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny jeszcze silniej eksponuje pogląd, że zasady deontologiczne nie są normami prawnymi, lecz są normami „autonomicznymi w stosunku do norm prawnych. To normy prawne powinny posiadać legitymację aksjologiczną, normy etyczne nie potrzebują legitymacji jurydycznej” (Uchwała TK z 17 marca 1993 r., W 16/92, OTK 1993, nr 1, poz. 16, z glosą A. Gubińskiego, PiP 1993, z. 9, s. 103–104; wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45).

Wydaje się, że wspólna wszystkim chyba demokratycznym systemom prawnym jest ogólna formuła deliktu (przewinienia) zawodowego, ex definitione nieograniczona do naruszenia przepisów prawa pozytywnego. Nie ogranicza się ona ani do niezgodności zachowania z określonym przepisem ustawy, ani do naruszenia określonych przepisów zebranych w „kodeksie” etyki zawodowej określonej grupy zawodowej, ani do określonej formy wyrazu zasad deontologicznych⁴. Regułą jest też brak ustawowej lub sądowej definicji przewinienia zawodowego, związany z

organach Polskiego Związku Łowieckiego lub kół łowieckich, ani naruszać praw i wolności osobistych lub majątkowych.”

⁴ Jak ujął to Lord Scrutton w sprawie *Rex v General Medical Council*: “Infamous conduct in a professional respect means no more than serious misconduct judged according to the rules, written or unwritten governing the profession.” cyt. za P. Honigman, *The Interrelationship between Ethical Codes and the Law: “Legitimacy” seen from the British Point of View* [w:] U. Tröhler, S. Reiter-Theil (red.), *Ethics Codes in Medicine. Foundations and achievements of codification since 1947*, Aldershot-Brookfield-Singapore-Sydney 1998, s. 187.

założeniem, że o przewinieniu wypowiadają się profesjonaliści, którzy z własnego doświadczenia i ogólnej kompetencji czerpią wiedzę o tym, czy zachowanie było prawidłowe⁵. Należy podkreślić, że założenie to nie jest kwestionowane w orzecznictwie ETPCz.⁶ Istotnym elementem samoregulacji jest właśnie ustalanie obowiązujących zasad deontologicznych czy to w formie kodeksów, czy orzeczeń wydawanych w indywidualnych sprawach, czy doradztwa w indywidualnych sprawach⁷. Nie ma przeszkód, aby norma deontologiczna, której naruszenie uzasadnia odpowiedzialność zawodową była rekonstruowana np. z przyrzeczenia (np. adwokackiego czy lekarskiego albo z wcześniejszych wypowiedzi sądów zawodowych).

Wydaje się, że projektodawca powinien uwzględnić niekwestionowaną dotychczasową praktykę legislacyjną, która wymóg autonomicznego charakteru odpowiedzialności i postępowania dyscyplinarnego respektuje. Tylko przykładowo:

- w nowej ustawie o izbach lekarskich z 2 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 nr 219 poz. 1708, ze zm.) rozstrzyga się, że:

„Art. 53. Członkowie izb lekarskich podlegają odpowiedzialności zawodowej za naruszenie zasad etyki lekarskiej oraz przepisów związanych z wykonywaniem zawodu lekarza, zwane dalej „przewinieniem zawodowym”.”

„Art. 54. 1. Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy toczy się niezależnie od postępowania karnego lub postępowania dyscyplinarnego dotyczącego tego samego czynu. 2. Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy może być zawieszane do czasu ukończenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, o ile ich wynik może mieć wpływ na rozstrzygnięcie w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy.”

Przepisy te ani nie typizują zachowań objętych pojęciem „przewinienia zawodowego”, ani nie utożsamiają odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną.

⁵ M. O'Rourke, J. Holl-Allen [w:] A. Grubb, J. Laing, J. McHale (red.), *Principles of Medical Law*, Oxford 2010, s. 109.

⁶ Zob. wyrok ETPCz z 16 grudnia 2008 r., *Frankowicz przeciwko Polsce*, skarga 53025/99, pkt. 60, a także wyrok ETPCz z 18 października 2011 r., *Sosinowska przeciwko Polsce*, skarga 10247/09, pkt 95.

⁷ M. Davies, *Medical Self-Regulation. Crisis and Change*, Ashgate 2007, s. 8-11. Podobnie M. Brazier, E. Cave, *Medicine, Patients and the Law*, London 2011, s. 13-15.

- w nowej ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych z 1 lipca 2011 r. (Dz.U.11.174.1038) przyjęto również, iż:

„Art. 36. 1. Członkowie samorządu podlegają odpowiedzialności zawodowej za naruszenie zasad etyki zawodowej lub przepisów dotyczących wykonywania zawodu, zwane dalej "przewinieniem zawodowym". 2. Odpowiedzialności zawodowej, o której mowa w ust. 1, podlegają także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej wykonujący czasowo i okazjonalnie zawód pielęgniarki lub położnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”

„Art. 37. Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej o ten sam czyn toczy się niezależnie od postępowania karnego w sprawie o przestępstwo, postępowania w sprawie o wykroczenie lub postępowania dyscyplinarnego wszczętego w jednostce organizacyjnej, w której przepisy szczególne przewidują takie postępowanie. Może jednak być ono zawieszane do czasu ukończenia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub postępowania w sprawie o wykroczenie.”

Przepisy te ani nie typizują zachowań objętych pojęciem „przewinienia zawodowego”, ani nie utożsamiają odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną.

- w ustawie Prawo o adwokaturze z 26 maja 1982 r. (Dz. U 2009 nr 146 poz. 1188) stanowi się:

„Art. 80. Adwokaci i aplikanci adwokaccy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych, a adwokaci również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 8a ust. 1, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 8b.”

„Art. 86. Postępowanie dyscyplinarne toczy się niezależnie od postępowania karnego o ten sam czyn, może być jednak zawieszane do czasu ukończenia postępowania karnego.”

Przepisy te ani nie typizują zachowań objętych pojęciem „przewinienia zawodowego”, ani nie utożsamiają odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną.

- w ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U.10.10.65 ze zm.), stanowi się:

Art. 64. 1. Radca prawny i aplikant radcowski podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej:

1) za zawinione, nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego;

2) za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami etyki radcy prawnego.

1a. Radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 22[7] ust. 1, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22[8].

2. Od odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłączone są czyny naruszające przepisy dotyczące porządku i dyscypliny pracy, określone w Kodeksie pracy.”

„Art. 67. 1. Postępowanie dyscyplinarne o ten sam czyn toczy się niezależnie od postępowania karnego lub postępowania dyscyplinarnego wszczętego w jednostce organizacyjnej, w której przepisy szczególne przewidują takie postępowanie. Postępowanie dyscyplinarne może być jednak zawieszona do czasu ukończenia postępowania karnego.”

Także w tym przypadku przepisy ustawy ani nie typizują zachowań objętych pojęciem „przewinienia zawodowego”, ani nie utożsamiają odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną.

Wydaje się więc, że jakkolwiek przepisy sprzeczne z innymi przepisami ustawowymi nie we wszystkich przypadkach muszą być automatycznie ocenione jako niezgodne z zasadą rzetelnej legislacji, to w ocenianym przypadku art. 50a Prawa łowieckiego narusza standard rzetelnej legislacji. Bez uzasadnionych podstaw łamie on bowiem ukształtowany model odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Poważna wadliwość projektowanego art. 50a i całego projektu wynika z tego, że pomija on przepis gwarancyjny, zgodnie z którym postępowanie dyscyplinarne o ten sam czyn toczy się niezależnie od innych postępowań. Gwarancja autonomii postępowania dyscyplinarnego zawarta w art. 42 Konstytucji RP wyraża się nie tylko w formalnym zastrzeżeniu <<odpowiedniego>> stosowania tego przepisu do oceny regulacji dyscyplinarnych, ale przede wszystkim w tym, że podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest autonomiczna ocena zachowania jednostki z punktu widzenia zasad deontologicznych, której *ex definitione* nie może zapewnić sąd powszechny orzekający o innej materii, tj. o czynach z rozdziału X Prawa łowieckiego.

Na tle przyjętej konstrukcji podporządkowującej delikt dyscyplinarny deliktom karnym rodzą się wątpliwości o cel przepisów projektu gwarantujących szeroko prawo do odwołania od orzeczeń sądów łowieckich do sądu okręgowego. Jeżeli bowiem sądy łowieckie są związane prawomocnymi orzeczeniami sądów powszechnych to odwołanie się od ich orzeczeń do sądu powszechnego będzie albo łamało zasadę *ne bis in idem*, albo będzie miało na celu prostą weryfikację subsumpcji stanu faktycznego (istnienia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego o delikcie karnym) względnie ocenę adekwatności kary dyscyplinarnej wymierzonej za delikt w istocie karny. Tak określone podstawy odwołania nie tylko naruszają zasadę autonomii postępowania dyscyplinarnego, ale mogą naruszać gwarancje określone w art. 42 Konstytucji RP.

Poważne wątpliwości budzi art. 50a Prawa łowieckiego także w tym w zakresie, w jakim przyznaje sądom dyscyplinarnym jurysdykcję wobec osób nie będących członkami PZŁ. Jak podkreślał bowiem Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących kandydatów na aplikantów adwokackich organy samorządu nie mogą decydować o sprawach osób nie związanych z samorządem więzami korporacyjnymi. Obszernie ten pogląd uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r.⁸, wykluczając, aby organy korporacyjne podejmowały „merytoryczne decyzje i to w sprawach osób nie będących członkami korporacji zawodowej zaufania publicznego”. Zagadnienie wymaga odrębnej szczegółowej analizy.

Podsumowując uwagi do projektowanego art. 50a Prawa łowieckiego, należy stwierdzić, że narusza on art. 2 i 42 Konstytucji RP przez to, że istotnie zniekształca model odpowiedzialności dyscyplinarnej, godząc w zasady rzetelnej legislacji i gwarancje odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej. Przepis zakłada bowiem proste podporządkowanie (związanie) odpowiedzialności dyscyplinarnej za „powszechne przewinienia łowieckie” odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej.

Logiczną konsekwencją prezentowanej oceny jest postulat skreślenia z projektu art. 50c Prawa łowieckiego.

V. Podsumowanie

⁸ P 21/02, OTK ZU nr 9/2A/2004 r.

Projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych. Kluczowy przepis projektu wymaga zmiany, gdyż nieprawidłowo wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, naruszając zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) oraz gwarancje art. 42 Konstytucji RP. Kształtując pojęcie łowieckiego deliktu dyscyplinarnego warto wykorzystać aprobowane przez naukę i praktykę prawniczą rozstrzygnięcia wiodących ustaw korporacyjnych.

Autor:

Dr Leszek Bosek

Naczelnik Wydziału Analiz Legislacyjnych

w Biurze Analiz Sejmowych