



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

25/07/2018

VII.7202.13.2018.MM

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



sygn. akt K 4/18

Pismo procesowe

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 czerwca 2018 r. (nr pisma: VII.7202.13.2018.MM), w którym Rzecznik zgłosił swój udział w sprawie o sygn. akt K 4/18, zgodnie z treścią tego pisma, przedstawiam uzasadnienie stanowiska Rzecznika.

- 1. Zarzut niezgodności art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r., poz. 1295 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija sprawdziany pracy psów myśliwskich, a także szkolenia ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowane przez Polski Związek Łowiecki z art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP oraz z art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 172 poz. 1018);**

Jako przedmiot zaskarżenia Wnioskodawcy wskazali w swoim wniosku art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 651; dalej jako: ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim nowelizuje art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz.U. z 2017 r. poz. 1295 oraz z 2018 r. poz. 50 i 650; dalej jako: ustawa). Z treści uzasadnienia wniosku wynika jednak, że właściwym przedmiotem zaskarżenia jest art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy w brzmieniu znowelizowanym. Treść tego przepisu jest następująca:

Art. 9. 1. Ochrona zwierzyny - poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody - obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny, a w szczególności: (...)

2) zakaz - poza polowaniami i odłowami - płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny.

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej przepis ten miał zaś następujące brzmienie:

Art. 9. 1. Ochrona zwierzyny - poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody - obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny, a w szczególności: (...)

2) zakaz - poza polowaniami i odłowami, sprawdzianami pracy psów myśliwskich, a także szkoleniami ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowanymi przez Polski Związek Łowiecki - płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny;

Wynika stąd, że w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wprowadził zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny podczas szkoleń ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowanych przez Polski Związek Łowiecki (PZŁ). Szkolenie psów myśliwskich i ptaków łowczych odbywa się bez zamiaru wejścia w posiadanie zwierzyny, zatem nie jest to polowanie w rozumieniu przepisów ustawy. Należy zwrócić uwagę, że naruszenie tego zakazu nie zostało obwarowane sankcją karną w rozdziale 10 ustawy. Na gruncie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy w brzmieniu sprzed wejścia

w życie ustawy nowelizującej w doktrynie wskazywano, że zasadne byłoby rozważenie zmiany tego przepisu i wskazanie, że takie szkolenia mogą odbywać się zgodnie z kalendarzem polowań lub z wyjątkiem okresów ochronnych (R. Stec, w: B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Komentarz do art. 9 ustawy – Prawo łowieckie, LEX 2014, Nr 169491). Ustawodawca zdecydował się jednak na rozwiązanie dalej idące, jakim jest całkowity zakaz szkoleń psów myśliwskich i ptaków łowczych z udziałem zwierząt.

Zgodnie z art. 4 ust 2 ustawy polowanie oznacza tropienie, strzelanie z myśliwskiej broni palnej, łowienie sposobami dozwolonymi zwierzyny żywej oraz łowienie zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska - zmierzające do wejścia w jej posiadanie. Z kolei zgodnie z art. 34 pkt 11 ustawy do zadań Polskiego Związku Łowieckiego należy prowadzenie i popieranie hodowli użytkowych psów myśliwskich i ptaków łowczych. Wynika stąd, że polowania przy udziale psów myśliwskich i ptaków łowczych mają swoje umocowanie w innych przepisach ustawy. Są one istotnym elementem gospodarki łowieckiej, której prowadzenie jest zadaniem publicznym zleconym PZŁ.

Zwraca się uwagę na istotną rolę, jaką psy myśliwskie pełnią podczas polowania. Wykorzystywane są one przede wszystkim do odnajdywania postrzelonej zwierzyny, której nie może odnaleźć myśliwy. Tym samym przyczyniają się do zmniejszenia cierpień zwierząt, co wpływa na etyczny charakter łowiectwa. Z kolei ptaki łowne pełnią istotną rolę nie tylko podczas polowań, ale również w ochronie lotnisk (zob. opinia Wielkopolskiej Izby Rolniczej, znak: WIR.BW.Pd.783.2018, złożona do druku senackiego nr 752).

Zarówno kynologia myśliwska, jak i sokolnictwo, stanowią istotny element polskiej tradycji łowieckiej. Szczególnie doniosłe znaczenie ma to w przypadku sokolnictwa, które zostało wpisane na Krajową Listę Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego prowadzoną przez Narodowy Instytut Dziedzictwa. Jest ono definiowane jako łowy z ułożonymi do tego celu ptakami drapieżnymi. Wskazuje się, że „sokolnictwo od tysięcy lat bazuje na tych samych zasadach pracy z ptakami drapieżnymi, na przykład liczne utensylia sokolnicze nie zmieniły się od wieków. Sokolnictwo jest żywą praktyką, która do tradycyjnych elementów

ciągle dołącza zdobycze współczesności, twórczo adaptując je do potrzeb sokolników”¹. W 2016 r. *sokolnictwo – żywa tradycja* zostało wpisane na listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa kulturowego prowadzoną przez UNESCO. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że - kierując się własnym zbiorem tradycji i zasad etycznych - sokolnicy szkolą i hodują drapieżne ptaki, rozwijając tym samym więź z nimi. Praktyka ta, obecna w wielu krajach na całym świecie, może się różnić w pewnych aspektach, na przykład w zakresie używanego sprzętu, ale metody pozostają podobne². Wydaje się więc, że na szczególną ochronę zasługują elementy specyficzne dla praktyki sokolnictwa w poszczególnych krajach.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawcy wskazali art. 9 Konstytucji RP oraz art. 91 ust. 2 w związku z art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 172 poz. 1018; dalej jako: Konwencja). Mając na uwadze, że zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka również w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, wskazanie Konwencji jako wzorca kontroli jest uzasadnione. Z przedstawionego przez Wnioskodawców uzasadnienia wynika, że w jego ocenie wskazany jako przedmiot kontroli przepis ustawy w negatywny sposób wpływa na ochronę niematerialnego dobra kultury, jakim jest sokolnictwo. Można zatem wyprowadzić stąd wniosek, że intencją Wnioskodawców było zbadanie przez Trybunał zgodności wskazanego przepisu również z art. 6 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju oraz z art. 73 ust 1 Konstytucji RP, który przewiduje wolność korzystania z dóbr kultury. Dlatego też, mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Rzecznik wskazał wymienione przepisy Konstytucji RP jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

Należy wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym orzekanie w granicach zaskarżenia uwzględniać musi ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl

¹ http://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo_niematerialne/Krajowa_inwentaryzacja/Krajowa_lista_NDK/#240444937677

² Dostęp: <https://ich.unesco.org/en/RL/falconry-a-living-human-heritage-01209>.

tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, cz. III, pkt 1.2 uzasadnienia; wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11, OTK ZU nr 7A/2012, poz. 76). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału *zasada falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących wzorcami kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, cz. III, pkt 2 uzasadnienia; por. również wyroki TK z: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80, cz. III, pkt 1 uzasadnienia; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 3.1 uzasadnienia). Dopuszczalne jest więc wskazanie przez Rzecznika jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie wymienionych wyżej przepisów Konstytucji RP.

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. została ratyfikowana przez Prezydenta RP dnia 8 lutego 2011 r., na podstawie ustawy z dnia 22 października 2010 r. o ratyfikacji Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. Nr 225, poz. 1462) i weszła w życie w Polsce w dniu 19 sierpnia 2011 r., w momencie ogłoszenia oświadczenia rządowego z dnia 29 maja 2011 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. nr 172, poz. 1019). Konwencja niewątpliwie więc stanowi umowę międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w rozumieniu art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Dopuszczalne jest więc badanie zgodności przepisów ustawowych z przepisami tej Konwencji przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 11 Konwencji każde Państwo-Strona zobowiązane jest „podjąć niezbędne kroki w celu zapewnienia ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jego terytorium”. Z kolei art. 13 Konwencji wskazuje m.in. na obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do wyznaczenia niematerialnemu dziedzictwu kulturowemu odpowiedniej funkcji w życiu zbiorowym. Przewiduje również podejmowanie przez Państwa-Strony środków mających na celu umożliwienie dostępu do

niematerialnego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym przestrzeganiu zwyczajów rządzących dostępem do niektórych jego elementów.

Istotne jest tu zdefiniowanie pojęcia *niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*. Wskazuje się, że w myśl konwencyjnej definicji oznacza ono zwyczaje, przedstawienia, przekazy, wiedzę i umiejętności, jak też instrumenty, przedmioty, wytwory człowieka i związane z nimi przestrzenie kulturalne, które wspólnoty, grupy, a w niektórych wypadkach także jednostki, uznają za część swojego dziedzictwa. W uzupełnieniu tego wyjaśnienia podkreślono, iż dziedzictwo niematerialne jest przekazywane z pokolenia na pokolenie, stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w ich relacjach ze środowiskiem, przyrodą i historią, wyposaża te grupy w poczucie tożsamości i ciągłości oraz przyczynia się do poszanowania różnorodności kulturalnej i ludzkiej kreatywności. Wskazuje się, iż dziedzictwo niematerialne przejawia się, między innymi, w następujących dziedzinach: tradycjach i przekazach ustnych, włączając język, który jest nośnikiem tego dziedzictwa, sztukach scenicznych, zwyczajach społecznych, obrządkach i uroczystościach, wiedzy i zwyczajach dotyczących przyrody i wszechświata, umiejętnościach związanych z tradycyjnym rzemiosłem (A. Przyborowska-Klimczak, *Międzynarodowa ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*, [w:] „Problemy współczesnego prawa międzynarodowego, europejskiego i porównawczego” vol. 2003 (2005), s. 10). Należy zwrócić uwagę, że przy uznaniu danej praktyki za niematerialne dziedzictwo kulturalne istotne znaczenie ma faktyczne uznanie jej przez członków pewnej wspólnoty za część własnego dziedzictwa. Nie ulega wątpliwości, że w Polsce łowiectwo jest żywą tradycją kultywowaną przez dużą grupę społeczną i stanowiącą istotny element jej życia. Bardzo istotnym elementem tej tradycji jest również szkolenie psów myśliwskich i ptaków łowczych. Element ten jest przekazywany z pokolenia na pokolenie i stanowi ważny aspekt tożsamości członków wskazanej grupy społecznej. Ze wskazanych przepisów Konwencji wynika więc obowiązek podjęcia przez Polskę działań mających na celu zapewnienie możliwości rozwoju sokołnictwa jako praktyki kulturowej i swobodnego do niej dostępu.

W art. 6 Konstytucji RP została wyrażona norma programowa. Oznacza to, że przepis ten formułuje pod adresem władz publicznych nakaz podjęcia działań zmierzających do realizacji wskazanego w nim celu, jakim jest stwarzanie warunków

upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Niewątpliwie Konstytucja RP pozostawia tu ustawodawcy dużą swobodę w doborze środków zmierzających do realizacji tak określonego celu. Niemniej zgodzić się należy z wyrażanym w doktrynie poglądem, że z norm programowych pośrednio wynika również zakaz podejmowania przez ustawodawcę działań uniemożliwiających realizację określonych w tych normach celów (M. Florczak-Wątor, Art. 6. [Zasada równego dostępu do dziedzictwa kulturowego], [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, s. 10). Z treści art. 6 Konstytucji RP nie wynika obowiązek upowszechniania i udostępniania przez władze publiczne dóbr kultury, ale obowiązek stwarzania warunków do podejmowania takich działań przez zainteresowane tym podmioty. Rola organów państwowych ma więc w tym zakresie charakter subsydiarny, co nie oznacza, że nie są one zobligowane do pojęcia działań.

Norma programowa wyrażona w art. 6 Konstytucji RP pozostaje w ścisłym związku z wolnością korzystania z dóbr kultury określoną w art. 73 Konstytucji RP. Korzystanie z dóbr kultury zależy bowiem od ich dostępności, a z kolei udostępnianie dóbr kultury służy stworzeniu możliwości korzystania z nich. Pojęcie dóbr kultury na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. Dziedzictwo kulturalne obejmuje bowiem zarówno dorobek materialny, jak i niematerialny danej grupy społecznej (M. Florczak-Wątor, Art. 6 (...), s. 8). Wskazuje się, że w art. 73 Konstytucji RP zostało sformułowane prawo podmiotowe wyrażające interes jednostki w zapewnieniu dostępu do dóbr kultury (M. Królikowski, K. Szczucki, Art. 73 [Prawo do wolności twórczości artystycznej], [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, s. 16). Należy podkreślić, że wolność korzystania z dóbr kultury ma „duże znaczenie nie tylko dla ochrony i propagowania dziedzictwa narodu czy tradycji naszego kręgu cywilizacyjnego oraz ogólnoludzkich wartości, ale również dla realizacji innych wartości konstytucyjnych” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 435-436).

Należy uznać, że art. 9 ustawy w znowelizowanym brzmieniu w praktyce wyklucza możliwość szkolenia psów myśliwskich i ptaków łowczych w dotychczasowej formie, co

nie pozostanie bez wpływu na realizację praktyki kulturowej, jaką jest sokolnictwo. Stanowiący przedmiot kontroli przepis uniemożliwi zarówno dalsze kultywowanie wskazanej tradycji, jak i poznawanie jej przez kolejne osoby. Oznacza to, że przepis ten *de facto* uniemożliwia realizację przez organy państwowe zadań przewidzianych w art. 11 i art. 13 Konwencji w odniesieniu do niematerialnego dobra kultury, jakim jest sokolnictwo. Wpływa to w istotny sposób na możliwość realizowania w praktyce prawa do dostępu do dobra kultury, jakim jest tradycja sokolnicza i łowiecka, zgodnie z treścią art. 73 Konstytucji RP. Wskazany jako przedmiot kontroli przepis prowadzi do ograniczenia swobody działań jednostek w zakresie kultywowania istniejącej już tradycji sokolniczej i łowieckiej, która stanowi element polskiego dziedzictwa narodowego. Przepis ten nie tylko powoduje uchylenie się przez organy publiczne od realizacji przewidzianej w Konstytucji RP subsydiarnej roli polegającej na stwarzaniu warunków do upowszechniania i udostępniania wskazanego dobra kultury, ale przede wszystkim uniemożliwia tego typu działania podmiotom prywatnym.

2. Zarzut niezgodności art. 32a ust. 2 i 5-6 ustawy z art. 17 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP

Jako przedmiot zaskarżenia Wnioskodawcy wskazali w swoim wniosku art. 1 ust. 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nowelizuje art. 32a ustawy. Z treści uzasadnienia wniosku wynika jednak, że właściwym przedmiotem zaskarżenia jest art. 32a ust. 2 i 5-6 ustawy w brzmieniu znowelizowanym.

Zgodnie z art. 32a ust 2 ustawy kadencja organów Polskiego Związku Łowieckiego trwa 5 lat, a członkiem tych organów można być nie dłużej niż przez dwie rozpoczęte kadencje. Treść tego przepisu nie obejmuje jednak Zarządu Głównego PZŁ ani zarządów okręgowych. Oznacza to, że te organy PZŁ nie mają ustawowo określonej kadencji. Członkiem tych organów można być zaś wielokrotnie.

Zgodnie z art. 32a ust. 5 ustawy w skład Zarządu Głównego wchodzi:

- 1) Łowczy Krajowy - powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska spośród trzech kandydatów przedstawionych przez Naczelną Radę Łowiecką i odwoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Łowieckiej;
- 2) członkowie w liczbie od 2 do 4 - powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw środowiska na wniosek Łowczego Krajowego.

Przepis ten wprowadza istotną zmianę w obowiązującym stanie prawnym. Dotychczas sposób powoływania Łowczego Krajowego regulował Statut PZŁ. Uprawnienie do powoływania tego organu nie przysługiwało organowi władzy wykonawczej, jakim jest minister właściwy do spraw środowiska.

Zgodnie z art. 32a ust. 6 ustawy w skład zarządu okręgowego wchodzi:

- 1) łowczy okręgowy - powoływany i odwoływany przez Zarząd Główny;
- 2) członkowie w liczbie od 2 do 4 - powoływani i odwoływani przez Zarząd Główny na wniosek łowczego okręgowego

Wynika stąd, że organy okręgowe PZŁ są obecnie powoływane przez organy centralne, powołane wcześniej przez organ władzy wykonawczej, jakim jest minister właściwy do spraw środowiska.

Zgodnie ze Statutem Polskiego Związku Łowieckiego Zarząd Główny, jako organ zarządzający PZŁ, pełni wiele funkcji istotnych z punktu widzenia osób zrzeszonych w PZŁ – takich jak reprezentowanie PZŁ na zewnątrz, czy przedstawianie Naczelnej Radzie Łowieckiej projektów rocznych planów działalności i budżetu Zrzeszenia. Okręgowe Zarządy z kolei są odpowiedzialne m.in. za nadzór nad prowadzeniem gospodarki łowieckiej na terenie obwodów łowieckich położonych na terenie okręgu, szkolenie członków i kandydatów do PZŁ i prowadzenie kontroli działalności kół łowieckich. Wywierają więc one istotny wpływ na status członków PZŁ i ich codzienną działalność.

Powołując się na treść uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11, OTK ZU 10A/2012, poz. 119), w którym Trybunał

zwrócił uwagę, że PZŁ posiada istotne cechy samorządu, Wnioskodawcy jako wzorzec kontroli wskazali art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem w drodze ustawy można tworzyć również inne niż samorządy zawodowe rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. W ocenie Wnioskodawców Polski Związek Łowiecki wykazuje bowiem istotne cechy innego rodzaju samorządu, o którym mowa we wskazanym przepisie konstytucyjnym. Ze wskazanego przepisu Konstytucji RP Wnioskodawcy wywodzą zasadę subsydiarności i zasadę samorządności, które w ich ocenie zostały naruszone przez zaskarżone przepisy. W doktrynie wskazuje się, że jednym z konstytucyjnie dopuszczalnych modeli *innego rodzaju samorządów* w rozumieniu art. 17 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP „jest równoznaczny z klasyczną postacią samorządu w znaczeniu prawnym, tj. samorządu spełniającego cechy uznawane za typowe (konstytutywne) dla samorządów jako takich. Wśród tychże cech znajdują się w szczególności: korporacyjny charakter, samodzielność w zakresie swojej działalności, wykonywanie zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej przy wykorzystaniu zdecentralizowanego władztwa administracyjnego, obligatoryjna przynależność doń jego członków” (M. Szydło, Art. 17 [Prawo do tworzenia samorządów zawodowych], [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, s. 32). Jednocześnie jednak wskazuje się, że ustawodawca ma prawo swobodnie kształtować model poszczególnych samorządów zarówno co do obligatoryjności członkostwa jak i charakteru powierzonych zadań. Rzecznik podziela stanowisko Wnioskodawców, iż powoływanie wskazanych organów przez ministra właściwego do spraw środowiska może w istotny sposób ograniczać samorządność PZŁ. Z kolei nieokreślenie na poziomie ustawowym czasu trwania kadencji Zarządu Głównego i zarządów okręgowych może stwarzać ryzyko podejmowania w tym zakresie arbitralnych decyzji przez organ władzy wykonawczej, jakim jest minister.

W niniejszej sprawie szczególnie istotne jest określenie charakteru prawnego zrzeszenia, jakim jest Polski Związek Łowiecki. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych. Zrzeszenie to posiada osobowość prawną. Wskazuje się, że „status prawny PZŁ w rozumieniu prawa publicznego

sytuuje związek jako podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej przekazane wolą ustawodawcy, a więc stowarzyszenia utworzonego na mocy ustawy szczególnej, czyli podmiotu niepublicznego działającego w strukturze administracji publicznej, która zarządza łowiectwem. W doktrynie prawa administracyjnego takie podmioty jak PZŁ [...] określa się mianem zdecentralizowanych form administracji publicznej. Cechą tych form prawnych samorządu korporacyjnego jest prywatnoprawna struktura organizacyjna. Jest to zrzeszenie albo samorząd posiadające ustawowe podstawy prawne działania i wykonywania zadań publicznych przypisanych państwu, do których ustawa zalicza łowiectwo” (R. Stec, w: B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Komentarz do art. 32 ustawy – Prawo łowieckie, LEX 2014, Nr 169491).

Zgodnie z art. 42 ustawy, aby móc wykonywać polowanie, należy być członkiem PZŁ. Oznacza to, że wszelkie osoby zainteresowane praktykowaniem polowań są zobligowane do uzyskania członkostwa w tym zrzeszeniu. Jednocześnie zrzeszenie to realizuje wiele innych zadań, takich jak np. pielęgnowanie historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa (art. 34 pkt 3 ustawy). PZŁ jest więc specyficzną organizacją, która z jednej strony ma charakter monopolistyczny i przymusowy, z drugiej zaś jest podmiotem niepublicznym o charakterze społecznym. W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż do PZŁ należy stosować zasady odnoszące się do stowarzyszeń, w tym wyrażoną w art. 12 Konstytucji RP zasadę pluralizmu społecznego oraz wywodzoną z art. 58 Konstytucji RP wolność zrzeszania się (R. Stec, w: B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Komentarz do art. 32 ustawy – Prawo łowieckie, LEX 2014, Nr 169491).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11, OTK ZU 10A/2012, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny podkreślił przymusowy charakter tego zrzeszenia i realizowanie przez nie zadań administracji państwowej, co doprowadziło go do sformułowania wniosku, iż w PZŁ „dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji” (s. 24 uzasadnienia). Jednocześnie jednak Trybunał wskazał, że członkowie PZŁ tworzą określoną grupę społeczną, dającą się wyodrębnić ze względu na prowadzoną przez nich działalność. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, iż za pośrednictwem PZŁ dochodzi do

artykulacji i realizacji interesów jego członków (s. 23 uzasadnienia). Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy podstawowym ogniwem organizacyjnym Polskiego Związku Łowieckiego są koła łowieckie, które zrzeszają osoby fizyczne i posiadają osobowość prawną. Członkostwo w nich nie jest obligatoryjne. W praktyce koła dysponują dużą samodzielnością, a członkostwo w nich może zostać uznane za przejaw realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego. W doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że art. 58 Konstytucji RP obejmuje również zrzeszenia skupiające zarówno osoby fizyczne, jak i prawne (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 349-350), a takim właśnie zrzeszeniem jest PZŁ. Warto zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10, OTK ZU 7A/2012, poz. 78) Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny monopolistycznej pozycji Polskiego Związku Działkowców, za adekwatny wzorzec kontroli uznał art. 58 Konstytucji RP. Na gruncie przepisów obowiązującej wówczas ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. *o rodzinnych ogrodach działkowych* (Dz. U. Nr 169 poz. 1419 ze zm.) Polski Związek Działkowców, podobnie jak obecnie PZŁ, był utworzoną na mocy ustawy ogólnopolską organizacją społeczną powołaną do realizacji określonych zadań publicznych. Uznając, że ograniczenie możliwości zrzeszania się przez działkowców w innych strukturach narusza art. 58 Konstytucji RP, Trybunał wskazał *de facto*, iż w ramach struktury, jaką jest PZD, obywatele mogą realizować swoją aktywność społeczną. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Rzecznika, PZŁ może zostać uznany za zrzeszenie w rozumieniu art. 58 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika intencją Wnioskodawców było zakwestionowanie rozwiązań prawnych naruszających wolność zrzeszania się przysługującą również PZŁ jako zrzeszeniu. Dlatego też, mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Rzecznik wskazał art. 58 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Z przepisu tego wynikają nie tylko uprawnienia dla jednostek, ale również dla samych zrzeszeń. Konsekwencją wolności zrzeszania się powinna być samodzielność i samorządność zrzeszeń, które nie powinny być nadmiernie ograniczane przez interwencję ustawową (zob. wyroki TK z: 29.6.2001 r., K 23/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 124 oraz z: 20.4.2005 r., K 42/02, OTK-A 2005, Nr 4 poz. 38). Wolność zrzeszania obejmuje m.in. prawo do decydowania członków zrzeszenia o jego sprawach i wyborze jego organów wewnętrznych (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 348). Należy też wskazać na ścisły związek

wolności zrzeszania się z wyrażoną w art. 12 Konstytucji RP zasadą społeczeństwa obywatelskiego. Z tej ustrojowej zasady wynika, że istotnym elementem polskiego porządku państwowego są wszelkie formy aktywności jednostek i ich grup. Konieczne jest więc zagwarantowanie mechanizmów, które szanując autonomię jednostki i chroniąc jej wolność, będą gwarantować sprawiedliwe ukształtowanie ładu społecznego (zob. Ł. Pisarczyk, Art. 12 [Zasada wolności zrzeszania się], [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, s. 7).

Wyrażona w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP wolność zrzeszania się nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie takie musi spełniać wymogi zasady proporcjonalności. Po pierwsze, należy ocenić, czy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności). Po drugie, zbadania wymaga, czy wprowadzane ograniczenie jest niezbędne dla ochrony innego dobra (zasada konieczności). Wreszcie sprawdzenia wymaga, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*) - zob. m.in. wyroki TK z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06). W orzecznictwie dotyczącym spółdzielni mieszkaniowych Trybunał Konstytucyjny, zwracał uwagę, że gwarancje wynikające z art. 58 Konstytucji RP „działają” zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy zrzeszeniem i jego członkami. W ocenie Trybunału, „art. 58 Konstytucji zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krepujące swobodę jednostki” (zob. wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, OTK ZU 7A/2009, poz. 110; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Należy uznać, że rozwiązania przyjmowane przez ustawodawcę powinny uwzględniać specyfikę danej formy zrzeszenia i jej cele i zadania.

W ocenie Rzecznika wprowadzone w art. 32a ust. 2 i 5-6 ustawy ograniczenia wolności zrzeszania dotyczące wyboru organów wewnętrznych zrzeszenia nie mogą zostać uznane za konieczne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że PZŁ posiada osobowość prawną

i działa na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego i zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw środowiska. Istnieją więc ramy prawne realizowania przez to zrzeszenie powierzonych zadań. Nie jest więc konieczne zwiększenie wpływu organów władzy wykonawczej na obsadę personalną organów wewnętrznych PZŁ, co w istotny sposób ogranicza niezależność i samorządność tego zrzeszenia. Zasadne z punktu widzenia art. 58 ust. 1 Konstytucji RP byłoby pozostawianie PZŁ swobody w kształtowaniu składu osobowego swych organów zarządczych, tak jak miało to miejsce w poprzednim brzmieniu ustawy. Umożliwiłoby to zarówno kołom łowieckim jak i osobom fizycznym należącym do PZŁ demokratyczne kształtowanie struktur zrzeszenia i podejmowanie działań w zgodzie z zasadą pluralizmu społecznego.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials, possibly 'J. Pol' or similar, written in a cursive script.