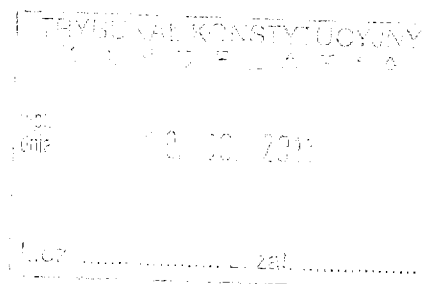




Sygn. akt SK 8/11

BAS-WPTK-821/11



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A W z dnia 4 stycznia 2011 r. (sygn. akt SK 8/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania się do sądu od ostatecznego rozstrzygnięcia organu Polskiego Związku Łowieckiego orzekającego karę dyscyplinarną niemającą charakteru wyłącznie organizacyjnego, inną niż utrata członkostwa w Polskim Związku Łowieckim lub w kole łowieckim, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Kontekst normatywny i przedmiot kontroli**

1. Funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.; dalej jako: p.ł.), Polski Związek Łowiecki (dalej jako: PZŁ, Zrzeszenie albo Związek) stanowi zrzeszenie osób fizycznych i prawnych (kół łowieckich), wyposażone we własną osobowość prawną i wykonujące zadania z zakresu gospodarki łowieckiej (art. 32 p.ł.). Jednym z zadań PZŁ jest, zgodnie z art. 34 pkt 6 p.ł., „prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego”. Katalog przewinień łowieckich, w nawiązaniu do przepisów prawa łowieckiego, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, jak również ustrój i zasady funkcjonowania dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego określa Statut Polskiego Związku Łowieckiego, przyjęty na podstawie uchwały XXI Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ z dnia 2 lipca 2005 r. (dalej jako: Statut) oraz Regulamin postępowania dyscyplinarnego w Polskim Związku Łowieckim, przyjęty na podstawie uchwały nr 12/2005 Zjazdu Delegatów PZŁ z dnia 12 grudnia 2005 r. (dalej jako: Regulamin).

2. Według § 137 ust. 1 Statutu: „Przewinieniem łowieckim członka Zrzeszenia jest działanie, bądź zaniechanie, polegające na:

- 1) naruszeniu obowiązującej ustawy i wydanych na jej podstawie rozporządzeń właściwego ministra regulujących zasady łowiectwa polskiego;
- 2) naruszeniu postanowień Statutu lub innych uchwał organów Zrzeszenia;
- 3) wykonywaniu polowania w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i etyką łowiecką;
- 4) działaniu na szkodę Zrzeszenia lub dobrego imienia łowiectwa”.

Ponadto, § 137 ust. 2 Statutu kwalifikuje jako przewinienie łowieckie także „stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu powszechnego przestępstwa i wykroczenia wymienione w rozdziale 10 ustawy [Prawo łowieckie – uwaga własna]”,

zaś § 136 ust. 1 Statutu – pomocnictwo lub podżeganie do popełnienia przewinienia łowieckiego.

Postępowanie dyscyplinarne prowadzą sądy łowieckie i rzecznicy dyscyplinarni (§ 138 ust. 1 Statutu), przy czym postępowanie przed sądami dyscyplinarnymi jest dwuinstancyjne (§ 148 ust. 1 Statutu). W pierwszej instancji sprawę rozpatrują, co do zasady, okręgowe sądy łowieckie, a od orzeczenia stronom (tj. rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu i obrońcy obwinionego) przysługuje odwołanie do Głównego Sądu Łowieckiego (§ 148 ust. 2 i ust. 4 pkt 1 Statutu; § 8 ust. 1 i § 55 ust. 1 Regulaminu). W wypadku, gdy sprawa dotyczy członka Naczelnej Rady Łowieckiej, Zarządu Głównego, Głównej Komisji Rewizyjnej, Głównego Sądu Łowieckiego, Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców oraz członków Kapituły Odznaczeń Łowieckich, właściwy do jej rozpoznania w I instancji jest Główny Sąd Łowiecki, zaś stronom przysługuje odwołanie do powiększonego składu tego sądu (§ 148 ust. 3 i ust. 4 pkt 2 Statutu; § 55 ust. 2 Regulaminu). Prawomocne orzeczenia i postanowienia sądów łowieckich mogą być wzruszane jedynie w drodze skargi nadzwyczajnej lub wznowienia postępowania, do których wniesienia są uprawnieni: prezes Głównego Sądu Łowieckiego, Główny Rzecznik Dyscyplinarny i przewodniczący Zarządu Głównego PZŁ (§ 149 Statutu; § 68 Regulaminu).

Wśród kar dyscyplinarnych wymierzanych przez sądy łowieckie § 141 ust. 1 Statutu wyróżnia kary zasadnicze i dodatkowe. Według § 141 ust. 2 Statutu, karami zasadniczymi są:

- 1) nagana;
- 2) zawieszenie w prawach członka Zrzeszenia na okres od 6 miesięcy do lat 3;
- 3) wykluczenie ze Zrzeszenia.

Karami dodatkowymi są natomiast, w myśl § 141 ust. 3 Statutu:

- 1) pozbawienie prawa pełnienia funkcji w organach Zrzeszenia i koła na okres do lat 5;
- 2) pozbawienie odznaczeń łowieckich w przypadku wykluczenia ze Zrzeszenia;
- 3) zarządzenie ogłoszenia prawomocnego orzeczenia w miesięczniku „Łowiec Polski” lub łowieckich pismach regionalnych na koszt ukaranego.

Sąd łowiecki może również zobowiązać obwinionego do naprawienia wyrządzonej szkody lub przeproszenia poszkodowanego (§ 141 ust. 4 Statutu).

3. Jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie został wskazany art. 33 ust. 6 p.1., który stanowi: „W sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej”. Zakwestionowany przepis, dodany na podstawie art. 1 pkt 15 lit. b) ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 172, poz. 1802) i obowiązujący od 19 sierpnia 2004 r., wprowadził możliwość rozstrzygania sporów dotyczących członkostwa w PZŁ oraz utraty członkostwa w kole łowieckim przez sąd powszechny.

Istota problemu poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego nie dotyczy jednak oceny konstytucyjności elementów normy uregulowanych *explicite* w przywołanym przepisie, ale konstytucyjności tzw. pominięcia ustawodawczego. Artykuł 33 ust. 6 p.1. jest bowiem kwestionowany „w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków innych niż orzekających o utracie członkostwa w Polskim Związku Łowieckim”.

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący, będący członkiem PZŁ, został uznany przez okręgowy sąd łowiecki w Ostrołęce za winnego przewinienia łowieckiego z § 137 ust. 1 pkt 1 Statutu oraz § 22 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. Nr 61, poz. 548 ze zm.). Główny Sąd Łowiecki zmienił kwalifikację, uniewinniając skarżącego od zarzucanego mu czynu, ale w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego obydwie wcześniejsze orzeczenia zostały uchylone. Ponowne postępowanie zostało umorzone postanowieniem okręgowego sądu łowieckiego w Olsztynie, jednak w wyniku odwołania wniesionego przez Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego Główny Sąd Łowiecki orzeczeniem z 7 lipca 2009 r. (sygn. akt GSŁ 17/09) uznał skarżącego winnym zarzucanego mu czynu, wymierzając mu karę dyscyplinarną zawieszenia w prawach członka PZŁ na okres 9 miesięcy. Pozew o uchylenie ww. orzeczenia,

wniesiony przez skarżącego przeciwko PZŁ, został odrzucony postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z      maja 2010 r. (sygn. akt      ), zaś zażalenie na ww. postanowienie zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z      sierpnia 2010 r. (sygn. akt      ).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W kontekście przyjmowanego w orzecznictwie i doktrynie prawa pojęcia „akt normatywy” oraz funkcji sądu konstytucyjnego jako tzw. negatywnego ustawodawcy, rozważenia wymaga przede wszystkim to, czy w analizowanej sprawie istotnie mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem ustawodawczym, czy też z wykraczającym poza tę kognicję zaniechaniem ustawodawczym.

3. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności tzw. pominięcia ustawodawczego jest aktualnie niekwestionowana (zob. przykładowo: orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04 oraz postanowienie TK z 17 października 2007 r., sygn. akt P 29/07). Tym niemniej, w doktrynie prawa i orzecznictwie podkreśla się, że rozgraniczenie pominięcia i zaniechania ustawodawczego może napotykać na trudności (zob. przykładowo P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404, a także postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

W postanowieniu z 29 listopada 2010 r. (sygn. akt P 45/09) Trybunał Konstytucyjny, reasumując swoje dotychczasowe orzecznictwo w tej mierze, stwierdził m.in., że: „[...] pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego dotyczy nieprzyznania pewnych praw określonej

kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz z 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54). Można również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104)”.

4. W okolicznościach niniejszej sprawy nie powinno budzić wątpliwości, że na tle art. 33 ust. 6 p.1. istotnie mamy do czynienia z normą niepełną, poddającą kontroli sądowej jedynie niektóre rozstrzygnięcia (decyzje) organów Polskiego Związku Łowieckiego. Kontrola sądowa została przy tym ograniczona nie tylko za pomocą kryterium przedmiotowego – przez wskazanie określonych rodzajów spraw, w których droga sądowa jest dopuszczalna (nabycie i utrata członkostwa w PZŁ, utrata członkostwa w kole łowieckim), ale także funkcjonalnego – przez uzależnienie możliwości wszczęcia postępowania sądowego od uprzedniego wyczerpania trybu postępowania wewnątrzorganizacyjnego. Wykładnia historyczna oraz wnioskowanie *a contrario* z art. 33 ust. 6 p.1. uniemożliwia przy tym, jak się wydaje, przeprowadzenie wykładni tego przepisu w zgodzie z Konstytucją (przede wszystkim z jej art. 45 ust. 1) i uznanie, że również w innych sprawach, m.in. związanych z rozstrzygnięciami organów dyscyplinarnych PZŁ, w których orzeczono karę dyscyplinarną inną niż wykluczenie ze Związku lub koła łowieckiego, możliwe jest dochodzenie ochrony praw członków Związku na drodze sądowej. Problem zakresu sądowej kontroli rozstrzygnięć organów PZŁ został też dostrzeżony w piśmiennictwie (zob. P. Radzewicz, *W sprawie zgodności przepisów ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4, s. 21).

5. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym: „Skarga konstytucyjna, zwana dalej «skargą», może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. W związku z treścią art. 177 Konstytucji, art. 33 ust. 6 p.1. oraz uzasadnieniem wydanych w sprawie skarżącego postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie z 11 maja 2010 r. (sygn. akt II C 254/10) oraz Sądu

Apelacyjnego w Warszawie z      sierpnia 2010 r. (sygn. akt      ) należy przyjąć, że skarżący wyczerpał drogę prawną w rozumieniu przywołanego przepisu.

### **III. Analiza merytoryczna**

#### **1. Zarzuty skarżącego**

Zdaniem skarżącego, art. 33 ust. 6 p.1., „w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków innych niż orzekających o utracie członkostwa w Polskim Związku Łowieckim”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Analizując status prawny i kompetencje PZŁ skarżący wskazuje, że dla wszystkich obywateli polskich, którzy chcą realizować posiadane krajowe uprawnienia łowieckie, przynależność do Związku nie ma charakteru dobrowolnego. Z drugiej strony, kwestionowany przepis, ograniczając przedmiotowo zakres sądowej kontroli rozstrzygnięć organów PZŁ, prowadzi do tego, że dokonywana przez nie ocena, której skutkiem może być ograniczenie praw członka, a przez to również faktyczne ograniczenie możliwości korzystania z posiadanych uprawnień łowieckich, może być całkowicie uznaniowa i arbitralna, zaś sam zainteresowany będzie pozbawiony szansy zwalczania niekorzystnych dla siebie skutków przed sądem.

Skarżący podnosi, że powierzając podmiotom prawa prywatnego wykonywanie zadań publicznych, ustawodawca powinien zachować szczególną staranność w zagwarantowaniu ich członkom ochrony ich praw i wolności obywatelskich. W szczególności wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą mieć ustawową podstawę, zaś przepisy powinny zapewniać drogę do sądu od rozstrzygnięć organów wewnętrznych organizacji, na potwierdzenie czego przywołane zostały wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zakresu przedmiotowego prawa do sądu.

W opinii skarżącego, wykreowana przez obowiązujące przepisy p.ł. sytuacja, w której, chcąc realizować posiadane uprawnienia łowieckie został on zmuszony do członkostwa w PZŁ, a następnie, gdy jego prawa związane z członkostwem w tej organizacji doznały ograniczenia wskutek przeprowadzonego wadliwie postępowania dyscyplinarnego, został pozbawiony możliwości zainicjowania kontroli tej decyzji przez sąd, narusza konstytucyjną zasadę prawa do sądu.

## **2. Wzorce konstytucyjne**

### **2.1. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)**

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

2. Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. W kontekście zarzutów skarżącego relewantny jest pierwszy z wymienionych komponentów prawa do sądu, tj. prawo dostępu do sądu.

Podstawowe znaczenie dla określenia treści i zakresu prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów,



którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak na tym katalogu; generalnie, chodzi bowiem o „rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu”. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (zob. wyrok TK 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych (zob. m.in. wyrok TK z 14 września 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

3. Prawo dostępu do sądu, m.in. w kontekście możliwości uruchomienia sądowej kontroli rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych, było przedmiotem szeregu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 września 1999 r., sygn. akt K 14/98; 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08). Obszernej reasumpcji swojego dotychczasowego orzecznictwa w tej mierze dokonał zaś Trybunał w wyroku z 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 28/09). Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że: „z art. 45 konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02), „jeżeli sądy powszechne same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi-sądowych*”, co „[...] odnosi się w sposób szczególny do sądów dyscyplinarnych” (wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00), zaś: „[...] ani specyfika stosunku służbowego ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98). Brak możliwości wprowadzania wyłączeń od zasady

sądowego wymiaru sprawiedliwości Trybunał potwierdził zresztą już w wyroku z 14 września 1999 r. (sygn. akt K 14/98), wskazując, że: „[...] jedynymi instytucjami powołanymi do ostatecznego rozstrzygnięcia o obowiązkach, prawach i wolnościach obywateli są niezawisłe sądy, które z mocy Konstytucji mają gwarantować tym obywatelom, że ich prawa nie będą naruszane zarówno przed organami państwa, jak i przed organami organizacji społecznych”.

4. Trybunał wyjaśnił w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). „Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07). Prawo do sądu nie ma zatem, co do zasady, charakteru absolutnego, a jego ograniczenia powinny być oceniane *in casu*, zgodnie z metodologią narzucaną przez zasadę proporcjonalności.

## **2.2. Zakaz zamykania drogi sądowej**

1. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

2. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i piśmiennictwie podkreśla się, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu; powinny one przy tym być odczytywane łącznie, istnieje

bowiem między nimi ścisły związek („organiczna więź”). Przyjęty przez ustrojodawcę sposób regulacji podkreśla dwoisty charakter prawa do sądu: jako środka ochrony innych wolności i praw oraz jako odrębnego, samodzielnego prawa podmiotowego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12; H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11-12; P. Tuleja [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999).

W podstawowym w tej mierze wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99). Trybunał stwierdził m.in.: „O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. [...] Z ustaleń powyższych nie wynika jeszcze tożsamość ujęcia przedmiotowego obu przepisów zawierających gwarancję prawa do sądu – od strony pozytywnej i negatywnej. [...] Jeśli więc art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. [...] W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. [...] W konsekwencji, należy więc stwierdzić, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji, może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym

ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych”.

### 3. Analiza zgodności

1. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia problemu podniesionego w skardze konstytucyjnej A . W musi być odpowiedź na pytanie, czy postępowania dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ wobec członków Związku mieszczą się w konstytucyjnym pojęciu „sprawy”, którym posługuje się art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Kluczowe z tego punktu widzenia wydaje się ustalenie: (a) charakteru prawnego PZŁ oraz zadań wykonywanych przez w sferze gospodarki łowieckiej; (b) charakteru prawnego stosunku istniejącego między Związkiem a jego członkiem oraz (c) charakteru prawnego i dolegliwości sankcji wymierzanych przez organy dyscyplinarne PZŁ.

Nie można natomiast zaaprobować uproszczonego ujęcia prezentowanego przez skarżącego, według którego konieczność otwarcia drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych prowadzonych przez organy PZŁ determinuje natura tego typu postępowań, jako skierowanych na wymierzenie określonej sankcji. Jak wskazał bowiem przekonująco Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 września 1999 r. (sygn. akt K 14/98): „Za dopuszczalną uznać trzeba sytuację, w której obywatel, przystępując dobrowolnie do stowarzyszenia lub korporacji, przyjmuje obowiązujące w tym stowarzyszeniu reguły postępowania, na przykład zgadza się, iż ewentualne sprawy sporne rozstrzygane będą przez organy wewnętrzne tego stowarzyszenia, bez możliwości ich skierowania na drogę sądową. Niewątpliwie, każda organizacja umożliwia swym członkom korzystanie z pewnych przywilejów niedostępnych osobom do niej nie należącym, jednak owe przywileje organizacyjne nie są powiązane z prawami majątkowymi. W takich organizacjach, nawet jeżeli tryb rozstrzygnięcia sporów uznany być może za niesatysfakcjonujący lub niesprawiedliwy, opuszczenie ich szeregów, zarówno dobrowolne jak i przymusowe – w wyniku wykluczenia, nie pociąga za sobą utraty związanych z członkostwem praw majątkowych, a jedynie pozbawienie ewentualnych przywilejów organizacyjnych”.

2. Łowiectwo, rozumiane jako ochrona zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej (art. 1 p.1.), ukierunkowane na realizację celów szczegółowych wskazanych w art. 5 p.1., jest elementem ochrony środowiska i jednym z zadań publicznych, do którego wykonywania zobowiązane są władze publiczne (art. 5 i art. 74 Konstytucji). Podstawowe kompetencje i obowiązki w zakresie administrowania sprawami związanymi z łowiectwem na terytorium kraju wykonują: minister właściwy do spraw środowiska oraz wojewoda. Istotnym ogniwem wykonywania zadań z zakresu łowiectwa jest również PZŁ, jako jedyna od ponad 70 lat organizacja łowiecka w Polsce.

Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt I.1 stanowiska), PZŁ jest powołanym na mocy odrębnej ustawy zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych (kół łowieckich), które działa na podstawie przepisów prawa łowieckiego i własnego statutu, posiada osobowość prawną i wykonuje zadania z zakresu gospodarki łowieckiej, definiowanej przez art. 4 ust. 1 p.1. jako „działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny” (art. 32 p.1.). Zgodnie z art. 34 p.1., do zadań PZŁ należy m.in.: (1) prowadzenie gospodarki łowieckiej, (2) troska o rozwój łowiectwa i współdziałanie z administracją rządową i samorządową, jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i parkami narodowymi oraz organizacjami społecznymi w ochronie środowiska przyrodniczego, w zachowaniu i rozwoju populacji zwierząt łownych i innych zwierząt dziko żyjących; (3) pielęgnowanie historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa; (4) ustalanie kierunków i zasad rozwoju łowiectwa, zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych; (5) czuwanie nad przestrzeganiem przez członków Polskiego Związku Łowieckiego prawa, zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich; (6) prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego; (7) organizowanie szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego; (8) realizacja innych zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw środowiska. PZŁ wykonuje również szereg zadań o charakterze opiniotwórczym (zob. art. 5, art. 8 ust. 4, art. 10 ust. 2, art. 27 ust. 1, art. 28 ust. 4, art. 29 ust. 3, art. 43 ust. 2 i 3, art. 44 ust. 1 i 2, art. 44a ust. 3, art. 45 ust. 1 p.1.).

3. Jednoznaczne określenie charakteru prawnego PZŁ nie jest łatwe. Jakkolwiek jest to organizacja typu zrzeszeniowego (korporacyjnego), niezasadne jest jej kwalifikowanie jako stowarzyszenia. Pogląd ten, dominujący w piśmiennictwie (zob. J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Zielona Góra 1994, s. 21; W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 156; M. J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 76; P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie polskim*, Warszawa 2002, s. 37; por. jednak T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 100), potwierdza treść art. 35a ust. 2 p.ł., zgodnie z którym przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.; dalej jako: p.s.) stosuje się do PZŁ jedynie w zakresie dotyczącym nadzoru nad jego działalnością i to tylko odpowiednio (szerzej na ten temat W. Radecki, *Prawo łowieckie...*, s. 166 i n.), a także treść art. 7 ust. 1 pkt 1 p.s., zgodnie z którym jego przepisom nie podlegają organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw. Z drugiej strony, ze względu na spektrum ustawowo określonych zadań Związku, w sferze prawa publicznego status PZŁ zbliża się do podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, funkcjonalnie mieszczącego się w jej strukturze. W piśmiennictwie podmioty takie określa się jako zdecentralizowane formy administracji publicznej albo podmioty wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej (zob. P. Radzewicz, *W sprawie zgodności...*, s. 16-17 i cyt. tam dalsza literatura przedmiotu). Według nieco innego ujęcia, PZŁ jest specyficzną organizacją, łączącą cechy stowarzyszenia, samorządu osób wykonujących łowiectwo i – w zakresie gospodarki łowieckiej – samorządu gospodarczego (zob. B. Wierzbowski [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 463; W. Radecki, *Prawo łowieckie...*, s. 164).

4. W ocenie charakteru prawnego stosunku łączącego PZŁ i koła łowieckie oraz członka dominują analogie między Związkiem a stowarzyszeniem. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 czerwca 2007 r. (sygn. akt II CSK 100/07): „Nie ma wątpliwości, że zarówno Polski Związek Łowiecki, jak i poszczególne koła łowieckie, tworzące podstawowe ogniwa organizacyjnego tego Związku, należą do osób prawnych typu zrzeszeniowego, tzn. grupującego określone grono osób fizycznych dla podejmowania aktywności przewidzianej w statucie. Ma to istotne

znaczenie dla określenia charakteru prawnego więzi prawnej łączącej członka z Polskim Związkiem Łowieckim i kołem łowieckim. Niewątpliwie chodzi tu o stosunek zrzeszeniowy (korporacyjny), o cechach stosunku cywilnoprawnego, członkostwo w Polskim Związku Łowieckim i w kole łowieckim jest bowiem dobrowolne i wymaga oświadczenia obu stron (art. 31 ust. 5 i art. 33a p.1.). Sposób nawiązania członkostwa pozwala uznać je za zdarzenia cywilnoprawne prowadzące do powstania prawa podmiotowego, z którego mogą wynikać jednostkowe – majątkowe i niemajątkowe – uprawnienia członka (por. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2005 r., III CZP 75/04, OSNC 2005, nr 11, poz. 188”).

Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że dla wszystkich osób, które chcą polować – z uwzględnieniem szczególnych regulacji zawartych w art. 42a i art. 43 p.1. – przynależność do PZŁ jest obowiązkowa (art. 42 ust. 1 p.1.). PZŁ jest więc faktycznym „monopolistą”, jeżeli chodzi o dopuszczanie do polowań na terytorium kraju, a przepisy ustawy wykluczają możliwość utworzenia innych podmiotów o takim samym lub zbliżonym przedmiocie działania. Analogiczna ocena dotyczy kół łowieckich, które nie mogą powstawać ani funkcjonować poza strukturą organizacyjną PZŁ (zob. P. Radziejewicz, *W sprawie zgodności...*, s. 17). Przyjmując, że prawo do polowania ma charakter publicznego prawa podmiotowego, nabywanego po spełnieniu określonych ustawowo przesłanek (zob. W. Radecki, *Prawo łowieckie...*, s. 155-156), także w tym zakresie jest widoczny dualistyczny charakter uczestnictwa w PZŁ – jako członkostwa w organizacji o strukturze prywatnoprawnej, w ramach której członkowie mogą wykonywać szczególne uprawnienia o charakterze publicznoprawnym.

5. Analiza charakteru sankcji (kar) orzekanych przez organy dyscyplinarne PZŁ wskazuje, że część z nich istotnie ma charakter czysto organizacyjny. Tytułem przykładu można wskazać kary: nagany (§ 141 ust. 2 pkt 1 Statutu), pozbawienia prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła na okres do lat 5 (§ 141 ust. 3 pkt 1 Statutu) czy pozbawienia odznaczeń łowieckich (§ 141 ust. 3 pkt 2). Niektóre z nich, przynajmniej *prima facie*, wykraczają jednak poza tę płaszczyznę – jak np. zarządzenie ogłoszenia prawomocnego orzeczenia w miesięczniku „Łowiec Polski” lub łowieckich pismach regionalnych na koszt ukaranego (§ 141 ust. 3 pkt 3 Statutu) czy też zobowiązanie obwinionego do naprawienia wyrządzonej szkody lub przeproszenia poszkodowanego (§ 141 ust. 4 Statutu; za otwarty można uznać

problem trybu egzekucji ww. obowiązków majątkowych członka oraz podstawy powstania odpowiedniego roszczenia). Wreszcie ocena charakteru pozostałych, tj. kary zawieszenia w prawach członka Związku na okres od 6 miesięcy do lat 3 (§ 141 ust. 2 pkt 2 Statutu) oraz wykluczenia ze Związku (§ 141 ust. 2 pkt 3 Statutu), jest możliwa dopiero przy uwzględnieniu charakteru i konsekwencji uczestnictwa w PZŁ. Należy przypomnieć, że PZŁ jest faktycznym monopolistą w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej, a przynależność do Związku osób, które chcą polować, formalnie dobrowolna, jest, z tego punktu widzenia, *de facto* obligatoryjna. W rezultacie, skutkiem ostatecznego orzeczenia przez organy dyscyplinarne PZŁ sankcji zawieszenia w prawach członka Związku jest czasowy brak możliwości wykonywania nabytych uprawnień do polowania – w ogóle, a nie tylko w ramach jego struktury. Reasumując, postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ mieści się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, o ile orzekane w jego ramach sankcje nie mają charakteru (wymiaru) czysto organizacyjnego.

6. Konsekwencją powyższego stwierdzenia jest uznanie art. 45 ust. 1 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli; nie oznacza to natomiast *per se*, że art. 33 ust. 6 p.ł., w określonym na wstępie zakresie, jest z nim sprzeczny. Jak już bowiem wskazano, konstytucyjne prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom z zachowaniem warunków określonych w art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, tj. przede wszystkim z uwzględnieniem przesłanek relewantności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanego ograniczenia. Tym niemniej, podkreślane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znaczenie prawa do sądu jako jednej z podstawowych gwarancji praw i wolności obywatelskich – przy czym nie chodzi jedynie o prawa i wolności normowane Konstytucją, ale także te, których źródłem jest ustawa zwykła (zob. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt 19/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99) – nakazuje zachowanie daleko posuniętej wstrzemięźliwości przy wprowadzaniu wyjątków od generalnej zasady dostępu do sądowego wymiaru sprawiedliwości (zob. także wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03).

Ocena art. 33 ust. 6 p.ł., we wskazanym wyżej zakresie i w konkretnym kontekście normatywnym, przeprowadzona z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, wypada negatywnie. Ograniczenie przedmiotowe zakresu




spraw rozstrzyganych przez organy PZŁ, które podlegają kontroli sądowej, ma wprawdzie podstawę ustawową; można też wskazać pewne wartości, których ochrona uzasadnia ograniczenie prawa do sądu w tym zakresie – jak np. zapewnienie samodzielności, samorządności i autonomii decyzyjnej PZŁ, jako organizacji o charakterze korporacyjnym (zrzeszeniowym). Tym niemniej, w sytuacjach, w których sankcje orzekane przez organy dyscyplinarne Związku wykraczają poza sferę czysto organizacyjną, ograniczenia te nie mogą godzić w istotę prawa do sądu i wyłączać dostępu do sądowego wymiaru sprawiedliwości. Dostatecznym środkiem ochrony samorządności i autonomii decyzyjnej Związku wydaje się natomiast – niekwestionowane przez skarżącego – wymaganie uprzedniego wyczerpania drogi postępowania wewnątrzorganizacyjnego. W tym też zakresie zarzuty skarżącego zasługują na uwzględnienie. Zastrzeżenia co do konstytucyjności art. 33 ust. 6 p.1. podnosił również Rzecznik Praw Obywatelskich (D. Frey, *Kiedy nagana dla myśliwego*, „Rzeczpospolita” z 14 czerwca 2010 r.).

7. Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem naruszenia przez art. 33 ust. 6 p.1. wysłownego w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ściślej rzecz biorąc, ten ostatni przepis nie stanowi w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli. Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt III.2.2 stanowiska), w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że hipoteza art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje wyłącznie prawa i wolności konstytucyjne, unormowane bezpośrednio w ustawie zasadniczej (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03; 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). W odróżnieniu zaś od szeregu orzeczeń Trybunału, w których przedmiotem kontroli były przepisy normujące postępowanie dyscyplinarne członków samorządów zawodowych czy też osób pozostających w ramach różnego rodzaju stosunków służbowych, w analizowanym wypadku trudno wskazać prawo lub wolność, które miałyby konstytucyjne zakotwiczenie i które naruszałoby rozstrzygnięcie organów PZŁ wymierzające np. karę zawieszenia w prawach członka Związku. Zarzutu tego nie rozwija i nie uzasadnia bliżej zresztą sam skarżący, co być może jest związane z faktem, że art. 77 ust. 2 Konstytucji jest przez niego powoływany wyłącznie w charakterze przepisu związkowego.

8. Reasumując, należy przyjąć, że art. 33 ust. 6 p.1., w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania się do sądu od ostatecznego rozstrzygnięcia organu Polskiego Związku Łowieckiego orzekającego karę dyscyplinarną niemającą charakteru wyłącznie organizacyjnego, inną niż utrata członkostwa w Polskim Związku Łowieckim lub w kole łowieckim, **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.**

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna