



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 45/16
BAS-WPTK-1969/16

Warszawa, 22 czerwca 2017 r.

| | |
|---|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A | |
| wpl. dnia | 22. 06. 2017 |
| L.dz. | L. zał. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych z 17 września 2013 r. (sygn. akt K 45/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.), 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;

2) art. 48 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne; analiza formalnoprawna

1. Wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych z 17 września 2013 r., który wpłynął do Kancelarii Sejmu 20 września 2016 r. (dalej: wniosek), dotyczył pierwotnie szeregu przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.; dalej: ustawa albo p.ł.), tj. art. 29 ust. 1, art. 28 ust. 2, art. 31 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 42 ust. 1 i ust. 8, art. 15 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 p.ł. Ostatecznie, w wyniku wstępnej kontroli wniosku, Trybunał Konstytucyjny nadał bieg sprawie wyłącznie w zakresie odnoszącym się do art. 29 ust. 1 oraz art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 p.ł. Literalnie odczytując wniosek, przepisy art. 12 i art. 48 pkt 3 p.ł. są traktowane jako przepisy związkowe, zaś każdy ze wskazanych przedmiotów kontroli jest kwestionowany w określonym zakresie. Odrębną kwestią jest to, czy zidentyfikowane w ten sposób przedmiot i zakres kontroli zostały określony właściwie (zob. poniżej, pkt I.4 i I.5 stanowiska).

2. Już na wstępie warto odnotować, że prawo łowieckie znajduje się aktualnie w okresie głębokich przemian, będących po części wynikiem działalności Trybunału Konstytucyjnego, po części zaś związanych z inicjatywą samego ustawodawcy. Wśród odnoszących się do tej problematyki rozstrzygnięć Trybunału wypada wymienić przede wszystkim wyroki z: 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11) oraz 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13). Zwłaszcza to ostatnie orzeczenie, które 22 stycznia 2016 r., po 18-miesięcznym okresie odroczenia spowodowało skutek w postaci utraty mocy obowiązującej art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 p.ł., może mieć wpływ na sposób postrzegania niniejszej sprawy.

W obszarze zmian stanu prawnego wywołanych działalnością parlamentu, należy odnotować przede wszystkim te wynikające z ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082; dalej: ustawa zmieniająca). Zdecydowana większość przepisów ustawy zmieniającej z 2016 r. wchodzi w życie 1 stycznia 2018 r. Modyfikują one kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje przede wszystkim zaskarżony art. 48 pkt 3 p.ł., w pewnej zaś mierze (a mianowicie w odniesieniu do wymienionych aktualnie w art. 46 pkt 2 p.ł.

szkód związanych z wykonywaniem polowania) powodują również dezaktualizację problemu konstytucyjnego postawionego we wniosku. Warto wskazać przede wszystkim na treść art. 46 ust. 1, ust. 2 i ust. 8 p.1. w brzmieniu, które zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2018 r.:

„1. Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny, w tym przez te zwierzęta w przypadku objęcia ich całoroczną ochroną.

2. Dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego odpowiada za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania. [...]

8. Do naprawiania szkód, o których mowa w ust. 2, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego”.

Ponadto, przedmiotem procesu legislacyjnego jest obecnie projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk sejmowy nr 1042/VIII kad.; dalej: projekt), który wpłynął do Sejmu 15 listopada 2016 r. i po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 2 grudnia 2016 r. został przekazany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

3. Jeżeli idzie o przedmiot kontroli, zastrzeżenia budzi przede wszystkim – i to z dwojakiego punktu widzenia – sposób wskazania w tym charakterze przepisów art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 p.1. Wnioskodawca podważa konstytucyjność tej regulacji „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, daniiele i sarny oraz przy wykonywaniu polowania, jest uwarunkowane uprzednim wyrażeniem przez rolnika zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w tym na wskazane w art. 12 Ustawy wyznaczenie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiące [powinno być: na obszary stanowiące – uwaga własna] ostoje zwierzyny oraz wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej”.

Po pierwsze, uprzedzając nieco dalsze rozważania można wskazać, że utożsamianie zakresu hipotezy art. 12 i art. 48 pkt 3 p.1. nie wydaje się zabiegiem poprawnym, skoro w tym ostatnim przepisie mowa jest wyłącznie o zgodzie „na budowę [...] urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”.

Artykuł 48 pkt 3 p.1. ma – w ocenie Sejmu – charakter całkowicie samodzielny, a zakres przedmiotowy zgody, o której mowa w tym przepisie, jest węższy niż zgody, o której mowa w art. 12 p.1. (ustawa nie zawiera również w tej mierze przepisu odsyłającego). Artykuł 12 p.1. można uznać jedynie za element kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje art. 48 pkt 3 p.1. – zresztą unormowaniem znacznie bardziej istotnym w tym kontekście wydaje się art. 47 ust. 1 p.1. (zob. niżej, pkt III.3 stanowiska).

Po drugie, zbędne wydaje się określenie przez wnioskodawcę cytowanego wyżej zakresu zaskarżenia. W istocie bowiem wyczerpuje on (pomijając uwagi dotyczące zakresu zgody posiadacza) całą treść normatywną art. 48 pkt 3 p.1. Na marginesie można też odnotować, że nawet gdyby pokusić się o wskazanie zakresu zaskarżenia art. 48 pkt 3 p.1., od strony podmiotowej należałoby posłużyć się normatywnym określeniem „posiadacz uszkodzonych upraw lub pól rolnych”, zamiast niemającego takiego charakteru i różny desygnat określenia „rolnik będący właścicielem gruntu”.

W rezultacie, Sejm proponuje odpowiednią korektę przedmiotu i zakresu zaskarżenia, odzwierciedloną w brzmieniu *petitum* niniejszego stanowiska, aczkolwiek niezmienną istoty rzeczy. Właściwym przedmiotem kontroli powinien być cały art. 48 pkt 3 p.1. (bez dookreślania zakresu zaskarżenia), ale ujmowany jako przepis samodzielny (bez przywoływania w charakterze przepisu związkowego art. 12 p.1.).

4. Bliższej refleksji wymagają również niektóre z przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli, zwłaszcza art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), uzasadnienie zarzutu zawierać powinno przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, jak też wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania, niemniej

jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z obowiązującej w postępowaniu przed TK zasady skargowości (art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. 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 naruszeniu uległyby zasady skargowości i kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

Uwzględniając powyższe, Sejm podnosi rzutujący na dopuszczalność merytorycznego rozpoznania deficyt w warstwie argumentacyjnej wniosku, przede wszystkim w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Sejmu, wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób zaskarżone przepisy

art. 29 ust. 1 i art. 48 pkt 3 p.1. godzą w konstytucyjną regulację podstaw ustroju rolnego państwa, opartego na gospodarstwie rodzinnym, bądź też dyskryminują (albo mogą stanowić podstawę dyskryminacji) określonej kategorii adresatów norm prawnych (abstrahując od odrębnego w swej istocie zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa). Nie sposób wszak uznać za spełniające wymóg uzasadnienia zarzutu samo przywołanie określonego przepisu ustawy zasadniczej, czy też lakoniczne stwierdzenie, że efektywne funkcjonowanie gospodarstw rodzinnych w Polsce jest „wykluczone z uwagi na istnienie ww. ograniczeń”.

Brak uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum* pisma wszczynającego postępowanie, oznacza niezrealizowanie przez wnioskodawcę obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, które powinno skutkować **umorzeniem** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Artykuł 29 ust. 1 prawa łowieckiego

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Pierwszym przepisem wskazanym jako przedmiot kontroli przez wnioskodawcę jest art. 29 ust. 1 p.1. w brzmieniu następującym: „Obwody łowieckie wydzierzawiają, 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”.

1.2. Zakwestionowany przepis określa tryb zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego oraz kompetencje, jakie przysługują w tym zakresie organom władzy publicznej oraz Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ). Elementem

kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżona regulacja, są z jednej strony przepisy art. 23 i n. p.ł., regulujące pojęcie i sposób wyznaczania oraz zagospodarowania obwodów łowieckich, z drugiej zaś – pozostałe jednostki redakcyjne art. 29 oraz art. 29a i n. p.ł. doprecyzowujące pojęcie, treść i skutki zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego.

1.3. Wnioskodawca podnosi, że zgodnie z art. 29 ust. 1 p.ł. obwody łowieckie są wydierżawiane przez wskazane w tym przepisie podmioty, niebędące właścicielami ani posiadaczami gruntów (*scil.* nieruchomości) wchodzących w skład obwodu i niepozostające z właścicielami (rolnikami) w żadnym stosunku prawnym umożliwiającym korzystanie i dysponowanie gruntem. W jego ocenie, brak konieczności uzyskania zgody właściciela nieruchomości (zawarcia z nim stosownej umowy cywilnoprawnej) narusza postanowienia art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (co do zarzutów naruszenia art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji zob. wyżej, pkt I.4 stanowiska). Rozwiązanie takie uniemożliwia wykonywanie podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, godzi w konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności i zakaz naruszania jego istoty, ponieważ właściciel „jest [...]:

- a. pozbawiony możliwości swobodnego korzystania – zagospodarowania tego gruntu (w tym przede wszystkim w celu wykonywania działalności rolniczej) albowiem, na skutek wykonywanych na gruncie polowań wszelkie zasiewy i nasadzenia ulegną zniszczeniu, a życie i zdrowie osób przebywających na gruncie jest zagrożone;
- b. pozbawiony możliwości pobierania pożytków z gruntu, albowiem na skutek wykonywanych na gruncie polowań wszelkie zasiewy i nasadzenia ulegną zniszczeniu;
- c. pozbawiony lub w sposób istotny ograniczony w możliwości swobodnego korzystania z tego gruntu – także w celach mieszkaniowych czy rekreacyjnych, z uwagi na niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia, jakie niesie ze sobą wykonywanie na tym gruncie polowań przez osoby trzecie;
- d. pozbawiony lub w sposób istotny ograniczony w możliwości swobodnego rozporządzania takim gruntem, który na skutek uprawnień polujących do swobodnego ingerowania w grunt jest dla potencjalnego nabywcy pozbawiony wartości w całości lub w znacznej części” (wniosek, s. 4).

Inicjator postępowania wskazuje również, że zakwestionowana regulacja w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację prawną i standard ochrony właścicieli gruntów rolnych w zależności od tego, czy wchodzi one w skład obwodu łowieckiego, czy też nie. Jedynie w tym drugim wypadku rolnicy będący właścicielami gruntów rolnych mogą swobodnie i w pełni korzystać z tego prawa. Wnioskodawca zauważa, że celem tego zróżnicowania jest ochrona interesu publicznego w postaci gospodarki łowieckiej i ochrona środowiska (wniosek, s. 5). Tym niemniej, przyznanie „osobom trzecim uprawnienia do dysponowania własnością rolnika (gruntem rolnym) bez konieczności uzyskania jego zgody i bez obowiązku zawarcia z nim stosownej umowy, jak również bez konieczności przyznania mu odpowiedniego wynagrodzenia, ogranicza przysługujące rolnikowi prawo własności w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności i konieczności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ochrona interesu w postaci prowadzenia gospodarki łowieckiej byłaby realna także w przypadku zmniejszenia ww. ograniczeń i zmodyfikowania omawianej regulacji poprzez nałożenie na dzierżawców obowiązku uprzedniego uregulowania stosunków prawnych z rolnikiem – właścicielem w drodze umowy [...] i przyznanie [...] stosownego wynagrodzenia z tego tytułu” (wniosek, s. 7).

2. Wzorce kontroli

2.1. Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie wskazano: art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (co do dopuszczalności skonfrontowania zaskarżonego przepisu z wzorcami kontroli z art. 23 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji zob. wyżej, pkt 1.4 stanowiska). Wnioskodawca nie określił przy tym występujących pomiędzy nimi relacji. W ocenie Sejmu, analiza zarzutów postawionych kwestionowanej regulacji upoważnia do usystematyzowania ww. postanowień ustawy zasadniczej na dwie grupy: postanowienia normujące standard ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji) ujmowane w związku z ogólną klauzulą limitacyjną (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wzorce odwołujące się do kryteriów „równościowych” – zarówno co do zasady, jak i w odniesieniu do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

2.2. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji proklamuje, iż: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Rozwinięciem tej zasady ustrojowej jest art. 64 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

2.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że: „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

W świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takie, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie

mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”. Wprawdzie koncepcję tę – w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi – Trybunał rozciąga także na inne prawa lub wolności, jednak nie powinno ująć uwadze, że art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje wyłącznie nienaruszalność prawa własności – które to pojęcie w znaczeniu konstytucyjnym pokrywa się z cywilistycznym rozumieniem własności. W wypadku prawa własności do elementów konstytutywnych, składających się na jego istotę, Trybunał Konstytucyjny zaliczył m.in. możliwość czerpania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

2.4. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

2.5. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że wysłowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa.

Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

2.6. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, formułującym ogólną zasadę równości: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Z kolei konkretyzujący tę zasadę w odniesieniu do standardu ochrony własności i innych praw majątkowych art. 64 ust. 2 Konstytucji przewiduje, iż: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

2.7. Zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to, że: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (zob. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować

podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

2.8. Jak już wskazano, wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r.,

sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Różnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo

zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. „Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne” (por. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

3. Analiza zgodności

3.1. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być krótka charakterystyka pojęcia i zasad wyznaczania obwodów łowieckich, a także ogólnych zasad gospodarki łowieckiej wykonywanych na jego terenie. Dopiero na tym tle można odnieść się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących trybu zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Już w punkcie wyjścia należy jednak podkreślić, że w Polsce powojennej został przyjęty model łowiectwa i gospodarki łowieckiej, w którym prawa i obowiązki związane z prowadzeniem tej gospodarki przysługują co do zasady podmiotom prawa publicznego, i nie są związane z własnością ziemi (w przeciwieństwie do rozwiązań wynikających z obowiązującego do 1952 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim; Dz. U. Nr 110, poz. 934, ze zm., które wiązało prawo polowania z własnością gruntu).

3.2. Zgodnie z przepisami prawa łowieckiego, obwód łowiecki – pomimo, iż jest wydzielony w trybie administracyjnym – nie jest jednostką podziału administracyjnego ani terytorialnego kraju (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 24). Ustawowa definicja obwodu łowieckiego oparta jest na przesłance określonej powierzchni gruntu. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 p.1. obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. W szczególnych przypadkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, mogą być tworzone, za zgodą

ministra właściwego do spraw środowiska, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni (art. 23 ust. 2 p.1.).

Z punktu widzenia dotychczasowych zasad tworzenia i istnienia obwodów łowieckich nie miał znaczenia fakt, że obejmują one nieruchomości należące do różnych właścicieli (ściśle rzecz biorąc, prawo łowieckie stanowi o „właścicielach, posiadaczach i zarządcach gruntów”). Istotą wyodrębnienia obwodu łowieckiego są bowiem jego funkcje w kontekście zasad prowadzenia działalności łowiecko-hodowlanej, a jednym z podstawowych czynników jest ciągłość powierzchni obwodu, tj. jednolita rzeźba terenu, stosunki wodne, rodzaj gleby i roślinności, czyli cały występujący na danym terenie ekosystem, oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, takie jak: zabudowa, stopień urbanizacji, istnienie zakładów przemysłowych. Podział na obwody łowieckie nie pokrywa się zatem z granicami administracyjnymi czy też granicami geodezyjnymi działek, a o podziale decydują przede wszystkim warunki przyrodnicze i geograficzne (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 15 października 2009 r., sygn. akt II SA/BK 441/09; wyrok WSA w Lublinie z 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 657/09). W związku z powyższym, granice obwodu powinny przebiegać zgodnie z trwałymi elementami rzeźby terenu, naturalnymi lub naniesionymi (por. art. 25 p.1.). Ponadto, ustalając granice obwodu łowieckiego, należy brać pod uwagę, by był to obszar pozwalający na prowadzenie samodzielnej, niezależnej od sąsiednich obszarów, gospodarki łowieckiej (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie...*, s. 24).

Jak wskazał Trybunał w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13): „Implikuje to stwierdzenie, że w związku z wiążącymi na tym obszarze normami prawa powszechnie obowiązującego, wyrażającymi określone nakazy i zakazy o charakterze administracyjnoprawnym, obwód łowiecki można kwalifikować jako obszar objęty swoistym reżimem administracyjnoprawnym (obszar specjalny). W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że „obszar specjalny [...] obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny” (J. Stelmasiak, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 652). 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”.

Zgodnie z nieobowiązującym już art. 27 ust. 1 p.1. w pierwotnym brzmieniu: „Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej”. Uzupełniająco art. 27 ust. 2 i ust. 3 p.1. stanowią, iż: „Jeżeli obwód łowiecki ma się znajdować w obszarze więcej niż jednego województwa, uchwałę, o której mowa w ust. 1, podejmuje sejmik województwa właściwy dla przeważającego obszaru gruntów w uzgodnieniu z sejmikiem województwa właściwym dla pozostałego gruntu”, zaś „Podział na obwody łowieckie obszarów gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania oraz zmiana granic tych obwodów odbywa się w porozumieniu z tymi organami”.

Natomiast w art. 26 p.1. ustawodawca *explicite* wskazał, jakie obiekty i tereny, ze względu na ich gospodarcze przeznaczenie, nie wchodzą w skład obwodów łowieckich. Przykładowo, wyłączenie z obwodów łowieckich miast i innych miejscowości jest oczywiste ze względu na duże zagęszczenie ludzi i w zasadzie brak możliwości prowadzenia w nich gospodarki łowieckiej (w drodze wyjątku dopuszcza się możliwość utworzenia obwodów łowieckich z terenów położonych w granicach administracyjnych miast i innych miejscowości lub włączenia tych terenów w skład sąsiednich obwodów, co wynika z faktu, iż nie zawsze granica administracyjna miejscowości pokrywa obszar jej zwartej zabudowy). Wyliczenie zawarte w art. 26 p.1. ma charakter wyczerpujący (zob. wyrok SN z 4 lipca 2002 r., sygn. akt I CKN 795/00), co zbiega się z doktrynalnym poglądem, iż tylko duże obwody łowieckie, które nie są przedzielone wyłączonymi terenami, gwarantują odpowiednią ochronę (zob. W. Radecki, *Prawo łowieckie*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 145).

3.3. Jakkolwiek – na co już wskazano – dla istnienia obwodu łowieckiego nie ma znaczenia zróżnicowanie własnościowe nieruchomości wchodzących w jego

skład, podstawowym skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest prawo i obowiązek prowadzenia na tej nieruchomości gospodarki łowieckiej przez podmiot niebędący jej właścicielem. Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.ł., gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez ich zarządców lub dzierżawców – *de lege lata* bez obowiązku współdziałania z właścicielami (posiadaczami, zarządcami) wchodzących w ich skład nieruchomości (zob. art. 11 ust. 3 p.ł.). Jednocześnie po stronie właścicieli nieruchomości powstaje obowiązek znoszenia działań polegających na prowadzeniu gospodarki łowieckiej przez tychże dzierżawców i zarządców oraz obowiązek znoszenia wykonywania polowania przez uprawnione podmioty. Na właścicieli nieruchomości zostały również nałożone pewne obowiązki czynne, np. powiadamiania właściwych organów o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt w stanie wolnym (art. 14 p.ł.) oraz współdziałania z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami łowieckimi (art. 46 ust. 1 p.ł.).

Gospodarka łowiecka jest jedną z dziedzin łowiectwa, rozumianego jako element ochrony środowiska przyrodniczego, obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej (art. 1 p.ł.). Ustawodawca definiuje gospodarkę łowiecką jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4 ust. 1 p.ł.). Obejmuje ona w szczególności planowe kierowanie rozwojem zwierząt, polegające na dokarmianiu, planowym odstrzale, przesiedlaniu i innych zabiegach, których celem jest podniesienie stanu ilościowego zwierzyny do górnej granicy pojemności danego łowiska, utrzymanie jej w dobrej kondycji fizycznej i zachowanie oraz zapewnienie warunków rozwoju gatunkom ginącym, a także urządzenie ostoi, nasiloną likwidację szkodników łowieckich i chorób, urządzenie karmowisk, oszczędzanie przed odstrzałem sztuk dorodnych, przyszłościowych (*ibidem*). Gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez ich dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 p.ł.), którymi – poza Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, instytucjami naukowo-dydaktycznymi oraz jednostkami, które przed dniem wejścia w życie prawa łowieckiego prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny – mogą być tylko koła łowieckie albo PZŁ. Prowadzi się ją w oparciu o roczne plany łowieckie oraz wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 3 p.ł.). Roczne plany łowieckie sporządzane są przez koła łowieckie – dzierżawców obwodów łowieckich, po zasięgnięciu opinii wójta

(burmistrza lub prezydenta miasta) i podlegają zatwierdzeniu przez nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z PZŁ (art. 8 ust. 3a p.ł.). Z kolei wieloletnie łowieckie plany hodowlane sporządzają dyrektorzy Regionalnych Dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z marszałkiem województwa i PZŁ (art. 8 ust. 3e p.ł.). W ramach prowadzonej gospodarki łowieckiej, PZŁ uzgadnia ze starostą wydanie decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym (art. 45 ust. 3 p.ł.), występuje z wnioskiem o wydzierżawienie obwodów łowieckich (art. 29 ust. 1 p.ł.), organizuje szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego (art. 34 pkt 7 p.ł.).

Najbardziej widowym przejawem i elementem gospodarki łowieckiej jest polowanie (pozyskiwanie zwierzyny; zob. art. 4 ust. 1, art. 8 ust. 1 p.ł. oraz § 21a 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.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Zgodnie z art. 42 ust. 1 prawa łowieckiego: „Polowanie może być wykonywane przez członków Polskiego Związku Łowieckiego lub cudzoziemców, o których mowa w art. 42a ust. 1 prawa łowieckiego, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego”, w sposób określony w przepisach art. 42b-42d p.ł. oraz rozporządzenia z 2005 r., *de lege lata* bez jakiegokolwiek formy ingerencji czy też wyrażenia sprzeciwu lub opinii ze strony właściciela (właścicieli) nieruchomości.

3.4. Wyrokiem z 10 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 p.ł. za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że upoważniał do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego bez zapewnienia odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 21 lipca 2014 r. (poz. 951), w związku z czym z dniem 22 stycznia 2016 r., po upływie 18-miesięcznego okresu odroczenia, przepis art. 27 ust. 1 p.ł. utracił moc obowiązującą.

Należy w tym kontekście podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny analizował większość argumentów podnoszonych przez wnioskodawcę w odniesieniu do art. 29 ust. 1 p.ł., czyniąc to jednakże w kontekście norm regulujących zasady tworzenia, a nie wydzierżawiania obwodów łowieckich. W wyniku tej analizy Trybunał stwierdził, że: „włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego 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 podkreślił ponadto, że: „właścicielom nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego nie przysługują też 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 w stanowczo sprzeciwić się wykonywaniu na swoim gruncie polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie. Jedyne środki pozwalające na wyłączenie nieruchomości z obwodu łowieckiego mają charakter faktyczny” (chodziło o możliwość ogrodzenia nieruchomości, stosownie do art. 26 pkt 4 p.1.).

W ocenie Trybunału, przydatność tworzenia obwodów łowieckich, które obejmują także nieruchomości prywatne, jest niewątpliwa, koresponduje z założeniem, że prowadzenie gospodarki łowieckiej jest zadaniem państwa, którego realizację powierza się PZŁ (we współdziałaniu m.in. z administracją rządową i samorządową oraz jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe), a ponadto uwzględnia okoliczności faktyczne, m.in. rozdrobnienie gruntów oraz niewielką powierzchnię lasów prywatnych w stosunku do całego obszaru terenów leśnych. Unormowanie takie można uznać także za niezbędne w demokratycznym państwie. Nie odpowiada ono natomiast przesłance proporcjonalności *sensu stricto* – wykonywanie zadania publicznego, jakim jest prowadzenie gospodarki łowieckiej jest bowiem – w ocenie sądu konstytucyjnego – możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości wchodzących, bądź też mogących wejść w skład obwodów łowieckich, bardziej skutecznych środków ochrony.

3.5. Zastrzeżenia podniesione przez Trybunał Konstytucyjny oraz utrata mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 p.1. stały się podstawą przygotowania i skierowania do Sejmu przywołanego już na wstępie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk sejmowy nr 1042/VIII kad.). Projekt – utrzymując dotychczasowy model tworzenia obwodów łowieckich w drodze aktu prawa miejscowego (uchwały sejmiku województwa; proj. art. 27 p.1.) – istotnie poszerza uprawnienia informacyjne oraz opiniodawcze właścicieli nieruchomości, które miałyby wejść w jego skład (proj. art. 27 ust. 8 pkt 3-6, ust. 9-12 p.1.), przyznaje właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości prawo żądania wynagrodzenia związanych z tym rzeczywistych szkód – o ile w wyniku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (proj. art. 27a p.1.), prawo żądania ustanowienia zakazu wykonywania polowania na nieruchomości (proj. art. 27b p.1.). Nakłada również dodatkowe obowiązki współdziałania z właścicielami nieruchomości na zarządców i dzierżawców obwodów łowieckich – m.in. w zakresie sposobu zagospodarowania obwodów łowieckich (proj. art. 11 ust. 3 p.1.), miejsc dokarmiania zwierząt w stanie wolnym (proj. art. 13 p.1.), informowania o planowanych polowaniach zbiorowych (proj. art. 42a p.1.), przyznając równocześnie właścicielom, posiadaczom lub zarządcom gruntu prawo zgłoszenia uzasadnionego sprzeciwu wobec organizowanego w określonym terminie polowania (proj. art. 42a ust. 3 p.1.).

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu: „Projektowana ustawa przewiduje, że obwody łowieckie będą, tak jak dotychczas, tworzone w drodze uchwały sejmiku województwa, będącej aktem prawa miejscowego. [...] Projekt uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 1, będzie przygotowywany przez marszałka województwa [...]. Do kompetencji marszałka województwa należeć będzie, poza przygotowaniem projektu uchwały, także uzyskanie opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Polskiego Związku Łowieckiego oraz właściwej izby rolniczej, a także uzgodnienie projektu z właściwym wojewodą oraz z organami wojskowymi [...]. Po przeprowadzeniu procedury opiniowania i uzgadniania projekt uchwały zostanie wyłożony do publicznego wglądu, o czym marszałek województwa będzie informował przez umieszczenie na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, przez obwieszczenie, a także w sposób

zwyczajowo przyjęty w poszczególnych gminach objętych projektem uchwały, za pośrednictwem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Projektowany art. 27 Prawa łowieckiego zapewnia właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych projektem uchwały prawo wnoszenia uwag do projektu uchwały, 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. Przykładowo sytuacja taka może zaistnieć w odniesieniu do działalności rolniczej polegającej na hodowli zwierząt wrażliwych na czynniki zewnętrzne, w przypadku gdy hałas powstający podczas wykonywania polowania będzie miał wpływ na dobrostan tych zwierząt. Jednocześnie projektowana nowelizacja przyznaje sejmikowi województwa prawo do uwzględnienia uwag lub opinii, które nie zostały uwzględnione przez marszałka.

Mając na uwadze, że właściele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętej obwodem łowieckim będą mogli zaskarżyć uchwałę sejmiku województwa do sądu administracyjnego, jeżeli będzie ona naruszać ich interes prawny lub uprawnienie na podstawie art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486), proponowane rozwiązania w należyтым stopniu zapewniają udział właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w procesie podziału województwa na obwody łowieckie.

Wzmocnieniu uprawnień właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego służyć ma także możliwość wystąpienia z roszczeniem o wypłatę odszkodowania, w przypadku, gdy objęcie obwodem łowieckim tej nieruchomości uniemożliwi albo istotnie ograniczy dotychczasowy sposób korzystania z niej – projektowany art. 27a (art. 1 pkt 13 projektu). Na potrzebę wprowadzenia przepisów określających szczególnie tryb dochodzenia odszkodowania za ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 19/13. Trzyletni okres przedawnienia tego roszczenia wskazany w przepisie gwarantuje właściwą ochronę własności. W krótszym okresie

ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości związane z objęciem granicami obwodu łowieckiego mogłyby się nie ujawnić albo ujawnić w natężeniu nieuzasadniającym uznania ich za «istotne». Gospodarka łowiecka jest elementem ochrony środowiska, a zatem służy realizacji celu publicznego. Podmiotem właściwym do wypłaty odszkodowania powinno być województwo, a nie podmiot prywatny, zważywszy, że to sejmik województwa uchwała podział na obwody łowieckie. Ponadto rozwiązanie takie lepiej odpowiada konstytucyjnym standardom ochrony własności, gwarantuje bowiem lepsze, jak zwrócił TK w wyroku P 19/13, zabezpieczenie pokrycia roszczeń właścicieli nieruchomości. [...] Jednocześnie, również wzorując się na istniejących rozwiązaniach prawnych (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w projekcie przewidziano, że odszkodowanie z art. 27a będzie przysługiwało wyłącznie za poniesioną szkodę rzeczywistą. Takie ograniczenie jest konieczne ze względu na cel ustanawiania obwodów łowieckich i charakter gospodarki łowieckiej, służącej – jak już wyżej wspomniano – realizacji celu publicznego w postaci ochrony środowiska.

Uwzględniając przywołany wyrok TK oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w art. 27b przewidziano możliwość wystąpienia przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości objętej obwodem łowieckim do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, ze względu na przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne). Zakaz taki, mimo że dotyczy terenu konkretnej nieruchomości, jest ściśle związany z osobą, na rzecz której jest ustanawiany i z tego względu powinien wygasać najpóźniej ze śmiercią tej osoby. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której sąd ustanowił taki zakaz, będzie mógł w każdym czasie z niego zrezygnować, występując do sądu o zniesienie ustanowionego zakazu. Takie rozwiązanie ma z jednej strony zapewnić ochronę praw właścicieli i użytkowników wieczystych, z drugiej zaś pozwoli na przeciwdziałanie nadużywaniu tych praw, niezbędne ze względu na konieczność utrzymania racjonalnej gospodarki łowieckiej jako elementu ochrony środowiska”.

Wydaje się zatem, że projekt – utrzymując dotychczasowy model łowiectwa, a w szczególności tworzenia obwodów łowieckich – czyni zadość wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego zawartym w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13), istotnie wzmacniając ochronę praw właścicieli oraz innych osób posiadających tytuł do nieruchomości wchodzących w skład obwodów łowieckich.

Gwoli uzupełnienia należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 projektu, pierwsze uchwały w sprawie nowego podziału województw na obwody łowieckie i zaliczenia tych obwodów do poszczególnych kategorii, zostaną wydane nie później niż do 31 marca 2018 r., zaś dotychczasowe podziały województw na obwody łowieckie zachowują ważność do dnia wejścia w życie pierwszych uchwał podjętych w trybie określonym ustawą zmieniającą, jednak nie dłużej niż do 31 marca 2018 r.

3.6. Przechodząc do zagadnienia, które wnioskodawca poddaje rozprawie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście art. 29 ust. 1 p.t., należy w pierwszej kolejności przybliżyć charakter prawny, treść i skutki zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego.

Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego, mimo nazwy sugerującej cywilistyczną proveniencję, nie stanowi klasycznej cywilnej umowy dzierżawy w rozumieniu art. 693 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: kodeks cywilny albo k.c.), w której strony (w tym wydzierżawiający, legitymujący się zazwyczaj określonym tytułem do przedmiotu dzierżawy) same określają jej przedmiot (w wypadku nieruchomości również obszar) czy też warunki (zob. wyrok SN z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II CKN 978/00). Na niejednoznaczny charakter prawny tej umowy wskazywał również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13) podnosząc, iż: „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)”. Wszystkie elementy tej umowy podlegają ustaleniu na podstawie właściwych przepisów prawa. Dotyczy to wyboru strony, warunków umowy, trybu jej zawierania i kontroli umowy (zob. K. Heliniak, *Administracyjnoprawne aspekty łowiectwa jako elementu ochrony przyrody*, Rzeszów-Lublin 2003, s. 208-209; wyrok WSA w Lublinie z 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 657/09).

Przede wszystkim w przypadku umowy dzierżawy uregulowanej w prawie łowieckim jej przedmiot stanowi obwód łowiecki – definiowany jako obszar gruntu określony (wyznaczony) aktem prawa miejscowego. Istotą tej umowy nie jest jednak

korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego zgodnie z ich przeznaczeniem, ale prowadzenie na obszarze obwodu łowieckiego gospodarki łowieckiej w znaczeniu wskazanym powyżej. Stąd też kompetencja do wydzierżawienia obwodu łowieckiego nie jest pochodną prawa własności nieruchomości, ale uprawnień publicznoprawnych do prowadzenia gospodarki łowieckiej i pozyskiwania zwierzyny, określanych niekiedy w pewnym uproszczeniu mianem „prawa polowania”.

Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego nie jest zawierana przez podmioty, którym przysługują cywilne prawa podmiotowe do nieruchomości objętych granicami danego obwodu (w szczególności własność). W kwestionowanym przepisie art. 29 ust. 1 p.1. ustawodawca przyznaje kompetencję do wydzierżawiania obwodów łowieckich właściwym starostom – w przypadku obwodów łowieckich polnych w rozumieniu art. 24 ust. 3 p.1. i obwodów łowieckich znajdujących się na terenie więcej niż jednego powiatu, a także właściwym dyrektorom regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – w przypadku obwodów łowieckich leśnych w rozumieniu art. 24 ust. 2 p.1. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13): „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 (*scil.* administracji publicznej), co prowadzi do jednoznacznego wniosku o administracyjnoprawnym charakterze umowy dzierżawy obwodu łowieckiego (tak R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 69-70). Wydzierżawienie obwodu łowieckiego przez właściwego starostę lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe następuje na wniosek PZŁ oraz po zasięgnięciu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i właściwej izby rolniczej”. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądowym, umowa dzierżawy obwodu łowieckiego zawarta bez wniosku zarządu wojewódzkiego PZŁ jest nieważna (zob. wyrok SN z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II CKN 978/00).

Równie istotne jest to, że prawo łowieckie wprowadza swego rodzaju przymus dzierżawienia poszczególnych obwodów łowieckich: zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 p.1. gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez dzierżawców i zarządców. Według art. 28 ust. 1 i ust. 1a p.1. obwody łowieckie

wydzierżawia się – na czas nie krótszy niż 10 lat – kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego; sam PZŁ może być dzierżawcą tylko wówczas, jeżeli żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane dzierżawieniem obwodu i tylko do czasu złożenia stosownej oferty przez koło łowieckie. Sytuacją wyjątkową jest natomiast wyłączenie obwodu łowieckiego z wydzierżawiania, w drodze decyzji administracyjnej ministra właściwego ds. środowiska, po zasięgnięciu opinii PZŁ (art. 28 ust. 2 p.1.). Konsekwencją wyłączenia obwodu łowieckiego z wydzierżawiania kołom łowieckim lub PZŁ jest przekazanie go na czas nie krótszy niż 10 lat w zarząd z przeznaczeniem na ośrodek hodowli zwierzyny, w którym – oprócz polowania – są realizowane zadania wymienione w sposób przykładowy w art. 28 ust. 2 p.1. Zarządcami (prowadzącymi ośrodki hodowli zwierzyny) mogą być: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polski Związek Łowiecki, instytucje naukowo-dydaktyczne oraz inne jednostki, które do dnia wejścia w życie prawa łowieckiego prowadziły takie ośrodki. Innymi słowy, w przyjętym w prawie polskim modelu prowadzenia gospodarki łowieckiej obwód łowiecki może być wydzierżawiony (zasada) albo oddany w zarząd (wyjątek), zaś wybór stojący przed właściwym organem – poza decyzją co do jednego ze wskazanych sposobów zagospodarowania – sprowadza się do wyboru konkretnego dzierżawcy albo zarządcy z wyżej omówionej, zamkniętej listy.

Zgodnie z art. 29a ust. 1 p.1.: „Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego w szczególności powinna zawierać:

- 1) numer i powierzchnię obwodu łowieckiego;
- 2) obszar gruntów leśnych i polnych wchodzących w skład obwodu łowieckiego;
- 3) kategorię obwodu łowieckiego;
- 4) wysokość czynszu za dzierżawę obwodu łowieckiego i termin jego płatności;
- 5) obowiązki stron umowy;
- 6) zasady zastosowania odstrzału zastępczego;
- 7) sposób i terminy rozliczeń między stronami umowy w przypadku jej rozwiązania”.

Należy podkreślić, że większość ww. elementów umowy dzierżawy jest determinowana treścią obowiązujących przepisów prawa łowieckiego wraz z aktami wykonawczymi lub aktów prawa miejscowego. Dotyczy to w szczególności parametrów (powierzchni i kategorii) obwodu łowieckiego (zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie kategoryzacji obwodów łowieckich, szczegółowych zasad ustalania czynszu dzierżawnego oraz udziału

dzierżawców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną; Dz. U. Nr 210, poz. 1791, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 4 grudnia 2002 r.), a także przedmiotu świadczenia dzierżawcy, czyli czynszu. W nawiązaniu do podziału obwodów łowieckich, czynsz dzierżawny ustala się bowiem – zgodnie z § 4 rozporządzenia z 4 grudnia 2002 r. – mnożąc liczbę hektarów obszaru gruntów stanowiących obwód łowiecki przez równowartość pieniężną odpowiedniej ilości żyta, ogłaszanej dla celów podatku rolnego (0,07 q/ha dla obwodu bardzo dobrego; 0,04 q/ha dla obwodu dobrego; 0,02 q/ha dla obwodu średniego; 0,01 q/ha dla obwodu słabego oraz 0,004 q/ha dla obwodu bardzo słabego). Co istotne, czynsz dzierżawy nie jest dochodem wydzierżawiającego (tj. dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe czy też starosty), który jest zobowiązany go rozliczyć (przekazać) nadleśnictwom i gminom według zasad określonych w art. 31 ust. 2 p.1.

3.7. Przystępując – na tym tle – do analizy zgodności art. 29 ust. 1 p.1 z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych, należy stwierdzić, że wnioskodawca niewłaściwie lokalizuje problem poddawany rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego. Jest bezsporne, że ustawodawca nie przewidział w procesie zawierania umów dzierżawy obwodów łowieckich żadnych kompetencji (opiniodawczych lub decyzyjnych) właścicieli nieruchomości 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. Fakt wydzierżawienia obwodu łowieckiego konkretnemu dzierżawcy wydaje się jednak irrelevantny z punktu widzenia naruszenia wskazywanych we wniosku praw konstytucyjnych właścicieli nieruchomości wchodzących w jego skład. Źródłem ograniczeń prawa własności, a także dodatkowych obowiązków (zarówno czynienia, jak i znoszenia) po stronie właścicieli, posiadaczy i zarządców takich nieruchomości jest bowiem samo objęcie nieruchomości gruntowej granicami obwodu łowieckiego – na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13; zob. wyżej, pkt II.4 stanowiska).

Przyznanie uprawnień do prowadzenia gospodarki łowieckiej na określonym obszarze i nałożenie związanych z tym obowiązków na konkretne koło łowieckie lub sam PZŁ, wynikające z wydzierżawienia obwodu łowieckiego, stanowi jedynie

konsekwencję uzyskania przez dany obszar owego szczególnego statusu administracyjnoprawnego. Zawarcie umowy dzierżawy obwodu łowieckiego indywidualizuje i konkretyzuje uprawnienia oraz obowiązki dzierżawcy, nie tworzy natomiast, nie zwiększa ani nie aktualizuje żadnych nowych obowiązków właścicieli nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego. Co więcej, pomijając wskazaną już wyżej, wyjątkową możliwość wyłączenia danego obwodu spod wydzierżawiania w drodze decyzji administracyjnej ministra właściwego ds. środowiska, jest to skutek utworzenia obwodu łowieckiego o charakterze koniecznym. Prawo łowieckie nie przewiduje bowiem innych form i możliwości prowadzenia na danym obszarze gospodarki łowieckiej. Ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że podstawowe skutki zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego – zarówno z perspektywy właściwych organów administracji publicznej, jak i właścicieli nieruchomości wchodzących w jego skład – mają charakter podmiotowy; umowa rozstrzyga bowiem o tym kto (jaka jednostka organizacyjna) będzie prowadzić gospodarkę łowiecką na danym obszarze.

3.8. Konsekwencją powyższego stwierdzenia jest uznanie nieadekwatności przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli art. 29 ust. 1 p.1. (oczywiście w kontekście stawianych przez niego zarzutów). Umowa dzierżawy obwodu łowieckiego – jakkolwiek zawierana bez udziału i bez zgody poszczególnych właścicieli nieruchomości wchodzących w jego skład – nie kreuje żadnych nowych obowiązków tychże właścicieli ani ograniczeń przysługującego im prawa własności ponad te, które już wynikają z faktu objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego.

Za nietrafne należy zatem uznać zarzuty wnioskodawcy, iż wydzierżawienie obwodu łowieckiego bez zgody właściciela nieruchomości, narusza konstytucyjny standard prawa własności czy też wręcz godzi w istotę tego prawa. Jak wskazano powyżej, Trybunał Konstytucyjny podkreśla niedopuszczalność przyjmowania rozwiązań normatywnych, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Do istotnych elementów prawa własności sąd konstytucyjny zalicza m.in. możliwość korzystania z przedmiotu własności pobierania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK

z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Ponadto, jak wskazuje Trybunał, możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym kontekście trudno zaakceptować zasadność tezy, iż zakwestionowany przepis art. 29 ust. 1 p.1. *per se* narusza przywołane postanowienia ustawy zasadniczej.

Wydzierżawienie nieruchomości objętej już uprzednio granicami obwodu łowieckiego *a limine* nie uniemożliwia bowiem korzystania z tej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, nie ogranicza również w żaden sposób uprawnień właściciela do rozporządzania własnością czy też pobierania z niej pożytków. Odrębnym zagadnieniem jest tryb dochodzenia szkód wyrządzonych na nieruchomości przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego, względnie przez zwierzęta w stanie wolnym (zob. niżej, pkt III.3 stanowiska). Jak się wydaje, intencją wnioskodawcy było wskazanie na istotne konsekwencje zaliczenia nieruchomości w skład obwodu łowieckiego – co jednak, zdaniem Sejmu, nie może stanowić podstawy dla zarzutów adresowanych do art. 29 p.1., ale ewentualnie dla zarzutów wobec przepisów regulujących zasady tworzenia obwodów łowieckich (jak miało to miejsce w sprawie o sygn. akt P 19/13).

Nieprzekonujące są również wywody wnioskodawcy w przedmiocie zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. W związku z tym, że zarzuty wnioskodawcy kierują się przeciwko art. 29 ust. 1 p.1. dotyczącemu trybu zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, dyskusyjne jest samo wskazanie w charakterze podmiotów podobnych, charakteryzujących się tą samą cechą relewantną, właścicieli nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego oraz właścicieli nieruchomości niewchodzących w skład takiego obwodu. Jest wszak oczywiste, że instytucja dzierżawy obwodu łowieckiego może dotyczyć wyłącznie obszaru posiadającego ten szczególny status administracyjnoprawny, nie ma zaś odniesienia do nieruchomości, które zgodnie z art. 26 p.1. w skład obwodu łowieckiego zaliczone być nie mogą. Z kolei w odniesieniu do nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich tryb postępowania w sprawie zawarcia umowy dzierżawy obwodu jest analogiczny – pomijając motywowaną szczególnymi względami zachowania środowiska naturalnego kategorię obwodów wyłączonych z wydzierżawiania na podstawie decyzji administracyjnej ministra właściwego

ds. środowiska (art. 28 ust. 1 p.1.). Jak się wydaje, także na tej płaszczyźnie intencją wnioskodawcy było wskazanie na różnice pozycji prawnej właścicieli nieruchomości wchodzących i niewchodzących w skład obwodów łowieckich – co jednak, zdaniem Sejmu, nie może stanowić podstawy dla zarzutów adresowanych do art. 29 p.1., ale ewentualnie dla zarzutów wobec przepisów regulujących zasady tworzenia obwodów łowieckich (jak miało to miejsce w sprawie o sygn. akt P 19/13).

Nieadekwatność i bezzasadność zarzutów wnioskodawcy potwierdza analiza potencjalnych konsekwencji proponowanego przez niego rozwiązania – tj. uzależnienia skuteczności umowy dzierżawy obwodu łowieckiego od zgody właścicieli poszczególnych nieruchomości wchodzących w jego skład, czy też wręcz uzupełnienie lub zastąpienie tej umowy (zawieranej przez wskazane w art. 29 ust. 1 organy administracji publicznej) klasyczną umową cywilnoprawną zawieraną przez dzierżawcę obwodu z właścicielem (właścicielami) nieruchomości. Pomijając fakt rozproszenia gruntów i związane z tym trudności model taki stawiałby pod znakiem zapytania sens tworzenia obwodów łowieckich w ogóle – skoro możliwość wykonywania uprawnień publicznoprawnych związanych z istnieniem obwodu miałyby być uzależniona od autonomicznej, swobodnie negocjowalnej zgody poszczególnych uprawnionych do gruntu. Jak się wydaje, przyjęcie takiego mechanizmu stawiałoby pod znakiem zapytania możliwość realizacji publicznoprawnych zadań państwa związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, znajdujących szczególną konstytucyjną legitymację w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, w którym wymieniono *expressis verbis* ochronę środowiska (naturalnego), odnoszoną w innych postanowieniach ustawy zasadniczej zarówno do sfery działania władz publicznych (art. 5, art. 74 ust. 2 Konstytucji), jak i obywateli (art. 86 Konstytucji). Wskazał na to również – w kontekście kontroli przepisów normujących zasady tworzenia obwodów łowieckich – Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13). Zastrzeżenia te należy tym bardziej podtrzymać w odniesieniu do konsekwencyjnych w swej istocie regulacji trybu zawierania umów dzierżawy obwodów łowieckich, zwłaszcza że w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się szczególne znaczenie ograniczeń prawa własności podyktowanych koniecznością ochrony środowiska (zob. wyroki TK z: 15 maja 2006 r., sygn. akt P 32/05; 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/13).

3.9. Jedynie na marginesie (ponownie) można zauważyć, że stan naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa własności właścicieli nieruchomości wchodzących w skład obwodów łowieckich – odnoszony i relatywizowany wszakże do treści art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 p.1., nie zaś do art. 29 ust. 1 p.1. – stał się przyczyną wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13), wskutek którego zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą. Efektem wystąpienia derogacyjnego skutku przywołanego wyroku jest z kolei brak możliwości tworzenia w Polsce *de lege lata* obwodów łowieckich. Innymi słowy, sam wyrok Trybunału w sprawie o sygn. akt P 19/13 niweluje znaczącą część zastrzeżeń konstytucyjnych podnoszonych – w niewłaściwym kontekście – przez wnioskodawcę w sprawie niniejszej.

Ostatecznie, pełnemu przywróceniu stanu zgodności z konstytucją ma służyć procedowany aktualnie w parlamencie projekt ustawy zmieniającej (zob. wyżej, pkt II.5 stanowiska). Należy w związku z tym przypomnieć, że zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami właściciele oraz użytkownicy wieczystości nieruchomości, które miałyby wejść w skład obwodu łowieckiego, uzyskują możliwość zgłaszania uwag do projektu uchwały w przedmiocie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, czy też w przedmiocie zmiany granic obwodu łowieckiego lub zmiany zaliczenia obwodu do kategorii, a także prawo do zaskarżenia stosownej uchwały sejmiku województwa do sądu administracyjnego. Ponadto nowelizacja zakłada przyznanie im prawa dochodzenia kompensaty szkód wynikających z objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego. Także w tym kontekście wydaje się, że wprowadzanie dodatkowych gwarancji dla właścicieli nieruchomości w postaci prawa wyrażania zgody na zawieranie umów dzierżawy obwodów łowieckich, czy też wręcz scedowania kompetencji do zawierania tych umów uprawnionym do gruntu – które to uprawnienia łatwo mogłyby zostać wykorzystane jako instrumenty blokujące prowadzenie na danym obszarze gospodarki łowieckiej w ogóle – nie jest ani niezbędne, ani celowe.

3.10. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 29 ust. 1 p.1. w zakresie wskazanym na wstępie, **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

III. Artykuł 48 pkt 3 prawa łowieckiego

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1.1. Drugim przedmiotem kontroli jest art. 48 pkt 3 p.ł. w brzmieniu następującym: „Odszkodowanie [odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny oraz przy wykonywaniu polowania – uwaga własna] nie przysługuje: [...] posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”.

1.2. Zakwestionowany przepis określa jedną z przyczyn egzoneracyjnych, wyłączających odpowiedzialność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za tzw. szkody łowieckie. Na kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje art. 48 pkt 3 p.ł., składa się z jednej strony art. 12 i art. 47 ust. 1 p.ł., określające możliwości i przesłanki działania dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich związane z wykonywaniem oznakowań, wznoszeniem urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, a także reguły współdziałania z nimi właścicieli lub posiadaczy gruntów w zakresie zapobiegania szkodom, z drugiej zaś – przepisy art. 46 i n. p.ł., określające zasady odpowiedzialności z tytułu tzw. szkód łowieckich.

Zgodnie z art. 12 p.ł. „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”. Z kolei art. 47 ust. 1 p.ł. stanowi, iż: „Właściciele lub posiadacze gruntów rolnych i leśnych powinni, zgodnie z potrzebami, współdziałać z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczaniu gruntów przed szkodami, o których mowa w art. 46”.

W myśl art. 46 ust. 1 i 2 p.ł.: „1. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych:

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

2. Oględzin i szacowania szkód, o których mowa w ust. 1, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonują przedstawiciele zarządcy lub dzierżawcy

obwodu łowieckiego. Na żądanie strony w oględzinach, szacowaniu szkód oraz ustalaniu wysokości odszkodowania uczestniczy przedstawiciel właściwej terytorialnie izby rolniczej”.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 p.1., za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1, wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną, odpowiada Skarb Państwa.

1.3. Wnioskodawca wskazuje, że zgodnie z ww. regulacjami uzyskanie przez właściciela gruntu „odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dzikie zwierzęta oraz przez osoby trzecie przy wykonywaniu polowania jest uwarunkowane uprzednim wyrażeniem [...] zgody na budowę urządzeń (którymi w świetle art. 12 Ustawy są oznakowania zakazem wstępu obszarów stanowiące ostoje zwierzyny oraz urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej) lub wykonywanie przez osoby trzecie zabiegów zapobiegających szkodom” (wniosek, s. 10).

Według inicjatora postępowania, brak zgody właściciela nieruchomości na posadowienie na niej urządzeń, choćby niemających na celu zapobieżenie wyrządzenia mu szkody, wyklucza możliwość uzyskania odszkodowania, o którym mowa w art. 46 ust. 1 p.1. W rezultacie, właściciel nieruchomości jest „zmuszony do wyrażenia zgody na posadowienie przez osoby trzecie wszelkich urządzeń związanych z gospodarką łowiecką (nie tylko tych koniecznych dla zabezpieczenia gruntu przed szkodą)”, w przeciwnym razie zostanie on definitywnie pozbawiony prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej nie tylko przez zwierzęta w stanie wolnym, ale również „przez myśliwych wykonujących polowania na jego gruncie wbrew jego woli” (wniosek, s. 11). Wnioskodawca uważa również, że art. 12 p.1. nie wymaga zgody właściciela nieruchomości na posadowienie urządzeń gospodarki łowieckiej, uznając za wystarczającą zgodę zarządcy obwodu łowieckiego.

2. Wzorce kontroli

2.1. Jako wzorce kontroli art. 48 pkt 3 p.1. wnioskodawca również przywołuje art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (co do zarzutu naruszenia art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji zob. wyżej, pkt 1.4 stanowiska).

2.2. Treść przywołanych wzorców kontroli została omówiona syntetycznie powyżej; uwagi te zachowują aktualność także w analizowanym tutaj kontekście (zob. pkt II.2 stanowiska).

3. Analiza zgodności

3.1. Z uwagi na fakt, iż zarzuty wnioskodawcy kierują się wobec jednej z przesłanek egzoneracyjnych, zwalniających od odpowiedzialności za tzw. szkody łowieckie, rozważania dotyczące konstytucyjności art. 48 pkt 3 p.ł. należy poprzedzić ogólnymi ustaleniami na temat charakteru prawnego i zakresu tej odpowiedzialności.

3.2. Zgodnie z art. 46 ust. 1 p.ł., dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego odpowiada za dwie kategorie szkód, obejmowane łącznie określeniem „szkody łowieckie”: szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie danielle i sarny (pkt 1) oraz szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania (pkt 2). Równocześnie, zgodnie z art. 50 p.ł. za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 (w istocie chodzi o pkt 1 tego ustępu) wyrządzone przez zwierzęta objęte całoroczną ochroną, odpowiada – na takich samych zasadach, jak dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego – Skarb Państwa (zob. wyrok WSA w Lublinie z 28 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 108/08; uchwała SN z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07 oraz wyrok SN z 22 sierpnia 2001 r., sygn. akt V CKN 431/00).

Przepisy prawa łowieckiego wprowadzają zaostrzony – co do zasady – rygor odpowiedzialności kół łowieckich i Skarbu Państwa za wyrządzone szkody łowieckie, tj. dokonane przez zwierzęta łowne zniszczenia plonów, pól, ogrodów i upraw leśnych. Wynika to z faktu, iż ustawodawca, ze względu na konieczność ochrony środowiska i zasady gospodarki łowieckiej wprowadza pewne ograniczenia uprawnień właścicieli, posiadaczy i zarządców nieruchomości gruntowych w zakresie ochrony ich mienia przed skutkami zachowania zwierząt w stanie wolnym. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „W przepisie tym [art. 46 p.ł. – uwaga własna] szkody łowieckie są rozumiane szerzej niż wynika to z potocznego rozumienia tego terminu. Obejmuje on obowiązkiem wynagrodzenia nie tylko szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania, czyli przez polujących, ale także szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta łowne w uprawach i płodach rolnych [...] Unormowany w art. 46

Pr.łow. obowiązek wynagrodzenia szkód łowieckich zalicza się do przypadków odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek wykonywania praw podmiotowych lub prowadzenia oznaczonej działalności na podstawie upoważnienia ustawowego. Ze względu na to, że korzystne społecznie prowadzenie oznaczonej działalności może zarazem wywoływać szkodliwe skutki dla otoczenia, ustawodawca – upoważniając do prowadzenia tej działalności – nakłada na prowadzącego działalność zaostrzoną odpowiedzialność za typowe szkodliwe jej następstwa. Zaostrzenie odpowiedzialności we wspomnianych przypadkach polega na odejściu od zasady winy i umożliwieniu uwolnienia się od odpowiedzialności tylko przez wykazanie ściśle określonych okoliczności, wykazujących związek z działalnością, która doprowadziła do szkody. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 46-49 Pr.łow. rozwiązuje konflikt interesów między dwiema dziedzinami gospodarki – gospodarką łowiecką i rolnictwem (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2007 r., III CZP 67/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 54). Skoro w interesie gospodarki łowieckiej ograniczone zostały środki zabezpieczające grunty rolne przed wdzieraniem się na nie zwierzyny łownej (art. 9 ust. 1 pkt 2 Pr.łow.), należało nałożyć na podmioty prowadzące tę gospodarkę odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych. Celem art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. i przepisów z nim związanych jest więc skompensowanie przez podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką wspomnianych szkód na gruntach, których charakter nie pozwala stworzyć skutecznych zabezpieczeń przed wolno żyjącą zwierzyną łowną. Ustanowioną w art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. odpowiedzialność odszkodowawczą wyłącza tylko wykazanie jednej z okoliczności wymienionych w art. 48 Pr.łow., wśród których nie ma przesłanek egzoneracyjnych zwykle wyłączających odpowiedzialność opartą na zasadzie ryzyka (siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego lub wyłączna wina osoby trzeciej), co sprawia, że omawiana odpowiedzialność bywa ujmowana jako odpowiedzialność absolutna lub bezwzględna albo zaliczana do szczególnej grupy przypadków odpowiedzialności z tytułu ryzyka” (wyrok SN z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07).

Z powyższego wynika, iż odpowiedzialność deliktowa za wyrządzone szkody łowieckie (zob. wyrok TK z 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13) ma charakter obiektywny i jest oparta na zasadzie ryzyka. Jej przesłanką pozytywną nie jest wina dzierżawcy czy też zarządcy obwodu łowieckiego, zaś okolicznością zwalniającą

– nawet wzorowe prowadzenie gospodarki łowieckiej i dołożenie wszelkich starań w celu zapobiegnięcia powstaniu szkód. Wprawdzie wskazywaną przez część doktryny i orzecznictwa kwalifikację tej odpowiedzialności jako „absolutnej” (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *op. cit.*, s. 150; uchwała SN z 30 września 1994 r., sygn. akt III CZP 124/94; odmiennie W. Radecki, *Komentarz...*, s. 338-339) można uznać za dyskusyjną już w kontekście treści art. 48 p.1., tym niemniej jej przesłanki zostały ukształtowane w sposób stosunkowo surowy. Z drugiej strony, jest to odpowiedzialność o ściśle określonym zakresie przedmiotowym i podmiotowym (zob. wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 187/09). W tym stanie rzeczy funkcję regulatora podlegających wyważeniu interesów publicznego i prywatnego pełnią przepisy normujące zasady szacowania szkód oraz – istotne w niniejszej sprawie – przesłanki zwalniające z odpowiedzialności.

3.3. Zgodnie z art. 48 p.1.: „Odszkodowanie [o którym mowa w art. 46 ust. 1 – uwaga własna] nie przysługuje:

- 1) osobom, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa jako deputaty rolne na gruntach leśnych;
- 2) posiadaczom uszkodzonych upraw lub płodów rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały;
- 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;
- 4) za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy;
- 5) za szkody powstałe w płodach złożonych w sterty, stogi i kopce, w bezpośrednim sąsiedztwie lasu;
- 6) za szkody w uprawach rolnych założonych z rażącym naruszeniem zasad agrotechnicznych”.

Przepis ten normuje okoliczności (przesłanki) skutkujące wyłączeniem opartej na zasadzie ryzyka odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, bądź Skarbu Państwa (i w związku z tym określane zazwyczaj jako przesłanki egzoneracyjne). Jest to katalog zamknięty i odszkodowanie nie przysługuje tylko w tych przypadkach, które są wprost wymienione w analizowanym przepisie.

Z drugiej strony, przesłanki te mają charakter rozłączony, a dla ustalenia, że odszkodowanie nie przysługuje, wystarczy zaistnienie choćby jednej z nich. Ze względu na to, że art. 48 p.1. ma charakter wyjątku od zasady, a przy tym ogranicza prawo poszkodowanego do naprawienia szkody, w piśmiennictwie uznaje się, że powinien być interpretowany ściśle, a nawet ścieśniająco (zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 48 ustawy – Prawo łowieckie*, LEX/el. nr 8929).

Już *prima facie* można stwierdzić, że u podstaw katalogu zawartego w art. 48 p.1. leży zróżnicowana aksjologia. W piśmiennictwie (W. Radecki, *Komentarz...*, s. 343-344; B. Rakoczy, *ibidem*) unormowane w tym przepisie sytuacje wyłączające odpowiedzialność za szkody łowieckie dzieli się na trzy grupy: (a) dotyczące osoby poszkodowanego, (b) dotyczące wysokości szkody i (c) dotyczące sposobu zachowania się poszkodowanego.

Do pierwszej grupy zalicza się art. 48 pkt 1 p.1. W piśmiennictwie (T. Müller, Z. Zwolak, *Komentarz...*, s. 157) wskazuje się, że skoro jako deputaty przyznawane są grunty leśne, położone wśród lasów i na ich obrzeżach, to jest oczywiste, iż zwiększa się zagrożenie powstania szkód łowieckich z uwagi na bliskość występującej zwierzyny. Osoba, która otrzymała taki grunt, powinna się liczyć z tymi okolicznościami i uwzględniać bliskość lasu i występującej tam zwierzyny.

Do drugiej grupy okoliczności wyłączających odszkodowanie należy art. 48 pkt 4 p.1., operujący swoistym „progiem bagatelności”. Ustawodawca uznał, iż wartość odszkodowania jest tak znikoma, że poszkodowany nie ponosi uszczerbku, który wymagałby naprawienia (co skądinąd można uznać za dyskusyjne). Równowartość 100 kg żyta powinna być ustalana na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny skupu żyta (zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 48 ustawy – Prawo łowieckie*, LEX/el. nr 8929).

Wreszcie trzecia grupa, wyłączająca obowiązek zapłaty odszkodowania, obejmuje okoliczności związane z zachowaniem poszkodowanego (zob. art. 48 pkt 2, 3, 5 i 6 p.1.) – jakkolwiek sama odpowiedzialność z art. 46 ust. 1 p.1. nie jest oparta na zasadzie winy. W polskim prawie cywilnym generalnie obowiązuje zasada uwzględniania zachowania się poszkodowanego, jeśli mogło przyczynić się do powstania szkody lub jej zwiększenia. W literaturze podnosi się, że „mówimy o przyczynieniu się poszkodowanego, gdy [...] zachowanie się poszkodowanego może być uznane za jedno z ogniw prowadzących do ostatecznego skutku w postaci szkody”, wskazując równocześnie, że cztery sytuacje unormowane w art. 48 pkt 2, 3,

5 i 6 pr. łow. odnoszą się do tzw. kwalifikowanej winy poszkodowanego, która uwalnia podmiot odpowiedzialny od tejże odpowiedzialności (W. Radecki, *Komentarz...*, s. 344). Wspólną cechą tych zachowań jest zaniechanie określonych zachowań poszkodowanego.

3.4. W przypadku art. 48 pkt 3 p.ł. chodzi o zgodę posiadacza nieruchomości na różne działania dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego stanowiącą egzemplifikację ogólnego obowiązku współdziałania z dzierżawcą lub zarządcą celem minimalizacji szkód łowieckich. W piśmiennictwie wskazuje się w tym charakterze zgodę na: grodzenie upraw płotem lub tzw. pastuchem elektrycznym, wzniesienie na prywatnym gruncie urządzeń łowieckich, np. ambony „śródpolnej”, postawienie na polu strachów, instalację innych urządzeń odstrasżających, stosowanie środków chemicznych odstrasżających zwierzynę, zbudowanie prowizorycznego schronienia czy szałas (T. Müller, Z. Zwolak, *Komentarz...*, s. 155).

Na marginesie można wskazać, że stanowisko wnioskodawcy, który wiąże art. 48 pkt 3 p.ł. wyłącznie (i ściśle) z dyspozycją art. 12 p.ł. nie wydaje się przekonujące. Ani wykładnia literalna, ani funkcjonalna czy też systemowa nie pozwala na uzasadnienie takiej tezy. Zgoda, o której mowa w art. 48 pkt 3 p.ł. powinna być postrzegana w kontekście nałożonego w art. 47 p.ł. obowiązku współdziałania właściciela lub posiadacza gruntu z dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego przy zabezpieczaniu gruntów przed szkodami łowieckimi. Innymi słowy, brak zgody skutkujący utratą prawa do odszkodowania, może odnosić się wyłącznie – zgodnie z literą art. 48 pkt 3 p.ł. – do budowy urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, a nie do jakiegokolwiek działania dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, podejmowanego w związku z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (w szczególności do wzmiankowanego w art. 12 p.ł. oznakowywania zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny czy też wznoszenia jakichkolwiek urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej).

3.5. Artykuł 48 pkt 3 p.ł. (podobnie jak inne przepisy limitujące zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym opartej na zasadzie ryzyka) niewątpliwie skutkuje ograniczeniem praw majątkowych i zakresu kompensacyjnej ochrony

własności podmiotu poszkodowanego; może być zatem oceniany z punktu widzenia wzorców kontroli z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie przesądza to oczywiście *per se* o wyniku takiej analizy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jakkolwiek prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, nie może być w żadnym wypadku traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać pewnym ograniczeniom (zob. przykładowo wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07; 29 lipca 2013 r., sygn. akt SK 12/12). Ustawodawca zwykły wytycza granice tych praw, poza którymi ich wykonywanie nie korzysta z ochrony (art. 5 k.c.). Kodeks cywilny, ujmując treść prawa własności, jako korzystanie z rzeczy, pobieranie pożytków i rozporządzanie nią przez właściciela z wyłączeniem innych osób, wkomponowuje w treść tego pojęcia interwencje państwa, stanowiąc, że właściciel może to czynić w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa (art. 140 zd. 1 k.c.). Wnioski te należy odnieść tym bardziej do prawa typu obligacyjnego, jakim jest roszczenie odszkodowawcze

– także, jeżeli roszczenie to służy kompensacji szkód wyrządzonych w przedmiocie własności. Ograniczenia ochrony własności i innych praw majątkowych są dopuszczalne wówczas, jeżeli są wprowadzane z zachowaniem przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3, a w wypadku prawa własności również z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jak podnosi w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, określenie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00). W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98), Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia przed ustawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji

w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – powinna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. także wyroki TK z: 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07).

3.6. Jest poza sporem, że statuowane w art. 48 pkt 3 p.1. wyłączenie prawa do odszkodowania wynika z przepisu rangi ustawowej; spełnia ono zatem formalną przesłankę ograniczenia praw i wolności. Równocześnie, ma ono niewątpliwe uzasadnienie konstytucyjne. Jak już wskazano, katalog przyczyn egzoneracyjnych ma zapewnić właściwą repartycję skutków majątkowych zdarzenia szkodzącego pomiędzy poszkodowanego a osobę zobowiązaną, a więc jest podyktowany wzmiankowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji ochroną wolności i praw innych osób (w wypadku odszkodowań należnych – *de lege lata* lub *de lege condendo* – od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego pojawia się kolejny element, jakim jest równowaga budżetowa). W pewnym stopniu motywem wprowadzenia ograniczeń prawa do odszkodowania może być również ochrona środowiska naturalnego – w zakresie, w jakim katalog przyczyn egzoneracyjnych wpływa na kształtowanie postaw sprzyjających właściwemu zagospodarowaniu zasobów naturalnych, ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń oraz bezpieczeństwu ekologicznemu (zob. podkreślające znaczenie tej wartości wyroki TK z: 15 maja 2006 r., sygn. akt P 32/05; 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/13). Przepisy art. 46 ust. 1 p.1. (od strony pozytywnej) oraz art. 48 p.1. (od strony negatywnej) przyczyniają się w ten sposób do rozwiązywania nieuniknionych konfliktów, jakie powstają na tle prowadzonej gospodarki łowieckiej między sferą związaną z wykonywaniem przez posiadaczy upraw rolnych ich uprawnień (właścicielskich lub pochodnych) a sferą publicznoprawną (zob. W. Radecki, *Komentarz...*, s. 340 i cyt. tam orzecznictwo). W przypadku art. 48 pkt 3 p.1. podstawowe znaczenie ma jednak akcentowany w piśmiennictwie motyw

przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody i swoistej sankcji za zaniechanie współdziałania w ochronie nieruchomości przed powstaniem szkód. Jak zauważa B. Rakoczy: „Z ochrony prawnej nie może też korzystać poszkodowany, który także jest posiadaczem uszkodzonych upraw i pól, jeżeli nie wyraził on zgody na podjęcie przez dzierżawcę i zarządcę obwodu łowieckiego, ogólnie rzecz ujmując, działań prewencyjnych. Zastosowanie będzie tu miała zasada *volenti non fit iniuria*” (zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 48 ustawy – Prawo łowieckie*, LEX/el. nr 8929).

Tym niemniej, podniesiony wyżej motyw legislacyjny, który legł u podstaw art. 48 pkt 3 p.1., jest relewantny tylko częściowo, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że nie zostały spełnione przesłanki przydatności i konieczności ograniczenia a w efekcie do negatywnego wyniku testu proporcjonalności. Zakwestionowany przepis wyłącza bowiem odpowiedzialność ponoszona zgodnie z art. 46 ust. 1 oraz art. 50 ust. 1 p.1. przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego albo Skarb Państwa za obydwie unormowane w nim kategorie szkód, tj. zarówno za szkody wyrządzone w uprawach i pólach rolnych przez dziki, łosie, jelenie daniela i sarny (pkt 1), jak i za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania (pkt 2).

Co do pierwszej kategorii – można uznać przydatność, a nawet konieczność ograniczenia prawa do odszkodowania statuowanego w art. 48 pkt 3 p.1., motywowanego brakiem zgody posiadacza uszkodzonych upraw lub pól rolnych na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom. Równocześnie należy jednak podkreślić, że unormowanie to nie operuje kategorią związku przyczynowego pomiędzy konkretną odmową zgody na budowę danego urządzenia lub wykonanie danego zabiegu a wystąpieniem szkody. Innymi słowy, wskazana przyczyna egzoneracyjna umożliwia pozbawienie poszkodowanego posiadacza upraw lub pól rolnych prawa do odszkodowania również wtedy, gdy odmowa na pewne działania inwestycyjne lub agrotechniczne na nieruchomości nie miała żadnego związku ani wpływu na wystąpienie szkody (np. odmowa zgody na budowę ambony łowieckiej w sytuacji wyrządzenia szkód przez zwierzęta wymienione w art. 46 p.1. w okresie ochronnym albo odmowa zgody na zabieg polegający na wykoszeniu pasa terenu pomiędzy gruntem uprawnym a linią lasu w sytuacji, w której szkoda polegała na zniszczeniu zebranych już, ale jeszcze nie sprzątniętych pól rolnych składowanych na nieruchomości). Wreszcie, trzeba

wskazać, że również bez art. 48 pkt 3 p.1. ww. czynnik braku współdziałania posiadacza upraw lub pól rolnych mógłby zostać uwzględniony na podstawie ogólnej normy art. 263 k.c.

Co do drugiej kategorii – całkowite pozbawienie prawa do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w uprawach i pólach rolnych przy wykonywaniu polowania – w obliczu podkreślanej w piśmiennictwie specyfiki tychże (zob. W. Radecki, *Komentarz...*, s. 334) i niezależnie od tego, czy wspomniany brak zgody pozostawał w jakiegokolwiek relacji ze zdarzeniem szkodzącym oraz rodzajem i rozmiarami szkody, nie wytrzymuje krytyki. Istotnie, w tym kontekście można zgodzić się ze stwierdzeniem wnioskodawcy, że sposób unormowania analizowanej przesłanki egzoneracyjnej stanowi element presji wywieranej na osobę uprawnioną do nieruchomości, zaś pozbawienie prawa odszkodowania nie pozostaje w żadnym związku z jej zachowaniem, ale stanowi rodzaj cywilnoprawnej represji za brak takiej zgody. Rozwiązanie takie nie zasługuje na akceptację w świetle przywołanych wzorców kontroli, tym bardziej, że art. 46 ust. 1 p.1. pełni funkcję kompensacyjną, związaną z ograniczeniami prawa własności gruntów rolnych, które z mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa musi znosić posiadacz uprawy rolnej ze względu na potrzebę realizacji interesu publicznego.

Na marginesie, należy podkreślić, że – jak już wskazano – w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2018 r. powyższy problem ulegnie dezaktualizacji. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 46 ust. 1, ust. 2 i ust. 8 p.1. odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania będzie ponosił dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego na ogólnych zasadach wynikających z przepisów k.c. Ukształtowaną przez ustawę zmieniającą z 22 czerwca 2017 r. relację pomiędzy art. 46 i art. 48 p.1. należy zatem odczytywać w ten sposób, że katalog przyczyn egzoneracyjnych z tego ostatniego przepisu nie będzie dotyczył ukształtowanej wg surowej zasady ryzyka odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania (szkody łowieckie *sensu stricto*).

Odrębnym problemem jest sposób określenia przez ustawodawcę zakresu podmiotowego przepisów normujących: tryb uzyskiwania zgody na wyznaczenie i oznakowywanie obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz wnoszenia urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (art. 12 p.1.), obowiązek współdziałania z dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego w zabezpieczeniu

gruntów przed szkodami (art. 47 ust. 1 p.1.) oraz skutki braku zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom (art. 48 pkt 3 p.1.). W pierwszym z przywołanych przepisów jest bowiem mowa o „właścicielu, posiadaczu lub zarządcy gruntu” (nie można przy tym, jak to czyni wnioskodawca, mylić zarządcy gruntu z zarządcą obwodu łowieckiego), w drugim o „właścicielu lub posiadaczu gruntu”, zaś w trzecim o „posiadaczu uszkodzonych upraw lub plonów rolnych”. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną treść stosunków prawnych stanowiących tytuł do korzystania z nieruchomości rolnej oraz pobierania pożytków cywilnych w postaci plonów rolnych, a także dynamikę tych stosunków prawnych nie można wykluczyć sytuacji, w której uprawnionym do wyrażenia zgody na posadowienie na nieruchomości urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (np. ambony myśliwskiej) będzie właściciel nieruchomości, zaś skutki braku jego zgody dotkną posiadacza uszkodzonych upraw lub plonów rolnych.

3.7. Odrębnego rozważenia wymaga to, czy brak możliwości uzyskania odszkodowania na podstawie art. 48 pkt 3 p.1. ostatecznie przekreśla perspektywę kompensaty szkód doznanych przez posiadacza uszkodzonych upraw lub plonów rolnych. Co do zasady, w orzecznictwie przyjmuje się, że odpowiedzialność unormowana w przepisach prawa łowieckiego nie wyłącza odpowiedzialności przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu łowieckiego albo inny podmiot na zasadach ogólnych, czyli na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. W dotychczasowym orzecznictwie wskazuje się wszakże, że może to być jedynie odpowiedzialność za inne szkody niż określone w art. 46 ust. 1 p.1., zarówno w mieniu, jak na osobie, wyrządzone przez zwierzynę łowną lub w związku z polowaniem (zob. wyroki SN z: 17 czerwca 1966 r., sygn. akt I CR 360/66; 7 września 2000 r., sygn. akt I CKN 1212/99; 28 stycznia 2005 r., sygn. akt II CK 363/04; 10 czerwca 2005 r., sygn. akt II CK 719/04; 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07). W związku z powyższym, nie sposób uznać, że możliwość domagania się wynagrodzenia innych szkód na podstawie przepisów ogólnych rekompensuje wskazane wyżej deficyty odszkodowawczej ochrony własności ustanowionej w art. 46 i art. 48 pkt 3 p.1.

W tym miejscu, zwłaszcza w kontekście przywołania art. 64 ust. 3 Konstytucji należy podkreślić, że roszczenie odszkodowawcze przyznane w art. 46 ust. 1 p.1. może podlegać ocenie jako samodzielne cywilne prawo podmiotowe o charakterze

majątkowym, może jednak również być postrzegane jako szczególny instrument ochrony naruszonych interesów właściciela, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Nadmierne ograniczenie roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności należy traktować jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

3.8. Przeprowadzona analiza potwierdza nie tylko zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ale również art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak już wskazano, do pryncypiów zasady równości należy traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej w sposób jednakowy, zaś podmiotów, których sytuacja się różni, w sposób odmienny. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji wymaga jednakowej ochrony praw podmiotowych należących do tej samej kategorii. Zakwestionowany przepis art. 48 pkt 3 p.l. zapoznaje te podobieństwa i różnice, prowadząc do zróżnicowanej ochrony poszkodowanych (*scil.* posiadaczy uszkodzonych upraw i pól rolnych) w zależności wyłącznie od wyrażenia lub niewyrażenia przez nich zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w oderwaniu od tego czy taka zgoda (lub jej brak) miała rzeczywisty wpływ na powstanie szkody. W sposób najbardziej widoczny owo zróżnicowanie jest widoczne w wypadku szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania – gdzie podstawowym czynnikiem determinującym powstanie i wysokość szkody jest zachowanie się osób biorących udział w polowaniu, a nie istnienie lub brak takiej zgody. Wskazane, czysto formalne kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej uprawnionych do odszkodowania (poszkodowanych posiadaczy upraw lub pól rolnych) nie pozostaje w związku z innymi wartościami lub zasadami konstytucyjnymi, nie wydaje się też relewantne z punktu widzenia treści, celów i skutków analizowanej regulacji. Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania nie ma (nie powinno mieć) znaczenia to, czy uszczerbek został wyrządzony podmiotowi, który w przeszłości wyraził czy też nie wyraził zgody na wykonywanie

np. określonych zabiegów odstrasżających zwierzynę i w ten sposób zapobiegających powstawaniu szkód wyrządzanych przez zwierzęta w stanie wolnym. Obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych wynika zaś – jak wskazano – wprost z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3.9. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 48 pkt 3 p.1. **jest niezgodny** z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński