



Warszawa, dnia 9 sierpnia 2017 r.

**PK VIII TK 124.2016**

**K 45/16**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpi. dnia	09.08.2017
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.), w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że obwody łowieckie są wydzierżawiane z całkowitym pominięciem uprawnień rolników będących właścicielami gruntów znajdujących się w obrębie obwodów łowieckich – z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że uzyskanie przez rolnika będącego właścicielem gruntu odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielle i sarny oraz przy wykonywaniu polowania jest uwarunkowane uprzednim wyrażeniem przez rolnika zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w tym na wyznaczenie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz na wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej – z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.), w zakresie, w jakim nie zapewnia odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wydzierżawieniu:**
  - a) **jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
  - b) **nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP;**
- 2) **art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim uzależnia prawo do uzyskania odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania od wyrażenia przez właściciela gruntu zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom:**
  - a) **jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,**
  - b) **nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;**
- 3) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. –**

**Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

Krajowa Rada Izb Rolniczych (dalej: Wnioskodawca lub KRIR) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.; dalej: Prawo łowieckie lub P.ł.).

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu wniosku, postanowił nadać mu bieg w zakresie badania zgodności art. 12 P.ł. w związku z art. 48 pkt 3 P.ł. i art. 29 ust. 1 P.ł. z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji.

W dalszej części niniejszego stanowiska zaprezentowane zostanie uzasadnienie wniosku oraz ocena argumentacji przedstawionej przez KRIR w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny nadał bieg temu pismu procesowemu.

Na wstępie zauważyć należy, że po złożeniu w Trybunale Konstytucyjnym analizowanego wniosku ogłoszono w Dzienniku Ustaw z 2015 r., poz. 2168, nowy tekst jednolity Prawa łowieckiego. W niniejszym stanowisku Prokurator Generalny odwołuje się do tego tekstu, ponieważ zaskarżone przepisy są w nim zamieszczone w brzmieniu kwestionowanym we wniosku. Zmiany w Prawie łowieckim, dokonane po złożeniu wniosku przez KRIR, będą natomiast wyraźnie zaznaczone podczas omawiania badanych uregulowań.

Wnioskodawca stwierdza, że art. 29 ust. 1 P.ł. uprawnia podmioty w nim wymienione do wydzierżawienia obwodu łowieckiego bez konieczności uzyskania zgody rolnika będącego właścicielem gruntu wchodzącego w skład takiego obwodu. W efekcie obowiązywania takiej regulacji, rolnikowi będącemu właścicielem gruntu znajdującego się w obwodzie łowieckim nie przysługuje

prawo do swobodnego korzystania, rozporządzania i pobierania pożytków z nieruchomości. Wyłączenie możliwości wykonywania prawa własności, poprzez upoważnienie podmiotów, którym nie przysługuje żaden tytuł prawny do gruntu, narusza – w ocenie Wnioskodawcy – istotę prawa własności i prowadzi do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną właścicieli gruntów rolnych w zależności od tego, czy grunt wchodzi w skład obwodu łowieckiego, czy też nie. Rolnicy, których grunty wchodzi w skład obwodów łowieckich, są w istotny sposób ograniczani w wykonywaniu prawa własności, podczas gdy właściciele gruntów pozostających poza obwodami łowieckimi mogą swobodnie i w pełni korzystać z tego prawa. Sytuacja taka prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zróżnicowanie ochrony praw wskazanych w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jako stanowiące wyjątek od ogólnej zasady równości, powinno następować na podstawie kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przyznanie osobom trzecim uprawnienia do dysponowania własnością rolnika (gruntem rolnym) bez konieczności uzyskania jego zgody i przyznania mu odpowiedniego wynagrodzenia – zdaniem Wnioskodawcy – ogranicza przysługujące rolnikowi prawo własności w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności. Ponadto, pozbawienie rolnika prawa swobodnego korzystania i pobierania pożytków z gruntu narusza istotę prawa własności. Dlatego uregulowanie przewidziane w art. 29 ust. 1 P.ł. nie znajduje oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższa argumentacja – w ocenie Wnioskodawcy – stanowi również uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 23 ustawy zasadniczej. Gospodarstwo rodzinne powinno bowiem stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, co jest wykluczone z uwagi na istnienie wymienionych ograniczeń.

Wnioskodawca wskazuje, że brak wyrażenia przez rolnika – właściciela gruntu zgody na budowę urządzeń określonych w art. 12 P.ł. i art. 48 pkt 3 P.ł., choćby nie miały one na celu zapobieżenia wyrządzeniu mu szkody, wyklucza możliwość uzyskania odszkodowania nie tylko z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzęta, ale także przez myśliwych wykonujących polowanie na jego gruncie wbrew jego woli. Przepisy art. 12 P.ł. i art. 48 pkt 3 P.ł. ograniczają rolników w wykonywaniu prawa własności do gruntu, naruszając istotę tego prawa, poprzez uniemożliwienie swobodnego korzystania, gospodarowania i dysponowania gruntem.

Odwołując się do argumentacji przedstawionej do wykazania niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 P.ł., Wnioskodawca stwierdza, że art. 12 P.ł. w związku z art. 48 pkt 3 P.ł. jest sprzeczny z art. 21 ust. 1, art. 64, art. 23, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

Merytoryczna ocena wniosku musi zostać poprzedzona rozstrzygnięciem kwestii formalnoprawnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania dopuszczalne i niezbędne jest ustalenie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Konieczne jest zatem zbadanie, czy w rozpoznawanej sprawie nie występują przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych: zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej. Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji takich wad, jak brak legitymacji czynnej, braki formalne czy oczywista bezzasadność (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. K 22/13, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 65 i powołane tam orzeczenia).

Na wstępie należy zauważyć, że analizowany wniosek został wniesiony do Trybunału pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Ustawa ta utraciła moc, a przepisy obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK) częściowo inaczej określają wymagania, jakie musi spełnić wniosek składany przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 Konstytucji. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Tym samym nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma natomiast znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on

konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie z dnia 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować podstaw kontroli (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

Ustawa o organizacji TK zaostrzyła jeszcze wymagania względem uzasadnienia wniosku składanego do Trybunału Konstytucyjnego.

Analizując w tym kontekście wniosek KRIR, stwierdzić należy, że spełnia on w zasadniczej części kryteria stanowiące podstawę do jego merytorycznego rozpoznania. Nie czyni im natomiast zadość uzasadnienie odnoszące się do naruszenia art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W zakresie tego pierwszego wzorca kontroli Wnioskodawca ogranicza się do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 29 ust. 1 P.ł. i art. 12 P.ł. w związku z art. 48 pkt 3 P.ł. wyklucza prowadzenie efektywnej formy gospodarowania, zapewniającej godziwe utrzymanie rodzinom rolniczym. Teza ta nie jest poparta konkretnymi i adekwatnymi argumentami świadczącymi o jej słuszności.

Wnioskodawca przedstawia dowody służące wykazaniu naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowej, wyrażonej w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. W odniesieniu do pierwszej z tych zasad Wnioskodawca powołuje jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji. Traci przy tym z pola widzenia fakt, iż artykuł ten składa się z dwóch jednostek redakcyjnych, a w drugiej z nich

zawarty jest zakaz dyskryminacji. Uzasadnienie wniosku nie zawiera argumentów odnoszących się do naruszenia art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Dlatego postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych uregulowań z art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK w związku z art. 9 ust. 1 przepisów wprowadzających – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wnioskodawca poddaje ocenie Trybunału Konstytucyjnego dwa problemy konstytucyjne. Pierwszy z nich sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy pominięcie ustawodawcze w art. 29 ust. 1 P.ł., polegające na braku uregulowania zapewniającego odpowiednie prawne środki ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wydzierżawieniu, jest zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli. Drugim problemem jest uzależnienie uzyskania odszkodowania z tytułu wyrządzenia szkód określonych w art. 46 ust. 1 P.ł. od wyrażenia przez właściciela gruntu zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom.

W tym drugim zarzucie Wnioskodawca przedmiotem kontroli uczynił art. 12 P.ł. w związku z art. 48 pkt 3 P.ł. (oznaczanym omyłkowo jako art. 48 ust. 3 P.ł.). Biorąc pod uwagę wyżej określony problem konstytucyjny oraz fakt, iż w art. 48 P.ł. wymienione są przypadki, w których nie przysługuje odszkodowanie, a art. 12 P.ł. dotyczy możliwości wnoszenia – po uzyskaniu zgody m.in. właściciela gruntu – urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, należy uznać, przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, iż przedmiotem kontroli jest art. 48 pkt 3 P.ł. w związku z art. 12 P.ł.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 12. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą, po uzyskaniu zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu, wyznaczać i oznakowywać



zakazem wstępu obszary stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznosić urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej.”;

„Art. 29. 1. Obwody łowieckie wydzierżawiają, na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej:

1) obwody łowieckie leśne – dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;

2) obwody łowieckie polne – starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej;

3) obwody łowieckie znajdujące się na terenie więcej niż jednego powiatu – starosta powiatu, na terenie którego znajduje się największa część obwodu łowieckiego.”;

„Art. 48. Odszkodowanie nie przysługuje: (...)

3) posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom;”.

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

W doktrynie przyjmuje się, że własność (rozumiana w tym miejscu szeroko, jako synonim praw majątkowych) w warunkach współczesnej

cywilizacji stanowi jedno z kluczowych praw tworzących podstawy zaspokajania zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb człowieka. Realnie wpływa na wolność człowieka i jego poczucie godności (zob. Jerzy Ciemniewski, *Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Wydawnictwa, Warszawa 2006, s. 474).

Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego podkreślają również, że w ustalonym katalogu praw podmiotowych człowieka i obywatela (w podrozdziale Konstytucji „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”) na pierwsze miejsce wysunięta została problematyka własności, praw majątkowych, ich ochrony i dziedziczenia. Taka preferencja nawiązuje do systemu ekonomiczno-społecznego państwa, do zasad gospodarki rynkowej i własności prywatnej jako podstawy tej gospodarki. Jeśli prawa wyrażone w art. 20, art. 21 i art. 22 Konstytucji sformułowane zostały od strony powinności i obowiązków państwa i mają charakter publicznoprawny, to katalog praw zawartych w art. 64 wyraża konkretne prawa podmiotowe. Sformułowania tego przepisu stanowią samoistną podstawę konstytucyjnoprawną dla realizacji i ochrony określonych tu praw. Katalog konkretyzuje poszczególne prawa w nawiązaniu do szerszego zespołu praw i wolności człowieka i obywatela. Równocześnie jednak treść katalogu kieruje aktywność obywateli na dążenie do realizacji określonych w nim praw, na uprawnienie do oddziaływania na organy państwowe i samorządowe w celu tworzenia warunków do realizacji tych praw (zob. Stanisław Malarski, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 120).

Tym samym, w nauce dominuje pogląd, że prawo własności we współczesnych systemach prawnych należy do podstawowych praw jednostki. Obowiązująca Konstytucja traktuje jego ochronę jako podstawową zasadę ustrojową. Wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu

zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji (zob. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 313 – 314).

Warto jednak zauważyć, że w praktyce Trybunału Konstytucyjnego częste jest jednoczesne powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 ustawy zasadniczej jako podstaw kontroli. Charakter art. 21 ust. 1 Konstytucji jako zasady ustrojowej oznacza, że inne przepisy konstytucyjne (a zwłaszcza te, które dotyczą prawa własności i innych praw majątkowych) muszą być interpretowane na tle treści wynikających z art. 21 ust. 1. Choć przepis ten mówi tylko o „własności i prawie dziedziczenia”, zasadne jest jego powoływanie (wraz z art. 64 Konstytucji) także dla ochrony innych praw majątkowych (zob. Leszek Garlicki, uwagi do art. 21, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 6 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W końcu, w literaturze przedmiotu podnosi się, że ograniczenia prawa własności muszą czynić zadość wymaganiu proporcjonalności, czyli mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Choć

zasada ta nie została wspomniana w art. 64 ust. 3 Konstytucji, to nie ulega wątpliwości, że znajduje ona pełne zastosowanie do prawa własności (zob. Leszek Garlicki, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, s. 20 – 21).

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

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

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi również na stanowisku, że, stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw obywatelskich nigdy nie mogą naruszać ich istoty i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Stąd też własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), o ile wprowadzenie

ustawowego ograniczenia musiałyby być konieczne dla spełnienia którejś z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) [zob. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 134 oraz powołane tam orzecznictwo].

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

Należałoby również podkreślić, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w

demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. Bez znaczenia jest też argument porównawczy, że podobne środki w ogóle bywają stosowane w innych państwach. Tylko bowiem odwołanie się geograficzne i historyczne do środków koniecznych w demokratycznym państwie prawnym może mieć wartość perswazyjną. Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11/A/2005, poz. 132 oraz powołane tam orzecznictwo).

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

Przepis art. 2 Prawa łowieckiego stanowi, że zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. Unormowanie to, powielając rozwiązanie przyjęte w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz. U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197 ze zm.), ma zasadnicze znaczenie prawno-ustrojowe dla funkcjonowania łowiectwa w Polsce i determinuje pozostałe regulacje dotyczące omawianej sfery społeczno-gospodarczej. W szczególności wspomniane unormowanie oznacza, że prawo polowania nie jest

związane z własnością ziemi, a w konsekwencji otwiera drogę do systemu dzierżawy obwodów łowieckich przez podmioty niebędące właścicielami gruntów.

Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, oznacza ochronę zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej (art. 1 P.ł.). Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 P.ł.). Obwodami łowieckimi są obszary gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej ich granicami, na obszarze których istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa (art. 23 ust. 1 P.ł.). Obwody łowieckie wydzierżawia się kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego lub Polskiemu Związkowi Łowieckiemu (art. 28 ust. 1 i ust. 1a P.ł.). Obwody łowieckie – jak stanowi zaskarżony art. 29 ust. 1 P.ł. – wydzierżawiają, na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej – dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe lub starosta. Obwód łowiecki obejmujący obszar gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania może być natomiast wydzierżawiony kołom łowieckim za zgodą tych organów (art. 29 ust. 1a P.ł.).

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

Jak już zaznaczono w niniejszym stanowisku, treść zaskarżonych przepisów nie uległa zmianie od dnia wniesienia analizowanego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (17 września 2013 r.). Modyfikacji podlegały

natomiast inne przepisy Prawa łowieckiego. Najistotniejsza zmiana, z punktu widzenia pierwszego z rozpatrywanych problemów konstytucyjnych, została dokonana w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71). Na podstawie tego orzeczenia utracił moc art. 27 ust. 1 P.ł., który upoważniał sejmiki wojewódzkie do ustalania granic obwodów łowieckich. Zaprezentowane w tym wyroku poglądy Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność i będą bardzo przydatne dla oceny zaskarżonego uregulowania z art. 29 ust. 1 P.ł. Dlatego zasadne jest szerokie ich przytoczenie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w związku z wiążącymi na obszarze obwodu łowieckiego normami prawa powszechnie obowiązującego, wyrażającymi określone nakazy i zakazy o charakterze administracyjnoprawnym, obwód taki można kwalifikować jako obszar objęty swoistym reżimem administracyjnoprawnym (obszar specjalny). Reżim administracyjnoprawny obszaru specjalnego oddziałuje w szczególności na prawo własności nieruchomości położonych w jego granicach. Ingerencja ta polega na nałożeniu na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków (nakazy) lub na ograniczeniu, a w niektórych przypadkach nawet na pozbawieniu ich, określonych uprawnień właścicielskich (zakazy). Reżim obszaru specjalnego może być wprowadzany w różnych celach, w szczególności w celu ochrony zasobów środowiska naturalnego.

Podstawowym skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest obowiązek prowadzenia na terenie tej nieruchomości gospodarki łowieckiej przez podmiot niebędący jej właścicielem. Jednocześnie po stronie właścicieli powstaje obowiązek znoszenia działań polegających na prowadzeniu gospodarki łowieckiej przez dzierżawców lub zarządców oraz obowiązek znoszenia wykonywania polowania przez uprawnione podmioty.

Charakter prawny dzierżawy obwodu łowieckiego nie jest jednoznaczny. Z jednej strony ustawodawca wskazuje, że dzierżawa obwodu łowieckiego jest



stosunkiem prawnym powstającym w drodze zawarcia umowy, określając przy tym obligatoryjne postanowienia takiej umowy (art. 29a ust. 1 Prawa łowieckiego) oraz przesłanki jej rozwiązania (art. 29a ust. 2 Prawa łowieckiego). Z drugiej strony, treść tego stosunku nie obejmuje uprawnień i obowiązków cywilnoprawnych, lecz publicznoprawne (obowiązek prowadzenia gospodarki łowieckiej przez dzierżawcę). Ponadto umowa dzierżawy obwodu łowieckiego nie jest zawierana przez podmioty, którym przysługują cywilnoprawne prawa podmiotowe do nieruchomości objętych granicami danego obwodu (w szczególności własność). Z ustawy (art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa łowieckiego) wynika wprost, że zawieranie przez starostę umów dzierżawy obwodów łowieckich jest wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej, co prowadzi do jednoznacznego wniosku o administracyjnoprawnym charakterze umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Przy wydzierżawieniu obwodu łowieckiego ustawodawca nie przewidział kompetencji opiniodawczych właścicieli gruntów wchodzących w skład obwodu łowieckiego. Właściciele nie partycypują również w podziale świadczenia pieniężnego, jakie spełniane jest przez dzierżawcę obwodu łowieckiego w związku z zawartą umową administracyjnoprawną. Świadczenie to (czynsz dzierżawny) przypada jedynie wydzierżawiającemu oraz nadleśnictwom i gminom na zasadach określonych w art. 31 ust. 2 Prawa łowieckiego.

Trybunał Konstytucyjny odnotował, że gospodarkę łowiecką prowadzi się na zasadach określonych w ustawie, w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 3 Prawa łowieckiego). Kompetencje do sporządzania, opiniowania i zatwierdzania rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych wynikają z przepisów art. 8 ust. 3a-3e Prawa łowieckiego. Właścicielom gruntów objętych granicami obwodów łowieckich nie przysługują żadne kompetencje, w szczególności opiniodawcze, w powyższym zakresie.

Wytyczne dotyczące prowadzenia łowiectwa zawarł ustawodawca w art. 11 ust. 1 Prawa łowieckiego. Łowiectwo jest prowadzone zgodnie z podstawowymi kierunkami użytkowania terenów rolnych, leśnych i rybackich, w warunkach stałego polepszania zwierzynie środowiska jej bytowania. W art. 11 ust. 2 Prawa łowieckiego wskazano, jakie wymagania muszą być spełnione, by można było gospodarować populacjami zwierzyny. Zaliczono do nich w szczególności: racjonalne stosowanie środków chemicznych w rolnictwie i leśnictwie (pkt 4); stosowanie terminów i technik agrotechnicznych niezagrożających bytowaniu zwierzyny na danym terenie (pkt 5) czy utrzymywanie korytarzy (ciągów) ekologicznych dla zwierzyny (pkt 6). Prawidłowa realizacja powyższych wymagań oddziałuje na sytuację prawną właścicieli gruntów, na których prowadzona jest gospodarka łowiecka. Nakaz racjonalnego stosowania środków chemicznych w rolnictwie oraz stosowania technik agrotechnicznych niezagrożających bytowaniu zwierzyny jest skierowany wprost do właścicieli nieruchomości prowadzących gospodarkę rolną. W związku z powyższymi obowiązkami ustawodawca nie sformułował jednak wyraźnej normy nakazującej dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich współdziałanie z właścicielami nieruchomości w sprawach związanych z zagospodarowaniem obwodów łowieckich. Jedną z form ingerencji w prawo własności związanych z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest także przyznanie dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich prawa do wyznaczania i oznakowywania zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz do wznoszenia urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (art. 12 Prawa łowieckiego). Tu ustawodawca dostrzegł potrzebę uwzględnienia woli właścicieli i uzależnił podjęcie powyższych działań związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej od uzyskania zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu.

Na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich został nałożony również obowiązek dokarmiania zwierzyny, w szczególności wtedy, gdy w

istotny sposób może to wpłynąć na zmniejszenie szkód wyrządzanych przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych oraz w gospodarce leśnej (art. 13 Prawa łowieckiego). Realizacja powyższego obowiązku może wiązać się z naruszeniem prawa własności nieruchomości, gdyż ustawodawca nie uzależnił dopuszczalności dokonywania czynności związanych z dokarmianiem zwierzyny od uzyskania uprzedniej zgody właściciela. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich są uprawnieni do naruszania prawa do korzystania z nieruchomości w celu realizacji obowiązku wyznaczonego przez normę wyrażoną w art. 13 Prawa łowieckiego.

W związku z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego na właścicieli (posiadaczy i zarządców) gruntów zostały nałożone również obowiązki czynne (obowiązki działania) związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Jeden z takich obowiązków wprowadza norma wyrażona w art. 14 Prawa łowieckiego. Stanowi ona, że dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich oraz właściciele, posiadacze i zarządcy gruntów są obowiązani zawiadomić właściwy organ Inspekcji Weterynaryjnej lub urząd gminy albo najbliższy zakład leczniczy dla zwierząt o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno. Kolejnym obowiązkiem czynnym właścicieli (posiadaczy i zarządców) nieruchomości rolnych i leśnych włączonych do obwodu łowieckiego jest współdziałanie z dzierżawcami i zarządcami w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami łowieckimi, o których mowa w art. 46 Prawa łowieckiego (art. 47 ust. 1 Prawa łowieckiego).

Podstawowym ograniczeniem prawa własności nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego jest obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości. Właścicielom nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie przysługują zarazem żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności. Właściciel nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego jest zobowiązany do znoszenia

ingerencji w jego prawo własności przez osoby wykonujące polowanie zgodnie z normami wyrażonymi w przepisach Prawa łowieckiego i 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.). Właściciel może nawet nie być skutecznie poinformowany o tym, iż na jego nieruchomości będzie odbywać się polowanie.

Wykonywanie polowania na cudzym gruncie wiąże się również z ryzykiem powstania szkód w mieniu (szkody łowieckie). Kwestia ta będzie szerzej omawiana przy ocenie konstytucyjności art. 48 pkt 3 P.ł. w związku z art. 12 P.ł.

Jak wynika z powyższej analizy, przytoczonej na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 19/13, włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego, skutkujące w drugiej kolejności jej wydzierżawieniem, aktualizuje liczne ograniczenia możliwości pełnego korzystania przez właściciela z przedmiotu prawa własności. Ograniczenia te dotyczą wszystkich podstawowych uprawnień właścicielskich ukształtowanych w historycznym rozwoju prawa własności i mają charakter publicznoprawny, wynikający ze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego.

Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku wskazał, że w świetle przepisów Prawa łowieckiego nie istnieją efektywne środki prawne pozwalające właścicielowi nieruchomości wyrazić choćby swoje stanowisko w sprawie objęcia jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego. Ponadto właścicielom nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego nie przysługują żadne szczególne środki prawne pozwalające na wyłączenie nieruchomości stanowiących przedmiot ich własności spod reżimu obwodu łowieckiego. Właściciel nieruchomości nie może złożyć sprzeciwu wobec włączenia przedmiotu jego własności do obwodu łowieckiego, zarówno na etapie stanowienia uchwały przez sejmik województwa, jak i po jej wejściu w życie. Poza tym właścicielowi nie przysługują żadne instrumenty prawne umożliwiające wyłączenie jedynie niektórych ograniczeń wprowadzonych w związku z objęciem

jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, w szczególności nie może on sprzeciwić się wykonywaniu na swoim gruncie polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że uregulowanie z art. 27 ust. 1 P.ł. spełnia wskazane przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanki przydatności oraz niezbędności. Mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest natomiast ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*.

Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.), nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. Ochrona środowiska stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Niemniej jednak ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ochrona prawa własności.

Trybunał Konstytucyjny odwołał się także do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), zgodnie z którym zmuszanie właścicieli do tolerowania na ich gruncie aktywności, która jest sprzeczna z ich przekonaniem, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności chronionego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.) [wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Chassagnou i inni przeciwko Francji, nry

skarg: 25088/94, 28331/95 i 28443/95; wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie Hermann przeciwko Niemcom, nr skargi 9300/07].

Trybunał Konstytucyjny, mając świadomość trudności zadania, przed którym stoi ustawodawca dostosowujący Prawo łowieckie do rozstrzygnięcia o sygn. P 19/13, i jednocześnie w celu zapobieżenia powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów łowieckich oraz zmianę granic dotychczasowych, postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 Prawa łowieckiego o maksymalny okres osiemnastu miesięcy. Mimo upływu tego okresu przepisy Prawa łowieckiego nie zostały dostosowane do wymagań konstytucyjnych.

W Sejmie procedowany jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, którego celem jest m.in. wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13 (druk sejmowy nr 1042, VIII kadencja). Projekt skierowano do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie do podkomisji nadzwyczajnej, która ukonstytuowała się w dniu 13 grudnia 2016 r. Pierwsze posiedzenie tej podkomisji odbyło się w dniu 10 stycznia 2017 r.

W projekcie proponuje się nowe brzmienie art. 27 P.ł. Przyjęto w nim, że podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do odpowiednich kategorii, a także zmiany granic obwodu lub zmiany zaliczenia obwodu do kategorii dokonuje w obrębie województwa sejmik województwa, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Równocześnie zapewniono właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych projektem uchwały prawo wnoszenia do niego uwag, które powinny zostać rozpatrzone przez marszałka województwa w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia upływu terminu ich składania. Rozpatrując uwagi dotyczące wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego, marszałek powinien wziąć pod uwagę szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które istotnie

utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej, albo, w przypadku objęcia obwodem łowieckim, spowodują konieczność zaprzestania lub znacznego ograniczenia prowadzenia na niej dotychczasowej działalności. W związku z tym, że właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętej obwodem łowieckim będą mogli zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwałę sejmiku województwa, jeżeli będzie ona naruszać ich interes prawny, proponowane rozwiązania – w ocenie projektodawców – w należyтым stopniu zapewniają udział właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w procesie podziału województwa na obwody łowieckie (zob. uzasadnienie do druku sejmowego nr 1042, VIII kadencja).

Ponadto w omawianym projekcie proponuje się dodanie art. 27a P.ł., na mocy którego właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości będzie mógł żądać od województwa odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, jeżeli w wyniku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stanie się niemożliwe lub istotnie ograniczone, oraz art. 27b. P.ł. stanowiącego podstawę do wystąpienia przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, w związku z przekonaniem religijnym wnioskodawcy lub wyznawanymi przez niego zasadami moralnymi.

W aktualnym stanie prawnym, przy braku przepisu stanowiącego podstawę do tworzenia nowych obwodów łowieckich oraz zmiany granic dotychczasowych, obowiązują przepisy, na mocy których możliwe jest wydzierżawianie gruntów znajdujących się w granicach już ustanowionych obwodów łowieckich. Przepisy te nie przewidują jakiegokolwiek udziału właścicieli gruntów w procedurze wydzierżawiania ich własności.

Wydzierżawienie gruntu znajdującego się w granicach obwodu łowieckiego jest bezpośrednią konsekwencją utworzenia takiego obwodu. Przy braku wpływu właściciela gruntu na objęcie jego nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego ochrona jego praw właścicielskich powinna być możliwa na etapie procedury wydzierżawienia. Wskazane byłoby umożliwienie właścicielowi przedstawienia swoich uwag w zakresie możliwości wykonywaniem polowań na jego gruncie oraz dokonywania innych czynności związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej.

W tym miejscu wypada odnotować, że braku jakiegokolwiek wpływu właścicieli gruntów na wydzierżawienie ich nieruchomości nie konwalidują przewidziane w art. 29 ust. 1 P.ł. uprawnienia opiniodawcze izb rolniczych.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1315 ze zm.), utworzono samorząd rolniczy działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Członkami samorządu rolniczego są osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych oraz członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe (art. 1 ust. 2 powołanej ustawy). Innymi słowy, osoby fizyczne, które nie są wymienionymi wyżej podatnikami lub nie posiadają wkładów gruntowych w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych – nie są członkami samorządu rolniczego, choćby nawet mieszkały lub okresowo przebywały na terenie, który wchodziłby w skład obwodu łowieckiego.

Analizowany wniosek złożony został przez Krajową Radę Izb Rolniczych występującą w imieniu swoich członków. Biorąc jednak pod uwagę okoliczność, iż przepis art. 29 ust. 1 P.ł. reguluje procedurę wydzierżawiania wszelkich gruntów znajdujących się w granicach obwodu łowieckiego, bez ustanawiania



odmiennych reguł dla gruntów rolnych, zasadna jest również szersza ocena, nieograniczająca się jedynie do sytuacji rolników.

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

Ocena konstytucyjności dopuszczalnej ingerencji w prawo własności – przez objęcie także nieruchomości prywatnych znajdujących się w granicach obwodów łowieckich procedurą wydzierżawienia ustanowioną w art. 29 ust. 1 P.ł. – w kontekście przesłanek wskazanych przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji uzasadnia uznanie, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie jest przydatne dla realizacji celu ustawodawcy, jakim jest wypełnienie zadań z zakresu łowiectwa. Unormowanie to spełnia również przesłankę niezbędności w demokratycznym państwie. Mechanizm dzierżawienia obwodów łowieckich, w których prowadzona jest gospodarka łowiecka (art. 8 ust. 1 P.ł.), i związane z tym ograniczenia prawa własności nieruchomości podlegających wydzierżawieniu uzasadnione są koniecznością takiego ukształtowania gospodarki łowieckiej i obwodów łowieckich, które zapewni najbardziej racjonalne gospodarowanie zasobami zwierzyny, uwzględniając cele oparte na wartości, jaką jest ochrona środowiska naturalnego.

Brak natomiast w przepisach prawa łowieckiego jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących ich nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie tych nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, rodzi konieczność – dla zapewnienia ochrony prawa własności – ustanowienia instrumentów prawnych zapewniających udział właścicieli w procedurze wydzierżawiania ich gruntów.

Pominięcie wpływu właścicieli na sposób korzystania z ich nieruchomości przez dzierżawcę, a w szczególności na możliwość wykonywania polowania na ich gruncie, prowadzi do ograniczenia prawa własności w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Należy przy tym przypomnieć, że, mimo braku aktualnie przepisu dającego podstawę do tworzenia nowych obwodów łowieckich i zmiany granic już istniejących, nadal – bez udziału właścicieli gruntów – wydzierżawiane są nieruchomości na mocy art. 29 ust. 1 Prawa łowieckiego.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. 29 ust. 1 Prawa łowieckiego, w zakresie, w jakim nie zapewnia odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wydzierżawieniu, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca podniósł również, że kwestionowane uregulowanie narusza art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, gdyż ustawodawca zróżnicował sytuację prawną właścicieli gruntów rolnych w zależności od tego, czy grunt wchodzi w skład obwodu łowieckiego, czy też nie.

W tym zakresie Wnioskodawca jednak błędnie wskazuje relewantną cechę wspólną. Zaskarżony przepis art. 29 ust. 1 P.ł. reguluje procedurę wydzierżawiania wyłącznie gruntów znajdujących się już w obszarze obwodów łowieckich. Przepis ten nie różnicuje w żaden sposób podmiotów będących właścicielami gruntów. Wszyscy, których grunty znajdują się na terenie

zaliczonym do obwodu łowieckiego, podlegają takiemu samemu reżimowi prawnemu. Materia odnosząca się do zaliczenia poszczególnych nieruchomości do obwodów łowieckich i ustalania granic tych ostatnich uregulowana była natomiast w art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego. Art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji jest tym samym nieadekwatnym wzorcem kontroli we wskazanym przez Wnioskodawcę zakresie.

W tym miejscu należy zauważyć, że w piśmie z dnia 22 czerwca 2017 r. stanowisko w niniejszej sprawie zajął – w imieniu Sejmu RP – Marszałek Sejmu. W punkcie 1 tego stanowiska Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 29 ust. 1 P.ł., w zakresie, w jakim nie przewiduje konieczności uzyskania zgody rolnika będącego właścicielem gruntu wchodzącego w skład obwodu łowieckiego na wydzierżawienie obwodu łowieckiego, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując analizy zgodności art. 29 ust. 1 P.ł. z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych, Marszałek stwierdza, że Wnioskodawca niewłaściwie lokalizuje problem poddawany rozprawie Trybunału Konstytucyjnego. Fakt wydzierżawienia obwodu łowieckiego konkretnemu dzierżawcy „wydaje się” irrelevantny z punktu widzenia naruszenia wskazanych we wniosku praw konstytucyjnych właścicieli nieruchomości wchodzących w jego skład. Źródłem ograniczeń prawa własności, a także dodatkowych obowiązków po stronie właścicieli, posiadaczy i zarządców takich nieruchomości jest bowiem samo objęcie nieruchomości gruntowej granicami obwodu łowieckiego. Konsekwencją powyższego stwierdzenia jest uznanie nieadekwatności powołanych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli art. 29 ust. 1 P.ł. (oczywiście w kontekście stawianych przez Niego zarzutów).

Marszałek wskazuje, że sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 19/13 niweluje znaczącą część zastrzeżeń konstytucyjnych podnoszonych (zdaniem Marszałka – w niewłaściwym kontekście) przez

Wnioskodawcę w analizowanej sprawie. Ostatecznie, pełnemu przywróceniu stanu zgodności z Konstytucją ma służyć procedowany aktualnie w parlamencie projekt ustawy zmieniającej – druk sejmowy nr 1042 (pismo Marszałka Sejmu, s. 30).

Prezentowana przez Marszałka Sejmu ocena nie uwzględnia jednak w pełni aktualnego stanu prawnego.

Niewątpliwie pierwotnym źródłem ograniczeń prawa własności w rozpatrywanym przypadku jest objęcie nieruchomości gruntowej granicami obwodu łowieckiego. Jednak w aktualnym stanie prawnym, na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 19/13, wyeliminowano przepis stanowiący podstawę do podziału obszaru gruntów na obwody łowieckie oraz do zmiany granic już istniejących obwodów łowieckich, nie zapewniono natomiast odpowiednich prawnych środków ochrony praw właścicieli nieruchomości włączonych w granice obwodu łowieckiego, a na konieczność właściwego uregulowania tej materii wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku.

Przy braku podstaw prawnych do tworzenia nowych obwodów łowieckich oraz do zmiany granic już istniejących, przy równoczesnej możliwości zawierania kolejnych umów dzierżawy obwodu łowieckiego, po upływie okresu dotychczasowej dzierżawy, brak zapewnienia odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wydzierżawieniu może być konfrontowany z wzorcami kontroli wskazanymi przez Wnioskodawcę. Siłą rzeczy, kontrola konstytucyjności obowiązującego prawa przesuwana się z obszaru normowania włączenia gruntu w granice obwodu łowieckiego (wobec braku takiego normowania) do sfery normowania zawarcia umowy dzierżawy.

Oczywiście zmiana art. 27 P.ł. oraz dodanie pozostałych uregulowań przyjętych w druku sejmowym nr 1042 może przywrócić stan zgodności z Konstytucją w zakresie zaskarżonym w punkcie 1 *petitum* wniosku. Zmiany otoczenia normatywnego art. 29 ust. 1 P.ł. mogą spowodować konieczność modyfikacji prezentowanego obecnie stanowiska Prokuratora Generalnego.

Stanowisko to odnosi się jednak do aktualnego stanu prawnego, a należy zauważyć, że nie wiadomo, jaki ostatecznie kształt przyjmą procedowane w Parlamencie zmiany ani kiedy staną się one obowiązującym prawem. Prace nad projektem zmiany Prawa łowieckiego wydają się *de facto* wstrzymane, gdyż od 10 stycznia 2017 r. nie odbyło się żadne posiedzenie podkomisji sejmowej rozpatrującej projekt, a na jedynym posiedzeniu podkomisji – właśnie w dniu 10 stycznia 2017 r. – nie omawiano zmian przepisów regulujących problematykę podziału na obwody łowieckie oraz związanych z tym uprawnień właścicieli nieruchomości.

Z identycznymi wzorcami kontroli Wnioskodawca konfrontuje uregulowanie z art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 Prawa łowieckiego.

W rozdziale 9 Prawa łowieckiego uregulowano problematykę dotyczącą szkód łowieckich. Na mocy art. 46 ust. 1 P.ł., dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych:

- 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny;
- 2) przy wykonywaniu polowania.

Właściciele lub posiadacze gruntów rolnych i leśnych powinni, zgodnie z potrzebami, współdziałać z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczeniu gruntów przed powyższymi szkodami (art. 47 ust. 1 P.ł.).

Odszkodowanie za szkody łowieckie nie przysługuje – co należy przypomnieć – zgodnie z zaskarżonym art. 48 pkt 3 P.ł., posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom.

Ponadto, Skarb Państwa odpowiada za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 P.ł., wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną oraz za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1

P.ł., na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust. 1 i 1b P.ł.).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że powyżej przytoczono treść przepisów w ich aktualnym brzmieniu, bez uwzględnienia – jako niemającej znaczenia dla dokonywanych w niniejszym stanowisku ocen – nowelizacji (w przeważającym zakresie oczekującej na wejście w życie) dokonanej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U., poz. 1082 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 22 czerwca 2016 r.).

Analiza przepisów rozdziału 9 Prawa łowieckiego daje podstawę do przyjęcia, że ustawodawca wyodrębnił dwa rodzaje szkód łowieckich.

Pierwsza grupa szkód jest określona za pomocą dwóch kryteriów, które muszą być spełnione łącznie. Chodzi mianowicie o uszczerbki: po pierwsze – powstałe w uprawach i płodach rolnych oraz – po drugie – wyrządzone przez ściśle wskazane gatunki zwierząt.

Drugą grupą są szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania. W następstwie wykonywania polowania może dojść do wyrządzenia uszczerbków w uprawach i płodach rolnych (zwłaszcza zadeptywanie upraw przez myśliwych, osoby biorące udział w nagonce lub spłoszoną zwierzynę) oraz innych szkód na mieniu (np. skutek postrzelenia zwierzęcia gospodarskiego), a także szkód na osobie (np. postrzelenie człowieka, ugryzienie go przez psa używanego do polowania lub zranienie przez uciekającą zwierzynę) [zob. Mieczysław Goettel, *Pojęcie szkód łowieckich*, [w:] *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, System Informacji Prawnej Lex).

Pojęcie szkód łowieckich (biorąc pod uwagę zakres zaskarżenia, poza obszarem rozważań pozostawić należy odpowiedzialność Skarbu Państwa wynikającą z art. 50 P.ł.) określonych w art. 46 P.ł. jest wewnętrznie zróżnicowane i obejmuje dwa rodzaje szkód, które nie pozostają ze sobą w żadnym, poza elementem podmiotowym, związku. Odpowiedzialność za nie ponoszą tylko dwie grupy podmiotów – dzierżawcy obwodów łowieckich i

zarządcy obwodów łowieckich (zob. Bartosz Rakoczy, *Komentarz do art. 46 ustawy – Prawo łowieckie*, System Informacji Prawnej Lex).

Z uwagi na istotne odmienności okoliczności, w jakich dochodzi do powstania obowiązku wypłaty odszkodowania w określonych wyżej grupach szkód, konieczne jest również dokonanie odrębnych ocen – w odniesieniu do tych grup – konstytucyjności wyłączenia obowiązku odszkodowawczego w art. 48 pkt 3 P.ł.

Ustawodawca ma świadomość, że prowadzenie gospodarki łowieckiej, a zwłaszcza ochrona i zachowanie różnorodności populacji zwierząt łownych, może wiązać się z wyrządzaniem przez te zwierzęta szkód w uprawach i płodach rolnych. W celu zminimalizowania tych szkód zachęca właścicieli i posiadaczy gruntów do współdziałania z dzierżawcami obwodów łowieckich w zabezpieczeniu gruntów. Właściciel, posiadacz lub zarządca gruntu może jednak nie wyrazić zgody na wzniesienie na jego gruncie urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom w uprawach lub plonach rolnych.

Uzależnienie przyznania odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta w uprawach i plonach rolnych od wyrażenia zgody przez właściciela gruntu na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających takim szkodom jest niewątpliwie przydatne dla osiągnięcia celu w postaci zminimalizowania wielkości szkód łowieckich i wypłacanych z tego tytułu odszkodowań. Kwestionowane uregulowanie spełnia także przesłankę niezbędności. Promowanie działań skutkujących ograniczeniem szkód powodowanych przez zwierzęta zmniejsza bowiem presję na redukcję populacji dzikich zwierząt, gdyż szkody przez nie wyrządzane stają się mniej dolegliwe. Co, z jednej strony, ma pozytywny wpływ w zakresie ochrony środowiska, a z drugiej – redukuje negatywne skutki bytowania zwierzyny na terenach wykorzystywanych rolniczo.

W przypadku wyrządzenia właścicielowi nieruchomości szkody (przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego) poprzez budowę na jego gruncie

urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom – właściciel może dochodzić roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego. Tym samym, wyrażenie zgody na wkroczenie na własny grunt w celu jego zabezpieczenia przed wyrządzeniem szkody przez zwierzęta nie powinno wiązać się ze spowodowaniem innego, niepodlegającego rekompensacie, uszczerbku w mieniu właściciela. Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt, że przyjęte w art. 48 pkt 3 P.ł. uregulowanie ma na celu ochronę środowiska poprzez prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej mającej na względzie zapewnienie odpowiedniej liczebności populacji zwierząt łownych i zachowanie ich różnorodności, należy uznać, iż określone w art. 48 pkt 3 P.ł. kryteria wyłączenia przyznania odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta w uprawach i plonach rolnych nie stanowią nadmiernego ciężaru dla właścicieli gruntów rolnych oraz spełniają przesłankę proporcjonalności *sensu stricto*.

Warto w tym miejscu dodatkowo przytoczyć poglądy Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w toku postępowania, którego przedmiotem było badanie konstytucyjności art. 126 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności wiąże się również z określonymi obowiązkami. Właściciel powinien w należyty sposób dbać o swoje prawa i realizować określone obowiązki, w szczególności wynikające z nakazów interesu publicznoprawnego. Obowiązkiem właściciela jest dbałość o swój majątek i podejmowanie starań w celu jego ochrony. Dlatego jedną z przesłanek wyłączających odpowiedzialność Skarbu Państwa jest brak zgody poszkodowanego na zrealizowanie działań zapobiegawczych na jego terenie. Właściciel lub użytkownik mienia, przewidując możliwość wyrządzenia szkody przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, w pierwszej kolejności sam powinien podjąć stosowne czynności, zmierzające do uniknięcia szkody lub zminimalizowania jej rozmiarów.



„Konsekwencją wprowadzenia ochrony gatunkowej jest zagwarantowanie zwierzętom swobodnego przemieszczania się i bytowania w wybranych przez nie miejscach. W zależności od okoliczności faktycznych nie można wykluczyć potrzeby podjęcia działań zabezpieczających przed różnymi gatunkami zwierząt podlegających ochronie ścisłej lub częściowej. Należy jednak pamiętać, że życie i działalność człowieka w środowisku przyrodniczym, które jest miejscem bytowania dzikich zwierząt, wiąże się z pewnym ryzykiem. (...)

Skoro zatem nie ma konstytucyjnych podstaw do wywodzenia prawa do odszkodowania od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wszystkie objęte ochroną gatunki zwierząt, a ograniczenia prawa własności są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony środowiska (art. 31 ust. 3 Konstytucji), to podstawową konsekwencją wprowadzenia ochrony powinno być podejmowanie działań zapobiegawczych. Pozwalają one z jednej strony na ochronę zagrożonych gatunków, które mogą swobodnie występować w formie dziko żyjącej, z drugiej zaś zapobiegają powstawaniu szkód w gospodarce człowieka lub je minimalizują” (wyrok z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 123).

Odmienna jest natomiast ocena w zakresie drugiej grupy szkód łowieckich, tj. wyrządzanych przy wykonywaniu polowania.

Wyrażenie przez właściciela nieruchomości zgody na budowę na jego gruncie urządzeń zapobiegających szkodom łowieckim może jedynie w pewnym zakresie być przydatne do zmniejszenia wysokości takich szkód, np. budowa ambony myśliwskiej może wyeliminować potrzebę przechodzenia myśliwych przez znajdujący się w pobliżu teren, na którym znajdują się uprawy rolne. Budowa takich urządzeń nie jest jednak niezbędna dla ograniczenia szkód łowieckich wyrządzanych przy wykonywaniu polowania, gdyż myśliwi, mając świadomość możliwości spowodowania szkody w cudzej własności, mogą odstąpić od działań do niej prowadzących. Uzależnienie przyznania odszkodowania za szkody wyrządzone podczas polowania od zgody właściciela

gruntu na budowę urządzeń nie spełnia również przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Trudno znaleźć uzasadnienie dla wyłączenia odpowiedzialności myśliwych za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wyraził zgody na budowę na jego gruncie urządzeń zapobiegającym szkodom. Zgoda właściciela – w tym kontekście – może jedynie w minimalnym stopniu wpływać na poprawę ochrony środowiska. Budowa takich urządzeń może pozytywnie wpływać na ograniczenie szkód powodowanych przez same zwierzęta w uprawach rolnych, ale pozostaje praktycznie obojętna w odniesieniu do szkód powodowanych przy wykonywaniu polowania. Dlatego, biorąc pod uwagę niewielki wpływ kwestionowanego uregulowania na ochronę wartości z katalogu wymienionego w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz drastyczne ograniczenie prawa majątkowego właściciela gruntu do odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu polowania, uznać należy, że kwestionowane uregulowanie w omawianym zakresie nie spełnia przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*.

Nie zapewnia ono również realizacji dyrektywy wynikającej z art. 21 ust. 1 Konstytucji, którą – o czym była już mowa – można stosować również do ochrony innych praw majątkowych.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, iż art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 P.ł., w zakresie, w jakim uzależnia prawo do uzyskania odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania od wyrażenia przez właściciela gruntu zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Warto przy tym zasygnalizować, iż w stanie prawnym, który będzie obowiązywał od dnia 1 stycznia 2018 r., czyli od wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej z dnia 22 czerwca 2016 r., problem prawny w określonym powyżej zakresie ulegnie dezaktualizacji. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 46 ust. 1, 2 i 8 P.ł., odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu

polowania będzie ponosił dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego na ogólnych zasadach wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego.

Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje również art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przepis ten odnosi się jednak tylko do prawa własności. Nie obejmuje natomiast roszczenia odszkodowawczego, które stanowi inne prawo majątkowe. Tym samym jest to nieadekwatny wzorzec kontroli.

Wnioskodawca podnosi także, że kwestionowane uregulowanie jest sprzeczne z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie odwołuje się do zawartej we wniosku argumentacji dotyczącej niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 Prawa łowieckiego. Warto więc przypomnieć, że w odniesieniu do tego przepisu Wnioskodawca wskazywał, iż dochodzi do niezgodnego z tymi wzorcami kontroli zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli gruntów rolnych w zależności od tego, czy grunt wchodzi w skład obwodu łowieckiego, czy też nie.

Taka relewantna cecha wspólna nie występuje w regulacji zawartej w art. 48 pkt 3 P.ł. W tym przypadku można by rozważać konstytucyjność zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli gruntów wchodzących w skład obwodów łowieckich w zależności od tego, czy wyrazili oni zgodę, czy też nie zgodzili się na budowę na ich gruntach urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom.

Wnioskodawca nie przedstawił jednak adekwatnych, poddających się kontroli, argumentów wskazujących na naruszenie – względem tak określonych grup podmiotów – zasady równości i równej ochrony praw majątkowych.

W odniesieniu do tych wzorców – w zakresie dotyczącym badania art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 P.ł. – postępowanie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK w związku z art. 9 ust. 1 przepisów wprowadzających – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na zakończenie należy zauważyć, że Marszałek Sejmu w powołanym wcześniej piśmie z dnia 22 czerwca 2017 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 48 pkt 3 P.ł. z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W stanowisku tym Marszałek nie różnicuje oceny zaskarżonego przepisu w zależności od tego, czy szkodę spowodowały zwierzęta bytujące, czy też powstała ona przy wykonywaniu polowania.

W świetle przytoczonych wyżej argumentów wydaje się jednak słuszne uznanie za zgodne z Konstytucją uregulowania stanowiącego podstawę nieprzyznania odszkodowania posiadaczowi upraw uszkodzonych przez określone zwierzęta w warunkach ich naturalnego bytowania, gdy ów posiadacz nie wyraził zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, przy równoczesnym stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 P.ł w zakresie podanym w punkcie 2 niniejszego stanowiska, a więc w przypadku szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z Urzędu  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Halband*  
Zastępca Prokuratora Generalnego