



KAROLINA WIĘCKOWSKA, MAREK SUSKA

Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji

Obwody łowieckie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 roku

Ochrona, hodowla i pozyskiwanie zwierząt łownych w stanie wolnym, w tym również przez polowanie, to zadania, które ogólnie składają się na gospodarkę łowiecką¹. Gospodarkę łowiecką prowadzi się w obwodach łowieckich², dzierżawionych przez koła łowieckie Polskiego Związku Łowieckiego³. W skład obwodów łowieckich wchodzi grunty o różnym statusie własnościowym – poza niewątpliwie najistotniejszymi państwowymi gruntami leśnymi, będzie to bardzo wiele nieruchomości nienależących do Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Zbiorczo grunty tego rodzaju można określić jako nieruchomości prywatne.

Instytucja obwodu łowieckiego jest wyrazem znaczących przemian, do jakich doszło w polskim modelu łowiectwa po II wojnie światowej. W rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim⁴ w art. 4 wskazywano: „Polowanie związane jest z własnością gruntu i należy do właściciela gruntu”. Dekret z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim⁵ stanowił już, że: „Polowanie może być wykonywane wyłącznie w obwodzie łowieckim” (art. 3), a „Obszar całego Państwa zostaje podzielony na obwody łowieckie” z wyłączeniem parków narodowych i rezerwatów przyrody (art. 4 ust. 2). W 1952

¹ Art. 4 i art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1295 ze zm.), dalej: u.p.ł.

² Art. 8 ust. 1 u.p.ł.

³ Art. 28–29a u.p.ł. Pomijamy tutaj fakt, że dzierżawcą obwodu łowieckiego pod pewnymi warunkami może być również sam Polski Związek Łowiecki, nie rozpatrujemy też problemów związanych z obwodami łowieckimi wyłączonymi z wydzierżawiania.

⁴ Dz.U. z 1927 r. Nr 110, poz. 934.

⁵ Dz.U. z 1952 r. Nr 44, poz. 300.

roku oderwano więc prawo polowania od własności nieruchomości, co następnie, w ustawie z 1959 roku⁶, dogmatycznie uzasadniono konstrukcją państwowej własności „zwierzyny w stanie wolnym” (art. 2). Prawo polowania zaczęto więc pojmować jako wynikające z własności zwierzyny, niezależnie od tego, na czyjej nieruchomości zwierzyna ta aktualnie przebywała. Rzecz jasna sytuacja ta, oprócz zalet, miała oczywiste wady – musiała bowiem prowadzić do konfliktów związanych z naruszaniem własności nieruchomości przy prowadzeniu gospodarki łowieckiej. Model ten zastała i utrzymała obecnie obowiązująca ustawa – Prawo łowieckie.

Sytuacja prawna właścicieli nieruchomości prywatnych włączonych do obwodu łowieckiego

Obwód łowiecki ma być obszarem gruntów o ciągłej powierzchni, nie mniejszym niż trzy tysiące hektarów, na którym istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa⁷. Z obwodów łowieckich ustawowo wyłączono między innymi obszary parków narodowych i rezerwatów przyrody, tereny o szeroko rozumianym charakterze miejskim oraz „budowle, zakłady i urzędnia, 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”⁸.

Podziału na obwody łowieckie dokonywały uchwałą właściwe sejmiki województw⁹. Warto wskazać, że w procedurze tej w żadnej formie nie przewidywano udziału właścicieli nieruchomości prywatnych. Nie uczestniczą oni również w innych rozstrzygnięciach związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej: w procedurze wydzierżawienia obwodu kołu łowieckiemu¹⁰ czy przy opracowywaniu rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych¹¹. Właściciele nieruchomości prywatnych – zwłaszcza rolnicy – mogliby zaś być zainteresowani na przykład docelową liczbą zwierząt na jednostkę powierzchni obwodu łowieckiego, którą określa się w planie wieloletnim¹².

⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz.U. z 1959 r. Nr 36, poz. 226).

⁷ Art. 23 ust. 1 u.p.ł.

⁸ Art. 26 u.p.ł.

⁹ Art. 27 ust. 1 u.p.ł. *in principio* przed wejściem w życie wyroku TK.

¹⁰ Art. 28–29a u.p.ł.

¹¹ Art. 8 ust. 3–3j u.p.ł.

¹² § 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (Dz.U. z 2007 r. Nr 221, poz. 1646 ze zm.).

Właściciele nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego są przede wszystkim zobowiązani do znoszenia wszelkich działań związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, w tym również z wykonywaniem polowania¹³. Od zgody „właścicieli, posiadaczy lub zarządców gruntu” uzależniono jedynie 1) wyznaczanie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz 2) wnoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej¹⁴, takich jak paśniki czy ambony. Koło łowieckie musi również uzgodnić z „właścicielem, posiadaczem lub zarządcą gruntu” 3) miejsce wykładania karmy dla zwierzyny¹⁵.

Koła łowieckie obowiązane są płacić czynsz dzierżawny¹⁶, który rozliczany jest między nadleśnictwami i gminami – stosownie do proporcji państwowych gruntów leśnych i pozostałych obszarów objętych granicami obwodu łowieckiego¹⁷. Warto zauważyć, że taki sposób podziału czynszu wydaje się niekonsekwentny w stosunku do ogólnych zasad polskiego prawa łowieckiego. Jeśli czynsz dzierżawny stanowi opłatę za korzystanie z prawa polowania, to niezrozumiałe jest, dlaczego jego część otrzymują gminy. Jeżeli czynsz dzierżawny jest opłatą za korzystanie z nieruchomości, to nie wiadomo dlaczego jego nieleśną część otrzymują w całości gminy. Miałyby to swoje uzasadnienie, gdyby gminy dokonywały podziału otrzymanego czynszu między pozostałych właścicieli nieruchomości¹⁸. Jeżeli zaś czynsz dzierżawny jest formą zapewnienia środków podmiotom prawa publicznego na wykonywanie zadań związanych z gospodarką łowiecką, to trzeba zapytać, dlaczego przy jego podziale nie uwzględniono powiatów, mimo wielu zadań nałożonych w u.p.ł. na starostę.

Wyrok TK – przesłanki rozstrzygnięcia i wskazówki co do przyszłej regulacji

Przepis art. 27 ust. 1 u.p.ł., przyznający sejmikom województwa kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie, wyrokiem TK z dnia 10 lipca 2014 r. został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1

¹³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., P 19/13, LEX nr 1483911, dalej: wyrok TK.

¹⁴ Art. 12 u.p.ł.

¹⁵ Art. 13 u.p.ł.

¹⁶ Art. 30 u.p.ł.

¹⁷ Art. 31 ust. 1 i 2 u.p.ł.

¹⁸ Czynsz dzierżawny mógłby spełniać rolę rekompensaty z tytułu ograniczenia praw właściciela nieruchomości. Por. N.K. GESEK: *Konstytucyjnoprawna problematyka procedury tworzenia obwodów łowieckich*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 3, s. 65.

w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁹. Przepis ten, w ocenie Trybunału, naruszał prawo własności przez to, że upoważniał do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości.

Trybunał wydał orzeczenie na skutek pytania prawnego zadanego przez Naczelny Sąd Administracyjny²⁰. Skarżący w tamtej sprawie zarzucili zaskarżonej uchwale sejmiku województwa naruszenie prawa własności nieruchomości położonej w granicach obwodu łowieckiego. Miało to skutkować faktycznym pozbawieniem skarżących ich prawa do posiadania nieruchomości i korzystania z niej.

Utworzenie obwodu łowieckiego nakłada na właścicieli nieruchomości liczne obowiązki znoszenia i działania. Wątpliwości sądu pytającego sprowadzały się do tego, czy w tym stanie rzeczy procedura tworzenia i zmiany granic obwodów, która nie zakłada żadnej prawnej formy udziału właścicieli nieruchomości, może być uznana za konstytucyjnie dopuszczalną.

Trybunał zwrócił szczególną uwagę na „obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości”, który określono jako „podstawowe ograniczenie prawa własności”. W uzasadnieniu podniesiono między innymi, że ministerialne rozporządzenie²¹ nie wymaga nawet od polujących indywidualnie czy zbiorowo poinformowania właścicieli nieruchomości o swoim zamiarze. Jedynie w tym drugim przypadku koło łowieckie ma obowiązek zawiadomić właściwych nadleśniczych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Trybunał skonstatował, że „właściciel może nawet nie być skutecznie poinformowany o tym, iż na jego nieruchomości będzie odbywać się polowanie”, a tym bardziej nie może on sprzeciwić się wykonywaniu polowania.

Jednocześnie ustawodawca zaniechał przyznania właścicielom nieruchomości choćby opiniodawczych kompetencji przy tworzeniu lub zmianie granic obwodów. Trybunał zauważył, że sejmik województwa może co prawda na podstawie ustawy ustrojowej²² przeprowadzić konsultacje, co jednak trudno uznać za efektywny środek prawny. I wreszcie TK podkreślił, że właściciele nieruchomości nie mogą w żaden sposób wyłączyć swoich nieruchomości z obwodu łowieckiego. Właściciel nieruchomości nie może nawet sprzeciwić się wybranym ograniczeniom, w tym „w szczególności [...] wykonywaniu na swoim gruncie prawa polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie”.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁰ Zob. wyroki NSA z dnia 3 grudnia 2014 r.: II OSK 2310/14, LEX nr 1772459 oraz II OSK 2311/14, LEX nr 1772460.

²¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. z 2005 r. Nr 61, poz. 548 ze zm.), zob. zwłaszcza § 23 i § 28 tego aktu.

²² Art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.), dalej: u.s.w.

W ocenie Trybunału „mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc od uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*”. Nie oznacza to, że tworzenie obwodów łowieckich powinno być uzależnione od zgody właścicieli. Wręcz przeciwnie, TK stwierdził, że takie rozwiązanie „w wysokim stopniu utrudniałoby racjonalne realizowanie celów łowiectwa”. Jednak „znane są takie rozwiązania, które nie uzależniają nałożenia określonego reżimu od zgody właściciela, przewidują inne środki prawne służące ochronie uzasadnionych interesów właściciela”.

Orzecznictwo sądów administracyjnych po wyroku TK

Trybunał Konstytucyjny odroczył wejście w życie analizowanego orzeczenia o 18 miesięcy. Po wydaniu wyroku zrodziły się obawy, jakie będą jego skutki dla już utworzonych obwodów łowieckich²³. Praktyka, także po wejściu w życie wyroku TK (22 stycznia 2016 roku), pokazuje, że sądy administracyjne przyjmują dalsze istnienie obwodów łowieckich, pomimo że obecnie nie ma podstaw ani do tworzenia nowych obwodów, ani zmiany granic istniejących. Nie ma żadnego przykładu orzeczenia, w którym sąd uznałby skargę za bezprzedmiotową z tego powodu, że uchwała utraciła byt prawny już na skutek samego wejścia w życie wyroku TK.

Wydanie wyroku TK stworzyło nieznaną wcześniej polskiemu prawu możliwość wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego. Podstawą skargi był tu przepis art. 90 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Jednakże przed wniesieniem skargi, aż do 1 czerwca 2017 roku, trzeba było dokonać dodatkowo wezwania sejmiku województwa do usunięcia naruszenia prawa, na podstawie art. 52 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyj-

²³ Zob. m.in. *Stanowisko Ministerstwa Środowiska z dnia 29 stycznia 2016 r. – obwody łowieckie*. Dostępne w Internecie: <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/przyroda/konwencje-miedzynarodowe/konwencja-waszyngtonska-cites/aktualnosci/szczegoly/news/stanowisko-ministerstwa-srodowiska-obwody-łowieckie/> [data dostępu: 26.02.2018]; A. SYRYT: *Skutki niekonstytucyjności przepisów o tworzeniu obwodów łowieckich – możliwe scenariusze rozwiązań*. W: *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna: aspekty prawne*. Red. Z. CIEŚLAK, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK. Warszawa 2016.

nymi²⁴. Obecnie jednak wymóg ten został zniesiony, co w odniesieniu do omawianego problemu należy ocenić bardzo pozytywnie. Trzeba bowiem stwierdzić, że sejmik województwa i tak nie mógł pozytywnie odpowiedzieć na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, ponieważ po wejściu w życie wyroku TK nie miał podstaw do zmiany przedmiotowej uchwały²⁵.

Sądy administracyjne wypracowały spójną linię postępowania w sprawach dotyczących tego rodzaju skarg i nie było sytuacji, w której skarga właściciela nieruchomości nie zostałaby uwzględniona²⁶. Pozytywne dla właścicieli nieruchomości rozstrzygnięcia zapadały jeszcze w okresie przed wejściem w życie wyroku TK²⁷. Co interesujące, uwzględnieniu skargi nie stała na przeszkodzie nawet okoliczność, że skarżona uchwała została poddana konsultacjom społecznym na podstawie ogólnej regulacji z u.s.w.²⁸. Trzeba jednak dodać, że sądy administracyjne uznawały, że uchwałę można zaskarżać tylko w granicach własnego interesu prawnego, a zatem tylko w stosunku do nieruchomości, których właścicielem jest sam skarżący. Orzeczenia nie skutkowały więc stwierdzeniem nieważności uchwały w całości²⁹ albo nawet tylko stwierdzeniem nieważności uchwały w części obejmującej cały obwód łowiecki³⁰. Nieważność stwierdzano jedynie w stosunku do tej części, w której w skład obwodu włączono nieruchomości skarżących. Inaczej było tylko w tych sytuacjach, w których nieruchomości skarżącego zajmowały tak dużą powierzchnię, że po ich wyłączeniu obwód łowiecki utraciłby ustawowo wymagany przymiot ciągłości powierzchni. Wtedy stwierdzenie nieważności mogło dotyczyć całego obwodu lub nawet kilku obwodów jednocześnie³¹.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. (wersja nieobowiązująca).

²⁵ W szczególny sposób wyraz swojej bezradności dał Sejmik Województwa Wielkopolskiego w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 listopada 2017 r. (IV SA/Po 821/17, LEX nr 2400598), zwracając się do sądu wprost o to, by ten stwierdził nieważność uchwały zgodnie z żądaniem skarżącego.

²⁶ Drobnym wyjątkiem stanowi wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 lipca 2014 r. (II SA/Bk 867/14, LEX nr 1584489), który jednak po pierwsze, został wydany niedługo po wyroku TK, a po drugie, następnie uchylony wyrokiem NSA z dnia 24 listopada 2016 r. (II OSK 375/15, LEX nr 2199138). Powody formalne zdecydowały o odrzuceniu skargi postanowieniem WSA w Szczecinie z dnia 7 stycznia 2016 r. (II SAB/Sz 159/15, LEX nr 1997000), jednak i ono zostało uchylone postanowieniem NSA z dnia 20 kwietnia 2016 r. (II OSK 702/16, LEX nr 2065805).

²⁷ Zob. przede wszystkim orzeczenia wskazane w przypisie 19.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Gl 932/17, LEX nr 2417172.

²⁹ Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Ol 373/17, LEX nr 2309751.

³⁰ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 lipca 2017 r., II SA/Gl 387/17, LEX nr 2340810.

³¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lipca 2016 r., II SA/Gl 85/16, LEX nr 2098348.

Wykonanie wyroku TK – propozycje zmian na podstawie wniesionych projektów

Od czasu wydania wyroku TK pojawiły się trzy projekty zmiany ustawy mające na celu jego wykonanie³². Każdy z nich miał zagwarantować środki prawne służące ochronie uzasadnionych interesów właściciela. Analiza przedstawionych pomysłów pozwala wyróżnić trzy główne instytucje: 1) zagwarantowanie właścicielom czynnego udziału na etapie tworzenia projektu uchwały sejmiku województwa wraz z możliwością wnoszenia ewentualnych uwag; 2) odszkodowanie za uniemożliwienie lub istotne ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem; 3) prawo do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na nieruchomości.

Projekt rządowy, który pojawił się już we wrześniu 2014 roku³³, przewidywał zagwarantowanie czynnego udziału właścicieli nieruchomości oraz zainteresowanych instytucji i organów na bardzo wczesnym etapie całej procedury. W tym właśnie celu ogłaszana miała być uchwała o zamiarze dokonania podziału województwa na obwody lub zmiany granic tych obwodów. Proponowano również podawanie do publicznej wiadomości projektu „właściwej” uchwały o podziale województwa na obwody łowieckie, tak by umożliwić zainteresowanym zgłoszenie ewentualnych uwag lub wniosków.

Projekt poselski wśród podmiotów uprawnionych do wnoszenia uwag wskazywał osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości gruntowych w województwie objętym podziałem, oraz dzierżawców i zarządców obwodów. Rządowe projekty ten katalog ograniczały do właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości objętej projektem uchwały. Różnice występowały także w odniesieniu do terminu na rozpatrzenie zgłoszonych uwag. Projekt poselski zakładał termin nie dłuższy niż 21 dni od dnia upływu terminu składania uwag, natomiast rządowe projekty wyznaczały okres 30 dni. W projektach rządowych dodatkowo wskazano, że przy rozpatrywaniu uwag dotyczących wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego uwzględnia się szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które istotnie utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej, albo w przypadku objęcia nieruchomości

³² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2970 Sejmu VII kadencji); rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk nr 3192 Sejmu VII kadencji); rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk nr 1042 Sejmu VIII kadencji).

³³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2970 Sejmu VII kadencji).

obwodem łowieckim spowodują konieczność zaprzestania lub istotnego ograniczenia prowadzenia na niej dotychczasowej działalności.

Prócz zmiany brzmienia art. 27 ustawy w pierwszym projekcie rządowym nie pojawiły się inne propozycje, które miałyby na celu wzmocnienie pozycji właściciela nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego. Dodanie kolejnych przepisów dotyczących tej problematyki – art. 27a i 27b – zaproponowano dopiero w rządowych projektach z 2015 i 2016 roku.

Przepis art. 27a w kształcie zawartym w projekcie z 2015 roku zakładał, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego, w skład którego wchodzi nieruchomość, odszkodowania, jeżeli w wyniku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Pomysłodawcy proponowali, aby z roszczeniem można było wystąpić w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały. Wysokość odszkodowania miała być uzgadniana z dzierżawcą albo zarządcą obwodu łowieckiego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia z roszczeniem. Jeśli nie doszłoby do porozumienia, pozostawało powództwo do sądu powszechnego o ustalenie wysokości odszkodowania. Kolejny rządowy projekt z 2016 roku postulował bardziej ogólnikowe ujęcie art. 27a, wskazując jedynie, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od województwa odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę oraz że z roszczeniem można wystąpić w terminie 3 lat.

Zdecydowanie największa krytyka dotyczyła brzmienia art. 27b, który miał umożliwić właścicielom lub użytkownikom wieczystym ustanowienie zakazu polowania na ich nieruchomości. Nie chodziło oczywiście o samą ideę, ale o kontrowersyjne kryteria, od których uzależniono realizację tego uprawnienia. Zgodnie z proponowaną treścią art. 27b, aby skutecznie ustanowić zakaz, należy wystąpić do sądu powszechnego z odpowiednim wnioskiem, uzasadniając go swoimi przekonaniem religijnymi lub wyznawanymi zasadami moralnymi. W ust. 2 wskazano, że należy wykazać rzeczywiste związki z wyznawaną doktryną religijną oraz wskazać w wyznawanej doktrynie religijnej zasady uznające za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub wskazać wyznawane zasady moralne, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne. Projekt z 2016 roku dodawał, że ustanowiony przez sąd zakaz wykonywania polowania na danej nieruchomości jest prawem osobistym podmiotu, na rzecz którego został ustanowiony³⁴, i tym samym wygasa najpóźniej z chwilą śmierci tego podmiotu³⁵.

³⁴ Art. 27b ust. 5 ustawy – Prawo łowieckie w brzmieniu proponowanym w rządowym projekcie z 2016 r.

³⁵ Art. 27b ust. 6 ustawy – Prawo łowieckie w brzmieniu proponowanym w rządowym projekcie z 2016 r.

Trybunał w przywołanym wyroku kontestował także brak konieczności informowania właścicieli nieruchomości o planowanych polowaniach. Z tego względu projektowany art. 42ab, zawarty w rządowym projekcie z 2016 roku, nakłada obowiązki informacyjne w zakresie polowań zbiorowych. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mają być zobowiązani do pisemnego poinformowania o planowanych polowaniach zbiorowych właściwych ze względu na miejsce polowania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz nadleśniczych z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem. Projekt przewiduje, że właściciel, posiadacz lub zarządca gruntu będzie mógł, nie później niż na 3 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia polowania zbiorowego, zgłosić sprzeciw. Sprzeciw zostanie jednak uwzględniony tylko wówczas, jeśli polowanie miałyby zagrażać bezpieczeństwu lub życiu ludzi.

Swoje uwagi do projektowanej nowelizacji prawa łowieckiego, w tym szczególnie do art. 27b, sformułowały zarówno Helsińska Fundacja Praw Człowieka³⁶, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich³⁷. Oba podmioty uznały, że pożądane byłoby zagwarantowanie właścicielom możliwości wnoszenia o wyłączenie ich nieruchomości z granic obwodu łowieckiego oraz o ustanowienie zakazu polowania również w oparciu o przesłanki inne, aniżeli światopoglądowe. Negatywnie oceniły one także postulowaną konieczność wykazywania „związków z wyznawaną doktryną religijną” oraz wskazywania „w wyznawanej doktrynie religijnej zasad uznających za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub [...] wyznawanych zasad moralnych, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne”. Zdaniem opiniodawców, stanowiłoby to nieproporcjonalną ingerencję w wolność sumienia i wyznania zagwarantowaną w art. 53 ust. 1 Konstytucji RP, a także byłoby sprzeczne z treścią art. 53 ust. 7 Konstytucji RP. Przepis ten zakazuje organom państwowym zmuszania obywateli do ujawnienia swojego światopoglądu. HFPC podkreśliła w opinii, że z uwagi na fakt, że przekonania moralne i światopoglądowe mają charakter subiektywny i nie muszą być ani ugruntowane w żadnej skodyfikowanej doktrynie moralnej, ani szerzej uzasadniane, wymóg ich udowodnienia przed sądem wydaje się być nie tylko irracjonalny, ale również niezmiernie trudny do wykonania.

³⁶ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych ustaw (druk nr 2970 Sejmu VII kadencji) oraz rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk nr 3192 Sejmu VII kadencji) w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu Podkomisji nadzwyczajnej z dnia 8 czerwca 2015 r., 1201/2015/MSZ.

³⁷ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska z dnia 27 września 2016 r., VII.7202.9.2016.MM.

Prace legislacyjne nad projektami nowelizacji

Projekt poselski i projekt rządowy z 2014 roku były rozpatrywane wspólnie. Odbyło się I czytanie na posiedzeniu Sejmu, a następnie rozpoczęły się prace w komisjach sejmowych, które w czerwcu i lipcu 2015 roku przedstawiły sprawozdania³⁸. Prace nad tymi projektami zostały jednak przerwane w związku z upływem kadencji Sejmu.

Ostatni chronologicznie projekt wpłynął do Sejmu w dniu 15 listopada 2016 roku i po ponad rocznej przerwie w pracach nad nim powrócono do obrad nad jego treścią. W trakcie posiedzeń komisji i podkomisji szeroko dyskutowano o treści art. 27, 27a i 27b. Przyjrzyjmy się zatem sprawozdaniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁹, aby wskazać, jakie zmiany zostały wprowadzone do pierwotnego projektu.

W odniesieniu do art. 27 w trakcie prac podkomisji wydłużono termin, w jakim marszałek województwa rozpatruje uwagi złożone do projektu uchwały – z 30 do 45 dni. Treść art. 27a pozostała bez zmian, chociaż pojawiły się propozycje, aby w ramach poprawki w art. 27a ust. 2 wydłużyć termin na dochodzenie odszkodowania do lat 10, gdyż wtedy byłby on zgodny z terminami przedawnień roszczeń cywilnoprawnych⁴⁰. Poprawka ta została jednak odrzucona.

Podczas obrad zdecydowanie największe zmiany wprowadzono w zakresie brzmienia art. 27b. W projekcie ustawy nowelizującej dla ustanowienia zakazu wykonywania polowania na własnej nieruchomości koniecznym było wystąpienie do sądu powszechnego ze stosownym wnioskiem. Wniosek ten musiał być uzasadniony przekonaniem religijnym lub wyznawanymi zasadami moralnymi. W sprawozdaniu podkomisji⁴¹ zaproponowano, aby przekonania religijne i zasady moralne zastąpić odwołaniem do sumienia.

Treść przepisu w sprawozdaniu komisyjnym w znaczący sposób odbiega jednak od kształtu zaproponowanego przez podkomisję. W najnowszej wersji prze-

³⁸ Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw oraz o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie – druki nr 3562 oraz 3749 Sejmu VII kadencji.

³⁹ Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, druk nr 2234 Sejmu VIII kadencji.

⁴⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 117) oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 211) z dnia 5 lutego 2018 r., wypowiedź posłanki Ewy Lieder.

⁴¹ Sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk nr 1042).

widuje się, że dla ustanowienia zakazu wystarczające będzie złożenie przez właściciela lub użytkownika wieczystego oświadczenia o zakazie wykonywania polowania na tej nieruchomości w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym.

W trakcie prac komisji analizowano także skutki ewentualnego braku poszanowania przez koło łowieckie tak wyrażonej woli co do zakazu polowań na terenie danej nieruchomości. Minister Środowiska oświadczył, że wykonywanie polowań mimo złożenia oświadczenia będzie traktowane jako wejście na cudzy grunt bez zgody właściciela. Po drugie, wskazano na istnienie zależności pomiędzy złożeniem oświadczenia o zakazie wykonywania polowania a możliwością dochodzenia odszkodowania za szkody rolnicze wyrządzone przez dzikie zwierzęta. Zgodnie z dodanym do art. 48 punktem 7: „odszkodowanie nie przysługuje za szkody powstałe na nieruchomościach, w odniesieniu do których właściciel albo użytkownik wieczysty złożył oświadczenie o zakazie wykonywania polowania [...]”.

Ostatni problem sprowadzał się do pytania, czy uchwała tworząca obwody łowieckie po złożeniu oświadczenia przez właściciela lub użytkownika wieczystego będzie ulegała stosownym zmianom. W związku z tym, że nie zdecydowano się na czasowe ograniczenie możliwości wyłączenia nieruchomości z polowań, Minister Środowiska wskazał, że z przyczyn technicznych każdorazowe zmienianie uchwały nie byłoby możliwe. Koła łowieckie będą dysponowały oświadczeniem właściciela gruntu i to powinno być wystarczającą gwarancją jego respektowania.

Ocena proponowanych zmian

W chwili przekazywania do publikacji niniejszego tekstu, projekt nowelizacji u.p.ł. w wersji zaproponowanej w sprawozdaniu komisyjnym oczekiwał na rozpatrzenie w II czytaniu. Trudno więc w tym momencie ocenić, jaki będzie ostateczny kształt ustawy i czy w ogóle dojdzie do jej uchwalenia. Jednak przebieg prac legislacyjnych pozwala na sformułowanie kilku uwag. Przede wszystkim pozytywnie należy ocenić rezygnację z odniesień do religii, zasad moralnych czy sumienia przy wykonywaniu uprawnienia do wprowadzenia zakazu polowań. Pozwoli to niewątpliwie uniknąć zarzutu niekonstytucyjności tej instytucji. Godne uwagi jest też uproszczenie polegające na rezygnacji z konieczności wykonania tego uprawnienia przed sądem i ograniczenie się do wymogu złożenia oświadczenia w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym. Niewątpliwie przejawem konsekwencji ustawodawcy jest też wyłączenie właścicieli nieruchomości, którzy wprowadzili zakaz polowania, z systemu odszkodowań za szkody łowieckie.

Niestety projekt w obecnym kształcie stwarza poważne wątpliwości co do tego, czy wprowadzony przez właściciela zakaz polowania na jego nieruchomości będzie rzeczywiście przestrzegany. W tej chwili wygląda na to, że będzie on zabezpieczony jedynie ogólnymi regulacjami prawa cywilnego odnoszącymi się do naruszenia własności, co wydaje się mało skutecznym mechanizmem ochronnym. Ciągłe niewystarczająco rozbudowany wydaje się też obowiązek informacyjny w zakresie dotyczącym polowań, zwłaszcza zaś polowań indywidualnych. O ile w przypadku polowań zbiorowych interesy właścicieli nieruchomości powinny być już lepiej zabezpieczone, o tyle o polowaniach indywidualnych właściciele wciąż nie będą w żaden sposób informowani.

Wypada również wyrazić żal, że prawodawca w dalszym ciągu nie podjął próby dokonania systemowej i kompletnej reformy prawa łowieckiego. Reforma ta mogłaby się wyrazić w przygotowaniu nowej ustawy, po przeprowadzeniu szerokiej debaty społecznej z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, w tym również myśliwych i obrońców zwierząt. Kolejne nowelizacje czynią ustawę z 1995 roku coraz bardziej eklektyczną, co może tworzyć problemy przy jej stosowaniu.

Abstract

Hunting zones the Polish Constitutional Court's judgement of 10th July 2014

This essay discusses the background and the consequences of the Polish Constitutional Court's (TK) judgment of 10th July 2014, P 19/13, stating the unconstitutionality of prescription as the basis for establishing and changing borders of hunting zones. As TK has remarked, in the perspective of limitations for real property owners in their entirety, the procedure of establishing and changing borders of hunting zones should ensure participation of these owners. As a result of this judgement a new institution was established in Polish law – the withdrawal of the ground from the hunting zone, which was the effect of the sluggishness of Polish legislator. In this essay, apart from these problems, the authors also discuss the legislative proposals of new regulations of the real property owner's legal position, including to right to object to execute hunting on his ground.

Keywords:

hunting law, hunting zones, Polish Constitutional Court, real property, hunting

Абстракт

Охотничьи угодья согласно судебному решению Конституционного трибунала РП от 10 июля 2014 г.

В настоящей статье представлен фон и последствия судебного решения Конституционного трибунала Республики Польша от 10 июля 2014 года, P 19/13, в котором утверждается несоответствие с Конституцией РП положения, являющегося основой создания и изменения границ охотничьих угодий. Как отметил Конституционный трибунал, учитывая ограничения, с которыми связано включение чьей-то недвижимости в пределы охотничьих угодий, процедура определения и изменения их границ должна предусматривать участие владельцев земли. Последствием судебного решения было появление в польском праве неизвестного раньше понятия исключения земли из охотничьих угодий, что было результатом нерадивости зако-

нодателя в исполнении решения Конституционного трибунала РП. Кроме вышеуказанных проблем, в статье рассматриваются законодательные предложения нового урегулирования ситуации собственника недвижимости, находящейся в охотничьих угодьях, в том числе права на выражение им протеста по отношению к охоте.

Ключевые слова:

охотничье право, охотничьи угодья, Конституционный трибунал РП, собственность на недвижимость, охота

