



PG VIII TKw 66/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. data	12. 03. 2014
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepisy § 2 pkt 14a – 14d, § 3, § 4, § 5 ust. 1a, § 6, § 7 ust. 1, § 12, § 18, § 21, § 21a, § 22 ust. 1, § 25, § 26, § 27 ust. 1 oraz § 35 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 zmianami) są niezgodne z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zmianami) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Do Prokuratury Generalnej wpływają prośby obywateli ze środowiska łowieckiego o zbadanie obowiązujących w Polsce regulacji z zakresu Prawa łowieckiego, w tym zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, w kontekście zgodności z wzorcami kontroli konstytucyjnej. Dokonana analiza wspomnianego wyżej rozporządzenia pozwoliła na wysnucie wniosku, że wykracza ono poza ramy upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego, normuje treści, które nie zostały uregulowane w ustawie, a tym samym godzi w zasadę wykonawczego charakteru rozporządzenia, określoną w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Problematyka wykonywania polowania została unormowana w ustawie – Prawo łowieckie w art. 4 ust. 2 oraz w Rozdziale 8 „Wykonywanie polowania” (art. 42 – 45).

Art. 4 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, że polowanie oznacza tropienie, strzelanie z myśliwskiej broni palnej, łowienie sposobami dozwolonymi zwierzyny żywej, jak również łowienie zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska – zmierzające do wejścia w jej posiadanie.

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, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego. Podczas polowania uprawniony do jego wykonywania zobowiązany jest posiadać: legitymację członkowską PZŁ, pozwolenie na posiadanie broni myśliwskiej lub inny dokument uprawniający do jej posiadania, jak również zezwolenie ministra właściwego do spraw środowiska na łowienie zwierzyny przy użyciu ptaka łowczego, jeżeli wykonuje

polowanie przy pomocy ptaków łowczych (art. 42 ust. 2 tejże ustawy). Wyróżnia się trzy rodzaje uprawnień do wykonywania polowania: podstawowe – uprawniające do odstrzału zwierząt łownych, z wyjątkiem samców zwierzyny płowej, selekcyjerskie – uprawniające do odstrzału wszystkich zwierząt łownych, jak również sokolnicze – uprawniające do łowienia zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych (art. 42 ust. 3). Do wykonywania polowania indywidualnego jest wymagane, poza dokumentami określonymi w ust. 2, pisemne upoważnienie wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego (art. 42 ust. 8). Omawiany art. 42 Prawa łowieckiego normuje również warunki uzyskania uprawnień do wykonywania polowania (ust. 4 – 7). Natomiast art. 42a zawiera regulacje dotyczące uprawnień do wykonywania polowania przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.

Cudzoziemiec lub obywatel polski, który przebywa z zamiarem stałego pobytu za granicą, niebędący członkiem Polskiego Związku Łowieckiego bądź niespełniający warunków określonych w art. 42a, może wykonywać polowanie po wykupieniu polowania u przedsiębiorcy podejmującego i wykonującego działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług turystycznych, obejmujących polowania wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą, albo na podstawie zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Zgoda jest wydawana na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego lub – w przypadku polowań w obwodach zarządzanych – na wniosek ich zarządców (art. 43 ust. 1).

Termin rozpoczęcia i zakończenia polowania indywidualnego oraz ilość i gatunek pozyskanej zwierzyny podlega wpisowi w książce ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym, którą zobowiązani są posiadać dla każdego obwodu dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich (art. 42b ust. 1). W przypadku pozyskania zwierzyny na polowaniu indywidualnym myśliwy jest zobowiązany odnotować ten fakt w posiadanym upoważnieniu do wykonywania polowania indywidualnego (art. 42b ust. 2).

Osoba prowadząca punkt skupu obowiązana jest oznakować tusze: łosi [obecnie na łosie nie poluje się], jeleni, danieli, muflonów, saren i dzików bezpośrednio po dostarczeniu przez uprawnionego do wykonywania polowania pozyskanej zwierzyny (art. 42c omawianej ustawy).

Odstrzał samców łosi [obecnie odstrzału łosi nie dokonuje się], jeleni, danieli, saren i muflonów podlega ocenie co do jego zgodności z zasadami selekcji osobniczej. Oceny w obwodach podlegających wydzierżawieniu dokonują komisje powołane przez Polski Związek Łowiecki, a w obwodach wyłączonych z wydzierżawienia – ich zarządcy przy udziale przedstawicieli m. in. Polskiego Związku Łowieckiego (art. 42d Prawa łowieckiego).

W przypadku nadmiernego zagęszczenia zwierzyny, zagrażającego trwałości lasów, nadleśniczy działający z upoważnienia dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego wydaje decyzję administracyjną, nakazującą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego wykonanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny (art. 45 ust. 1 analizowanej ustawy). Jeżeli dzierżawca obwodu łowieckiego nie realizuje rocznego planu łowieckiego w zakresie pozyskania zwierzyny, nadleśniczy wydaje postanowienie o zastosowaniu odstrzału zastępczego zwierzyny, według zasad określonych w umowie dzierżawy obwodu łowieckiego (art. 45 ust. 2). W przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta, w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny (art. 45 ust. 3).

W końcu, zgodnie z art. 44a ust. 1 Prawa łowieckiego, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego może dokonywać odłowu drapieżników w pułapki żywołowne. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego dokonuje uśmiercenia odłowionych w pułapki żywołowne drapieżników za pomocą broni myśliwskiej lub innych metod stosowanych przy uboju zwierząt gospodarskich,

w celu ich redukcji (art. 44a ust. 1a). Ta ostatnia regulacja, sama w sobie, może budzić wątpliwości, co jednak pozostaje poza zakresem niniejszego wniosku Prokuratora Generalnego, zwłaszcza że, w świetle art. 44a ust. 2, odłów, o którym mowa wyżej, nie jest polowaniem w rozumieniu art. 4 ust. 2 Prawa łowieckiego.

Omawiany Rozdział 8 „Wykonywanie polowania” ustawy – Prawo łowieckie zawiera również szereg upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw środowiska. Są to, między innymi, rozporządzenia: w sprawie warunków i trybu wydawania zezwoleń na łowienie zwierzyny przy użyciu ptaków łowczych (art. 42 ust. 11), w sprawie sposobu wyceny oraz ewidencji trofeów łowieckich (art. 42e), w sprawie sposobu powoływania komisji egzaminacyjnej oraz zakresu i trybu przeprowadzania egzaminów, jak również wzorów dokumentów potwierdzających uzyskanie uprawnień do wykonywania polowania (art. 43 ust. 2), w sprawie okresów polowań na zwierzęta łowne (art. 44 ust. 1) oraz w sprawie gatunków drapieżników, które mogą być odławiane w pułapki żywołowne, warunków, czasu i miejsca odłowu, jak również rodzajów pułapek żywołownych i warunków, jakie muszą one spełniać, aby zapewnić selektywny odłów drapieżników (art. 44a ust. 3).

Analiza zasygnalizowanych wyżej regulacji uprawnia do wysnucia wniosku, że ustawodawca określił dość precyzyjnie, kto jest w Polsce uprawniony do wykonywania polowania oraz jak należy ewidencjonować pozyskane podczas polowania zwierzęta. Prawodawca zasygnalizował również obowiązek znakowania tusz pozyskanych zwierząt oraz konieczność poddania ocenie pozyskanych trofeów łowieckich, odnośnie zgodności z zasadami selekcji samców wskazanych w ustawie gatunków zwierząt. Ustawa zawiera również regulacje dotyczące odstrzałów redukcyjnych i zastępczych oraz odłowów, to jest nadzwyczajnych sposobów ograniczania populacji zwierząt. Natomiast Prawo łowieckie w sposób nader oszczędny odnosi się do samego

sposobu wykonywania polowania i nie definiuje dopuszczalnych w Polsce rodzajów polowań (wspominając jedynie marginalnie o polowaniu indywidualnym), jak również nie określa (poza wymienionymi wyżej) zasad ani warunków wykonywania polowania.

Zasadnicze znaczenie, w kontekście niniejszego wniosku Prokuratora Generalnego, ma upoważnienie ustawowe zawarte w art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego, zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki wykonywania polowania oraz znakowania, o którym mowa w art. 42c, wzór upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego, wzór książki ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym, uwzględniając istniejące polskie zwyczaje łowieckie oraz kierując się troską o bezpieczeństwo osób i mienia.

Już w tym miejscu należy podkreślić, że, w zakresie wykonywania polowania, ustawodawca upoważnił rozporządzeniodawcę jedynie do określenia szczegółowych warunków wykonywania tegoż polowania, nie upoważnił natomiast nikogo do określenia dopuszczalnych w Polsce rodzajów polowań, zasad wykonywania polowania ani, innych niż szczegółowe, warunków wykonywania polowania. Omawiana delegacja ustawowa nie zawiera również upoważnienia dla organu władzy wykonawczej do określenia broni myśliwskiej, amunicji do tej broni ani urządzeń optycznych dopuszczonych do wykonywania polowania. W końcu, upoważnienie ustawowe nie zezwala rozporządzeniodawcy na określenie zasadniczych zakazów i ograniczeń wykonywania polowania w odniesieniu do określonych gatunków zwierzyny łownej, przedstawicieli tych gatunków pełniących określone role w stadzie (chmarze), przebywających w określonych miejscach lub zachowujących się w określony sposób. Tym samym, ustawodawca nie zezwolił ministrowi właściwemu do spraw środowiska na uzupełnienie ustawy – Prawo łowieckie, w omawianym zakresie (ewentualne upoważnienie do takiego uzupełnienia, samo

w sobie, byłoby wątpliwe konstytucyjnie, ale w takim wypadku kontroli należałoby poddać przepis upoważniający).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

W doktrynie przyjmuje się również, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, II Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Podobnie Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, przyjął pogląd prawny, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyrok z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku przyjętej przez Konstytucję z 1997 r. zasady prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest możliwe pozostawienie kształtowania zasadniczych elementów regulacji do decyzji organu władzy wykonawczej (por. wyrok z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU Nr 5/A/2012, poz. 51, s. 538 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii

zastrzeżonych do regulacji ustawowej (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej do regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym, proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania (por. postanowienie sygnalizacyjne, wydane w pełnym składzie Trybunału, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126, s. 1740).

Zakwestionowane w niniejszym wniosku przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz mają następujące brzmienie:

„§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

14a) polowaniu indywidualnym – rozumie się przez to polowanie wykonywane przez jednego myśliwego działającego niezależnie od innych myśliwych znajdujących się w tym samym obwodzie łowieckim oraz polowanie na drapieżniki przy stogach i norach, wykonywane przez więcej niż jednego myśliwego z udziałem podkładacza z psem, oraz polowanie na ptactwo, w którym współpracuje ze sobą nie więcej niż trzech myśliwych korzystających z psa;

14b) polowaniu przy stogach – rozumie się przez to polowanie na drapieżniki z udziałem psów, na którym myśliwi zajmują stanowiska przy stogach i oddają strzały wyłącznie do zwierzyny odchodzącej od stogów;

14c) polowaniu zbiorowym – rozumie się przez to polowanie wykonywane z udziałem co najmniej dwóch współdziałających ze sobą myśliwych albo myśliwego i naganiacza, zorganizowane przez dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego, prowadzone przez prowadzącego polowanie; polowaniem zbiorowym nie jest poszukiwanie postrzałka, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 2 i 3;

14d) polowaniu zbiorowym z ambon – rozumie się przez to polowanie zbiorowe, na którym myśliwi zajmują stanowiska wyłącznie na ambonach umożliwiających oddanie strzału z wysokości co najmniej 2 m (odległość od powierzchni gruntu do podłogi w ambonie) i na którym każde pędzenie rozpoczyna się i kończy o czasie wyznaczonym przez prowadzącego polowanie;”;

„§ 3. 1. Do wykonywania polowania oraz odstrzału zwierząt stanowiących nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka dopuszczona jest wyłącznie myśliwska broń palna długa centralnego zapłonu, o lufach gwintowanych lub gładkich, z wyłączeniem broni czarnoprochowej, pistoletów i rewolwerów, z której po maksymalnym załadunku można oddać najwyżej sześć pojedynczych strzałów, z tym że do magazynka broni samopowtarzalnej można załadować jednorazowo najwyżej dwa naboje.

2. Używana do polowania broń myśliwska o lufach gwintowanych musi być przeznaczona do strzelania amunicją myśliwską charakteryzującą się energią pocisku nie mniejszą niż 1000 J w odległości 100 m od wylotu lufy.

3. Polowanie na zwierzynę grubą odbywa się, z zastrzeżeniem ust. 4, wyłącznie z użyciem broni myśliwskiej, o której mowa w ust. 2, oraz naboju myśliwskich z pociskami półpłaszczowymi, przy czym:

1) przy polowaniu na łosie energia pocisku w odległości 100 m od wylotu lufy nie może być mniejsza niż 2500 J;

2) przy polowaniu na jelenie, daniiele, muflony i dziki, z wyłączeniem dzików warchlaków, energia pocisku w odległości 100 m od wylotu lufy nie może być mniejsza niż 2000 J.

4. Dopuszcza się polowanie na zwierzynę grubą, z wyjątkiem łosi i jeleni byków, z użyciem broni myśliwskiej o lufach gładkich oraz myśliwskich naboju kulowych.

5. Do wykonywania polowania na zwierzynę drobną, z zastrzeżeniem ust. 6, używa się wyłącznie broni myśliwskiej o lufach gładkich oraz myśliwskich naboju śrutowych ze śrutem o średnicy do 4,5 mm.

6. Do wykonywania polowania na drapieżniki używa się broni myśliwskiej o lufach gwintowanych oraz myśliwskich naboju z pociskami półpłaszczowymi i pełnopłaszczowymi lub broni myśliwskiej o lufach gładkich oraz naboju myśliwskich wymienionych w ust. 4 lub 5.”;

„§ 4. 1. Do wykonywania polowania dopuszcza się używanie wyłącznie urządzeń optycznych, w których obraz celu powstaje w świetle naturalnym i nie jest przetwarzany przez urządzenia elektroniczne, przy czym znak celowniczy w urządzeniu optycznym może być podświetlany. Urządzenie optyczne może zawierać dalmierz.

2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy lornetek używanych do obserwacji.

3. Dopuszcza się dochodzenie postrzałka z użyciem sztucznego źródła światła, nieprzytwierdzonego do broni.”;

„§ 5. 1a. Polowanie na zające może odbywać się wyłącznie jako polowanie zbiorowe, z uwzględnieniem § 35.”;

„§ 6. 1. Podczas polowania nie strzela się do:

1) licówki;

- 2) zwierzyny przy paśnikach, lizawkach, pasach zaporowych oraz punktach stałego dokarmiania, z wyjątkiem polowań na dziki i drapieżniki przy nęciskach; myśliwy powinien ustalić u dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego lokalizację nęcisk w obwodzie łowieckim, a dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego powinien uzgodnić ich lokalizację na terenach leśnych z właściwym nadleśnictwem;
- 3) zwierzyny z pojazdów silnikowych i zaczepionych do nich przyczep, naczep lub innych urządzeń oraz z pojazdów konnych, a także z łodzi o napędzie silnikowym z pracującym silnikiem;
- 4) zwierzyny na ogrodzonych poletkach żerowych;
- 5) ptactwa niebędącego w locie, z wyjątkiem jarząbków, gęsi i łysiek;
- 6) zajęcy pozostających w bezruchu;
- 7) celów nierozpoznanych.

2. Podczas polowania zabrania się wykorzystywania:

- 1) oślepionych lub okaleczonych zwierząt użytych jako wabiki;
- 2) urządzeń odtwarzających nagrania głosów zwierząt w celu wabienia i płoszenia zwierzyny;
- 3) urządzeń elektrycznych lub elektronicznych, które mogą zabijać lub ogłuszać;
- 4) luster i innych urządzeń oślepiających;
- 5) gazu i dymu do wypłaszania zwierząt.”;

„§ 7. 1. Polowanie w nocy może odbywać się na:

- 1) dziki, piżmaki i drapieżniki – przez myśliwego wyposażonego w myśliwską broń palną z zamontowanym celowniczym urządzeniem optycznym, o którym mowa w § 4 ust. 1, oraz lornetkę i latarkę;
- 2) gęsi i kaczki – na zlotach i przelotach.”;

„§ 12. Nie celuje się i nie strzela do zwierzyny, jeżeli:

- 1) na linii strzału znajdują się myśliwi lub inne osoby albo zwierzęta gospodarskie, budynki lub pojazdy, a odległość od nich nie gwarantuje warunków bezpiecznego strzału;
- 2) zwierzyna znajduje się na szczytach wzniesień;
- 3) zwierzyna znajduje się w odległości mniejszej niż 200 metrów od pracujących maszyn rolniczych.”;

„§ 18. Podczas polowania z łodzi tylko jeden myśliwy w danym momencie może strzelać do zwierzyny, oddając strzał w kierunku innym niż osoby znajdujące się na łodzi.”;

„§ 21. Polowanie indywidualne nie może odbywać się z użyciem naganki lub udziałem podkładacza z psem, z wyjątkiem polowania na drapieżniki przy stogach i norach oraz polowania na ptactwo.”;

„§ 21a. Polowanie indywidualne nie może odbywać się równocześnie z polowaniem zbiorowym w tym samym obwodzie łowieckim.”;

„§ 22. 1. Polowanie indywidualne jest wykonywane w celu wejścia w posiadanie zwierzyny, którą określa upoważnienie do wykonywania polowania indywidualnego, zwane dalej „upoważnieniem”.”;

„§ 25. 1. Polowanie zbiorowe może być wykonywane z udziałem zarówno naganki, jak i psów.

2. Pierwsze pędzenie nie może rozpocząć się wcześniej niż o wschodzie słońca, a ostatnie pędzenie nie może zakończyć się później niż o zachodzie słońca.”;

„§ 26. 1. Prowadzący polowanie jest odpowiedzialny za jego przeprowadzenie zgodnie z przepisami oraz w warunkach zapewniających bezpieczeństwo uczestnikom i otoczeniu.

2. Prowadzący polowanie powinien przeprowadzać je w sposób niepowodujący szkód w uprawach.

3. Prowadzący polowanie może zlecić uczestnikom wykonanie niektórych czynności związanych z polowaniem.”;

„§ 27. 1. Podczas polowania zbiorowego jego uczestnicy są obowiązani podporządkować się poleceniom prowadzącego polowanie.”;

„§ 35. Polowanie na zające odbywa się przy udziale co najmniej sześciu myśliwych, z uwzględnieniem dodatkowo następujących warunków:

- 1) pędzenie odbywa się bez udziału psów;
- 2) myśliwi są rozstawieni na linii wzdłuż jednego z boków miotu i na flankach, a naganka jest rozstawiona naprzeciwko tej linii;
- 3) na flance nie może znajdować się więcej niż dwóch myśliwych.”.

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, ustawa – Prawo łowieckie nie definiuje dopuszczalnych w Polsce rodzajów polowania. Ustawa normuje jedynie niektóre sfery związane z polowaniem (jak katalog osób uprawnionych do wykonywania polowania, ewidencjonowanie pozyskanej podczas polowania zwierzyny czy ocenę pozyskanych trofeów), pomijając, w zasadzie, problematykę samego sposobu wykonywania polowania.

Analizując upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego, stanowiące podstawę do wydania kwestionowanego rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, stwierdzono również (co w tym miejscu należy przypomnieć), że ustawodawca nie upoważnił organu władzy wykonawczej do określenia w drodze rozporządzenia dopuszczalnych w Polsce rodzajów polowań, zasad wykonywania polowania ani, innych niż szczególne, warunków wykonywania polowania.

Zakres upoważnienia udzielonego rozporządzeniodawcy, co do unormowań dotyczących wykonywania polowania, należy uznać za w pełni świadomy wybór ustawodawcy. Przykładowo, kiedy ustawodawca uznał za stosowne upoważnienie organu władzy wykonawczej do określenia „rodzajów” pułapek żywołownych, wyraził to wprost w upoważnieniu (por. art. 44a ust. 3 pkt 3 Prawa łowieckiego). Podobnie, chcąc upoważnić rozporządzeniodawcę do

określenia wszelkich „warunków”, jakie muszą spełniać te pułapki, aby zapewnić selektywny odłów drapieżników, ustawodawca użył w delegacji pojęcia „warunki” bez doprecyzowania, że chodzi tu, przykładowo, o „szczegółowe warunki” (por. wspomniany już art. 44a ust. 3 pkt 3 tej ustawy).

Tym samym, wymieniając oraz definiując rodzaje dopuszczalnych w Polsce rodzajów polowań, jak: polowanie indywidualne (§ 2 ust. 14a oraz § 21, § 21a i § 22 ust. 1 Prawa łowieckiego), polowanie przy stogach (§ 2 ust. 14b w związku z § 2 ust. 14a), polowanie zbiorowe (§ 2 ust. 14c oraz § 25, § 26 i § 27 ust. 1), jak również polowanie zbiorowe z ambon (§ 2 ust. 14d), Minister Środowiska unormował treści nieuregulowane w ustawie i wyraźnie przekroczył wyznaczone mu ramy upoważnienia ustawowego.

W tym miejscu, niejako na marginesie, wypada odnotować, że autor kwestionowanego rozporządzenia, definiując polowanie indywidualne oraz polowanie zbiorowe, w sposób dość oryginalny zmodyfikował potoczne rozumienie wspomnianych pojęć. Przykładowo, jako polowanie zbiorowe kwalifikuje się również polowanie wykonywane przez tylko jednego myśliwego, jeżeli towarzyszy mu naganiacz. Z kolei, jako polowanie indywidualne kwalifikuje się również polowanie na ptactwo, w którym współpracuje ze sobą nie więcej niż trzech myśliwych korzystających z psa, jak również polowanie na drapieżniki przy stogach i norach wykonywane przez bliżej nie określoną liczbę myśliwych z udziałem podkładacza z psem.

Wydaje się, że odrębnego odniesienia się wymaga unormowanie, w kwestionowanym rozporządzeniu, polowania na zające (por. § 5 oraz § 35). Jest to jedyny przypadek, kiedy na określony gatunek zwierzyny łownej dozwolone jest polowanie tylko jednego, i to szczególnego rodzaju. Zgodnie z zawartymi w rozporządzeniu regulacjami, ma to być polowanie zbiorowe, przy udziale co najmniej sześciu myśliwych, przy czym pędzenie odbywa się bez udziału psów, myśliwi są rozstawieni na linii wzdłuż jednego z boków i na flankach, a naganka jest rozstawiona naprzeciwko tej linii, natomiast na flance nie może znajdować

się więcej niż dwóch myśliwych. Innymi słowy, rozporządzeniodawca *de facto* określił odrębny rodzaj polowania, odstępując od zasady, iż na zwierzynę łowną można polować indywidualnie, o ile posiada się pisemne upoważnienie wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego (por. art. 42 ust. 8 Prawa łowieckiego), jak również określił odrębne zasady wykonywania takiego polowania zbiorowego. W świetle upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego, przyjęcie tego rodzaju regulacji przez Ministra Środowiska należy uznać za niedopuszczalne.

Nadto, należy odnotować, że analizowane rozporządzenie normuje jeszcze jeden rodzaj polowania, o którym nie wspomina ustawa – Prawo łowieckie, to jest polowanie z łodzi (§ 18 rozporządzenia). Nie do końca jest jasne, jaki charakter ma to polowanie, a w szczególności, jakie są wzajemne relacje między tym polowaniem a polowaniem indywidualnym lub zbiorowym. Jeżeli jest to polowanie na ptactwo, wydaje się, że można jedynie domniemywać, iż jest to polowanie indywidualne, gdy w łodzi przebywa nie więcej niż trzech myśliwych i pies, albo polowanie zbiorowe, jeżeli w łodzi przebywa czterech lub więcej myśliwych. Natomiast, jeżeli jest to polowanie na inną zwierzynę (przykładowo – na piżmaki), polowaniem indywidualnym mogłoby być, w rozumieniu rozporządzenia, polowanie prowadzone tylko przez jednego myśliwego, bez żadnego towarzystwa w łodzi.

Nadto, wypadałoby odnotować, że nie do końca jest również jasne, czym jest, ani jak kwalifikować polowanie przy norach, o którym nie ma mowy w ustawie, a o którym wspomina się, bez odpowiedniego dookreślenia, w § 2 ust. 14a rozporządzenia.

Z kolei jedynym przepisem rangi ustawowej, dotyczącym (i to pośrednio) myśliwskiej broni używanej podczas polowania, jest wspomniany we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku art. 42 ust. 2 pkt 2 Prawa łowieckiego, nakładający na wykonującego polowanie obowiązek posiadania pozwolenia na posiadanie broni myśliwskiej lub innego dokumentu

uprawniającego do jej posiadania. Wprawdzie art. 44a ust. 1a stanowi, że uśmiercenia odłowionych w pułapki żywołowne drapieżników dokonuje się, między innymi, za pomocą broni myśliwskiej, ale – zgodnie z ust. 2 tegoż art. 44a – sam odłów drapieżników nie jest polowaniem. Innymi słowy, Prawo łowieckie nie zawiera żadnych unormowań dotyczących tak podstawowych kwestii, jak rodzaj i charakterystyka broni dopuszczonej do wykonywania polowania. Podobnie, Prawo łowieckie nie zawiera regulacji dotyczących amunicji do wspomnianej broni ani urządzeń optycznych dopuszczonych do wykonywania polowania.

Jak już sygnalizowano, analizowane upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw środowiska nie uprawnia do unormowania przez niego w rozporządzeniu rodzajów i charakterystyki broni myśliwskiej, amunicji do tej broni ani urządzeń optycznych dopuszczonych w Polsce do wykonywania polowania. Tym samym, przyjęte przez organ władzy wykonawczej regulacje, zawarte w § 3 i § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, normują treści nieuregulowane w ustawie i wyraźnie wykraczają poza ramy wyznaczone przez upoważnienie ustawowe.

Przepisy § 6, § 7 ust. 1 oraz § 12 kwestionowanego rozporządzenia zawierają szereg zasadniczych zakazów i ograniczeń dotyczących wykonywania polowania na poszczególne gatunki zwierzyny łownej, na zwierzęta pełniące określone role w stadzie (chmarze), przebywające w określonych miejscach lub zachowujące się w określony sposób, jak również posługiwania się określonymi urządzeniami lub stosowania określonych (nieetycznych) metod polowania. Te, skądinąd ważne, a nierzadko również konieczne ograniczenia pełnią niewątpliwie rolę zasad wykonywania polowania, a nie znajdują niestety żadnych odniesień w ustawie – Prawo łowieckie.

Różnicowanie okresów polowań na zwierzęta łowne przez ministra właściwego do spraw środowiska możliwe jest jedynie na podstawie

upoważnienia ustawowego zawartego w art. 44 ust. 1 Prawa łowieckiego. Wspomniana delegacja ustawowa nie uprawnia jednak organu władzy wykonawczej do różnicowania wykonywania polowania na poszczególne gatunki zwierzyny łownej, przykładowo, w zależności od pory dnia, sposobu wykonywania polowania, a tym bardziej w zależności od konkretnego zachowania przedstawicieli tych gatunków. Ze względów oczywistych, tym bardziej należy uznać za niedopuszczalne przyjmowanie takich regulacji w oparciu o analizowaną w niniejszym wniosku delegację ustawową zawartą w art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego. Niejako na marginesie wypadałoby odnotować, że powyższy zarzut odpowiednio odnosi się również do omówionych wyżej regulacji dotyczących polowania na zające.

Szereg zakwestionowanych wyżej unormowań rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, jak się wydaje, mogłoby znaleźć miejsce w ustawie, jednakże niezgodne z upoważnieniem ustawowym „uzupełnianie” Prawa łowieckiego przepisami rangi podustawowej należy uznać za niedopuszczalne. Nie wydaje się natomiast, by podczas ewentualnych prac legislacyjnych, zmierzających do nowelizacji ustawy, godne polecenia było bezrefleksyjne skorzystanie, w charakterze wzoru, z regulacji rozporządzenia budzących szczególne wątpliwości, opisane w uzasadnieniu niniejszego wniosku (jak, przykładowo, regulacje dotyczące rozróżnienia między polowaniem indywidualnym a zbiorowym albo regulacje dotyczące polowania z łodzi lub polowania na zające).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz wykraczają poza ramy określone upoważnieniem ustawowym, zawartym w art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego, normując dopuszczalne w Polsce rodzaje polowania, określając broń myśliwską, amunicję do tej broni oraz urządzenia optyczne dopuszczone do wykonywania polowania, jak również określając zasadnicze zakazy i ograniczenia wykonywania polowania w

odniesieniu do określonych gatunków zwierzyny łownej, określonych przedstawicieli tych gatunków w zależności od roli pełnionej w stadzie (chmarze), przebywających w określonych miejscach lub zachowujących się w określony sposób, jak również posługiwania się określonymi urządzeniami lub stosowania określonych (nieetycznych) metod polowania. Tym samym, przepisy § 2 pkt 14a – 14d, § 3, § 4, § 5 ust. 1a, § 6, § 7 ust. 1, § 12, § 18, § 21, § 21a, § 22 ust. 1, § 25, § 26, § 27 ust. 1 oraz § 35 kwestionowanego rozporządzenia są niezgodne z art. 43 ust. 3 Prawa łowieckiego oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet