



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO - 726315 - I/13/MSW/MW

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 26-07. 2013 r.

**Pan**  
**Marcin Korolec**  
**Minister Środowiska**  
ul. Wawelska 52/54  
00 - 922 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze*

W ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał kilkadziesiąt skarg od obywateli (wiele z nich zostało podpisanych przez kilka lub kilkanaście osób), z których wynika szeroki zakres problemów wiążących się z ustawą z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.; dalej: Prawo łowieckie). W skargach zasygnalizowane zostały różne zagadnienia związane z ochroną praw i wolności obywatelskich, poczynając od kwestionowanej obowiązkowej przynależności do Polskiego Związku Łowieckiego (dalej jako: PZŁ) i obowiązkowych składek członkowskich, a kończąc na zarzutach dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Po dokładnej analizie sygnalizowanych problemów należy stwierdzić, że - mając na uwadze otrzymane skargi, konieczność wykonania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. akt K 21/11, zapadłego na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, a także pytanie prawne skierowane w dniu 9 kwietnia 2013 r. przez Naczelnego Sędziego Administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. II OSK 2282/12 (postępowanie prowadzone przez TK pod sygn. P 19/13) - konieczne jest dokonanie przez Pana Ministra kompleksowej analizy Prawa łowieckiego, uchwalonego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., pod kątem zapewnienia przestrzegania konstytucyjnych standardów praw człowieka i obywatela. Analizy wymaga także zgodność przepisów Prawa łowieckiego ze standardami ochrony praw jednostki zawartymi w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

wolności w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej ETPC).

W szczególności, w opinii Rzecznika, należy zwrócić uwagę na poniżej wskazane problemy.

I. Polski Związek Łowiecki jest związkiem utworzonym w drodze ustawy przez państwo, który posiada wyłączność prowadzenia gospodarki łowieckiej. PZŁ wyróżnia cecha przymusowości nadana przez ustawodawcę, albowiem od przynależności do niego zależy dopuszczalność wykonywania polowania (art. 42 ust. 1 Prawa łowieckiego, z wyjątkiem dotyczącym cudzoziemców, o czym mowa poniżej). Osoby zamierzające prowadzić działalność łowiecką i polowania zmuszone są zatem ubiegać się o członkostwo w PZŁ. Niezależnie od oceny racjonalności i zasadności utrzymywania w państwie demokratycznym tak ustanowionego monopolu, podkreślić należy, że powinnością ustawodawcy jest zagwarantowanie członkom związku ich praw i wolności. Obecnie relacje pomiędzy członkiem związku i organizacją w tym spełnienie warunków od których zależy wykonywanie polowania, określa statut Polskiego Związku Łowieckiego. Poprzez wysoki stopień ogólności przepisy Prawa łowieckiego pozostawiają Polskiemu Związkowi Łowieckiemu szeroki zakres swobody co do jego zawartości. Tak ukształtowany model odbiega od standardów obowiązujących w państwach europejskich, w których zezwolenia na polowania są wydawane najczęściej bezpośrednio przez władze państwowe, a organizacje łowieckie zrzeszają osoby posiadające takie zezwolenia. Monopolistyczna pozycja związku nie uległa zmianie od 1952 r., a obowiązujące regulacje prawne pozbawiają obywateli możliwości dobrowolnego zrzeszania się poprzez przymus członkostwa w PZŁ.

Pragnę także dodać, że Prokurator Generalny zajmując stanowisko we wspomnianej wyżej sprawie o sygn. akt K 21/11 w piśmie procesowym z dnia 11 września 2012 r., odwołując się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej pozycji Polskiego Związku Działkowców (wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r. o sygn. K 8/10), stwierdził, że przyznanie PZŁ pozycji monopolistycznej w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej, w tym wykonywania polowania, może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego należy bardziej rygorystycznie egzekwować od ustawodawcy

konieczność precyzyjnego i kompletnego określenia struktury organizacyjnej i kompetencji władz PZŁ, w szczególności w zakresie wzajemnych relacji władz i członków Związku.

Jak już wyżej wspomniano, refleksji pod kątem zgodności z Konstytucją RP należy poddać także inne przepisy Prawa łowieckiego, które budzą szczególne wątpliwości. Takim przepisem jest art. 42 ust. 1 Prawa łowieckiego, zgodnie z którym polowanie może być wykonywane przez członków Polskiego Związku Łowieckiego lub cudzoziemców, o których mowa w art. 42a ust. 1, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego. Przepis ten określa podmioty uprawnione do wykonywania polowania, którymi są tylko - poza cudzoziemcami - członkowie PZŁ. Takie ujęcie może być niezgodne z art. 12 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że wprowadza monopol przymusowego zrzeszenia, jakim jest PZŁ i ogranicza możliwość podejmowania przez obywateli działalności w zakresie łowiectwa. Pochodną monopolu związku są także inne przepisy ustawy, np. warunkujące możliwość wykonywania polowania od zdania egzaminu przed komisją związkową (art. 42 ust. 4 pkt 2 i 3).

Trybunał Konstytucyjny zdaje się nie przesądzać przyjętego w ustawie modelu strukturalno - organizacyjnego. Jak podniesiono w wyroku K 21/11, PZŁ nie tylko zgodnie z art. 32 ust. 1 Prawa łowieckiego jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych, lecz także wykonuje zadania administracji państwowej związane z wyrażonym w art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem ochrony środowiska naturalnego. Nałożone przez ustawodawcę obowiązki związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej są przy tym przez PZŁ realizowane samodzielnie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do funkcji administracji publicznej, które z mocy ustawy zostały powierzone PZŁ, należy zaliczyć w szczególności: kompetencję do przyznawania i pozbawiania prawa wykonywania polowania, ustalanie zasad etycznych i deontologicznych tej grupy społecznej, jak również sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego. W opinii Trybunału, od chwili gdy na bazie stowarzyszenia „Polski Związek Łowiecki” utworzono ustawą organizację o charakterze korporacyjnym i obarczono ją obowiązkami wykonywania określonych zadań państwa, PZŁ przestał być stowarzyszeniem. Związek zrzesza osoby

fizyczne oraz koła łowieckie w celu podejmowania aktywności przewidzianej w ustawie i statucie, a przystąpienie do niego jest dobrowolne. Zarazem jednak, skoro realizacja potrzeb obywateli w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej jest możliwa jedynie w ramach PZŁ, mającego nadto wyłączność w prowadzeniu tej gospodarki, Związek ma cechy organizacji przymusowej, ponieważ każdy podmiot zainteresowany partycypacją w administrowaniu sprawami łowiectwa musi zostać jego członkiem. Stąd Trybunał stwierdził, że w Związku dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Szczegółowa analiza konstytucyjnoprawna pozycji PZŁ nie jest więc jednoznaczna, zaś Trybunał będąc związany zakresem zaskarżenia w powyższej sprawie nie przedstawił ostatecznej odpowiedzi na wskazane wątpliwości co do zgodności ustawowej regulacji prawnej Polskiego Związku Łowieckiego ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi. Niezależnie jednak od tego, z uwagi na zgłaszane do Rzecznika skargi, dotyczące działalności PZŁ, jego pozycji prawnej nieprzystającej do realiów demokratycznego państwa prawa, uzyskanie stanowiska Ministra Środowiska w mniejszej sprawie jest z uwagi na ochronę praw i wolności konieczne.

II. Zgodnie z art. 43 ust. 1 Prawa łowieckiego, cudzoziemiec lub obywatel polski, który przebywa z zamiarem stałego pobytu za granicą, niebędący członkiem Polskiego Związku Łowieckiego, bądź niespełniający warunków określonych w art. 42a, może wykonywać polowanie po wykupieniu polowania u przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 18, albo na podstawie zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Zgoda jest wydawana na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego lub w przypadku polowań w obwodach zarządzanych na wniosek ich zarządców. Przepis ten różnicuje sytuację obywateli polskich przebywających z zamiarem stałego pobytu za granicą oraz pozostałych obywateli polskich w zakresie przynależności do PZŁ oraz możliwości wykonywania polowania. Przepis ten budzi więc wątpliwości co do jego zgodności z art. 58 ust. 1 i 32 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo zwrócić uwagę należy na posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „przebywa z zamiarem stałego pobytu za granicą”. Nie ma ono definicji legalnej i jako zwrot nieokreślony może budzić wątpliwości interpretacyjne. Taki sposób

wyznaczenia kręgu adresatów prawa budzi wątpliwości co do zgodności z nakazem określoności prawa wynikającym z art. 2 Konstytucji.

III. Przepis art. 42 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo łowieckie wyróżnia podstawowe uprawnienie do wykonywania polowania, uprawniające do odstrzału zwierząt łownych, z wyjątkiem samców zwierzyny płowej. Z kolei art. 42 ust. 4 pkt 1 ustawy określa, że warunkiem uzyskania takiego uprawnienia do polowania jest odbycie rocznego stażu w kole łowieckim lub ośrodku hodowli zwierzyny. Ustawa nie precyzuje trybu, w jakim następuje odbycie takiego stażu. Stanowi o tym dopiero przepis § 16 Statutu PZŁ, który stwierdza, że właściwy zarząd okręgowy może zobowiązać koło łowieckie lub ośrodek hodowli zwierzyny Polskiego Związku Łowieckiego, znajdujące się na terenie jego działania, do przyjęcia kandydata do odbycia stażu, który jest - w myśl art. 42 ust. 4 pkt 1 ustawy - warunkiem niezbędnym do uzyskania podstawowych uprawnień do wykonywania polowania, określając jednocześnie termin rozpoczęcia stażu.

Jak wynika z powyższego, ustawodawca postanowił w istocie scedować na Polski Związek Łowiecki ostateczne uprawnienia decyzyjne odnoszące się do możliwości wykonywania polowania. W praktyce bowiem to od decyzji zarządu okręgowego zależy, czy polski obywatel będzie mógł odbyć wymagany ustawą staż, a co za tym idzie, czy będzie w ogóle mógł wykonywać polowania. Mając na względzie treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wymaga każdorazowo dla ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności formy ustawowej należy podnieść wątpliwość, czy przepisy dopuszczające ograniczenie prawa jednostki na mocy Statutu PZŁ nie naruszają art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Kolejne wątpliwości związane są z treścią przepisów art. 26 i 27 Prawa łowieckiego w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości. Przepisy te są źródłem upoważnienia sejmiku województwa do utworzenia obwodu łowieckiego. Bezpośrednią podstawą tych kompetencji jest art. 27 ust. 1, natomiast art. 26 zawiera wyczerpujący katalog grantów, na których nie można utworzyć obwodu łowieckiego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela w tym zakresie wątpliwości przedstawione przez Naczelną Sąd Administracyjny Trybunałowi Konstytucyjnemu postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2282/12, co do zgodności wymienionych wyżej przepisów z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, a także z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności.

Wskazane wyżej przepisy Prawa łowieckiego upoważniają sejmik województwa do włączenia, w drodze uchwały, w obręb obwodu łowieckiego prywatnej nieruchomości, która nie jest objęta wyłączeniem przewidzianym w art. 26 ustawy - również wbrew woli właściciela. Na skutek utworzenia obwodu łowieckiego właściciel nie może korzystać z nieruchomości w sposób zgodny ze swoją wolą a ponadto staje się zobowiązany do tolerowania tego, że z nieruchomości będą korzystały inne osoby. Na terenach objętych obwodami łowieckimi odbywają się bowiem polowania, które są organizowane niezależnie od woli właściciela gruntu. Jak słusznie zauważył NSA, właściciel może być takim polowaniom na swojej nieruchomości przeciwny, np. z powodu obaw o życie lub zdrowie własne i swojej rodziny, z przyczyn związanych z realizacją prawa do prywatności, czy też ze względu na przekonania religijne lub światopoglądowe, sprzeciwiające się takim sposobom uśmiercania zwierząt. Właściciel nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego nie uzyskuje z tego tytułu także żadnego ekwiwalentu.

Przepisy ograniczające prawo własności powinny spełniać warunki proporcjonalności ingerencji, określone w art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem kwestionowane przepisy standard wyłączności ustawy naruszają. O ograniczeniu prawa własności decyduje nie ustawodawca, który w przepisie art. 27 Prawa łowieckiego nie wyznacza żadnych elementów ograniczenia prawa własności, lecz wskazuje jedynie na organ samorządu terytorialnego, tj. sejmik województwa, jako właściwy do podjęcia stosownej uchwały ograniczającej prawa właściciela nieruchomości.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw jednostki mogą być wprowadzane "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". Wydaje się, że wartość ochrony

środowiska przez zapewnienie ochrony zwierząt łownych i gospodarowania ich zasobami może usprawiedliwiać ingerencję w prawa właściciela nieruchomości, na której mają swoje siedliska zwierzęta łowne. Natomiast nie jest dopuszczalne całkowite "przerzucenie" przez państwo ciężaru wykonywania obowiązku ochrony środowiska na podmioty prywatne. Przepisy art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego prowadzą natomiast do takiego skutku, że na prywatnych właścicieli terenów, na których mają siedliska zwierzęta łowne, nałożono obowiązki spoczywające na władzy publicznej, co w praktyce uniemożliwia normalne korzystanie z nieruchomości, generuje koszty, a także prowadzi do istotnego obniżenia wartości gruntu - bez jakiegokolwiek pomocy czy rekompensaty ze strony państwa. Należy też przytoczyć uzasadnienie pytania prawnego NSA, w którym podnosi się, że w świetle tychże przepisów za przyzwoleniem państwa prywatne grunty służą - wbrew woli ich właścicieli - pewnej grupie osób jako miejsce uprawiania sportu i rekreacji, a także pewnej grupie przedsiębiorców jako źródło pozyskiwania dochodu z działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania. NSA stwierdza, że doprowadzono do tego, że własność prywatna, która według założeń społecznej gospodarki rynkowej powinna być źródłem korzyści właściciela, staje się źródłem korzyści państwa i podmiotów trzecich (m.in. przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne), natomiast właściciel ponosi straty.


V. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także zwrócić uwagę Pana Ministra, że wskazane wyżej przepisy art. 26 i 27 Prawa łowieckiego mogą również naruszać standardy wypracowane na granie Konwencji. Problem wynikający z ochrony zwierzyny łownej i związanego z tym ograniczenia prawa własności był już przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Linia orzecznicza ETPC w sprawach, o których mowa, została zapoczątkowana orzeczeniem z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie *Chassagnou i inni przeciwko Francji* (nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95; zob. też m.in. orzeczenia z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie *Schneider przeciwko Luksemburgowi*, nr 2113/04 i z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie *Hermann przeciwko Niemcom*, nr 9300/07). W świetle wyroków ETPC nie budzi wątpliwości, że wprowadzenie obowiązku tolerowania polowań na własnym gruncie jest ingerencją w prawo własności. Trybunał podkreślał, że uregulowanie łowiectwa leży w interesie publicznym, jednak nieproporcjonalnym naruszeniem prawa własności jest sytuacja, gdy państwo zmusza właścicieli nieruchomości

do tolerowania na ich gruncie aktywności, która jest sprzeczna z ich przekonaniem etycznymi wobec polowań jako sposobu uśmiercania zwierząt. Powinny zatem istnieć mechanizmy pozwalające właścicielom nieruchomości, którzy nie godzą się na prowadzenie polowań, na wyrażenie sprzeciwu (także orzeczenie ETPC z dnia 4 października 2012 r. w sprawie *Chabanty przeciwko Francji*, nr 57412/08). Z orzecznictwa ETPC płynie również wniosek, że w przypadku osób, które z powodu osobistych przekonań są przeciwne łowiectwu, dla zapewnienia poszanowania prawa własności nie wystarcza przyznanie odszkodowania (*sprawa Hermann*, § 65).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jednocześnie podkreślić, że toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie nie zwalnia organów władzy rządowej od odpowiedzialności za zapewnienie zgodności obowiązujących przepisów ze standardami konstytucyjnymi i konwencyjnymi, zwłaszcza w zakresie mającym wpływ na ochronę praw jednostki.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych wątpliwości, dotyczących w szczególności niezgodności wskazanych przepisów Prawa łowieckiego z Konstytucją RP i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku w sprawie potrzeby odpowiedniej nowelizacji Prawa łowieckiego.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich