

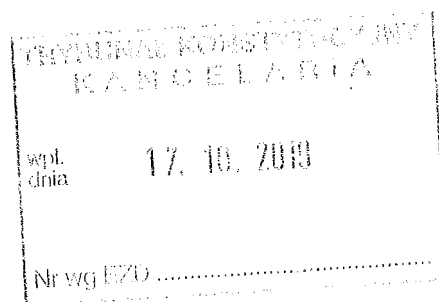


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 4/18

BAS-WAKU-1275/18

Warszawa, 17 października 2019 r.



**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, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów (sygn. akt K 4/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2033, ze zm.) w zakresie, w jakim zakazem płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny obejmuje szkolenia ptaków łowczych organizowane przez Polski Związek Łowiecki, **jest zgodny** z art. 9 Konstytucji 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);
- 2) art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zakazem płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny obejmuje sprawdziany pracy oraz szkolenia psów myśliwskich organizowane przez Polski Związek Łowiecki, **nie jest niezgodny** z art. 9 Konstytucji 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);
- 3) art. 32a ustawy powołanej w punkcie 1 **nie jest niezgodny** z art. 17 Konstytucji;

- 4) art. 33 ust. 2a-2d ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa zasady odpowiedzialności Polskiego Związku Łowieckiego za zobowiązania koła łowieckiego, **nie jest niezgodny** z art. 58 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 5) art. 42aa pkt 15 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 48 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 72 ust. 3 Konstytucji;
- 6) art. 4 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 651) **jest niezgodny** z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonej przez Senat poprawki wykraczał poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania:

- w zakresie badania zgodności art. 46 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2033, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 651), na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu;
- 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. Przedmiot kontroli – uwagi ogólne**

1. W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli wskazanym we wniosku grupy posłów (dalej także: wnioskodawca) z 21 maja 2018 r. formalnie uczynione zostały wybrane przepisy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 651; dalej: ustawa nowelizująca). Jest to specyficzny rodzaj ustawy, stanowiącej akt prawny, którego podstawowym celem jest dokonanie zmian w ustawie zmienianej. Ustawa nowelizująca została przy tym zaskarżona nie w okresie jej *vacatio legis* (a więc kiedy nie wywarła ona jeszcze wpływu na brzmienie zmienianych ustaw w niej wymienionych), lecz już po jej wejściu w życie (co miało miejsce 1 kwietnia 2018 r. – por. art. 14 ustawy nowelizującej). Sposób sformułowania zarzutów we wniosku i argumentacja przytaczana na ich uzasadnienie wskazują, że wnioskodawca kwestionuje przede wszystkim treść przepisów (norm) zmienionych. Jedyny wyjątek w tym względzie stanowi art. 4 ustawy nowelizującej, w odniesieniu do którego wnioskodawca twierdzi m.in., że doszło do naruszenia reguł procedury legislacyjnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie wyłącznie wtedy, gdy we wniosku kwestionuje się tryb uchwalenia tych przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. m.in. wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Wiąże się to z faktem, że: „jedyną funkcją ustaw nowelizujących «jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia» (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190)” (wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14; zob. także wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04).

Wszystkie zaskarżone przepisy ustawy nowelizującej stały się częścią ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2018 r.

poz. 2033, ze zm.; dalej: prawo łowieckie, p.ł.) albo ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 284, ze zm.; dalej: ustawa o broni, u.b.a.).

W orzecznictwie Trybunału jest utrwalony pogląd, że decydujące znaczenie dla rozpoznawania sprawy przez Trybunał ma istota zarzutu, nie zaś nieprecyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia (zasada *falsa demonstratio non nocet*; zob. m.in. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09; 12 marca 2014 r., sygn. akt P 27/13). Zdaniem Sejmu zasada ta powinna znaleźć zastosowanie m.in. w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Uwzględniając poczynione wyjaśnienia, należy uznać, że ocenie konstytucyjności podlega jeden przepis zamieszczony w ustawie nowelizującej (w zakresie, w jakim dotyczące go zarzuty odnoszą się do procesu legislacyjnego), a mianowicie art. 4 ustawy nowelizującej, ponadto przepisy ustaw zmienionych, tj. art. 9 ust. 1 pkt 2, art. 32a, art. 33 ust. 2a-2d, art. 42aa pkt 15 oraz art. 46 prawa łowieckiego, jak również art. 15 ust. 4 ustawy o broni (analogicznie por. m.in. wyroki TK z: 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

2. W stosunku do zakwestionowanych przepisów grupa posłów sformułowała szereg zarzutów o zróżnicowanym charakterze. W stanowisku Sejmu zostaną one zaprezentowane w kolejności, w jakiej ujęto je we wniosku, czyli zgodnie z systematyką ustawy nowelizującej.

## **II. Zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny**

### **1. Przedmiot kontroli**

Jako pierwszy wśród zakwestionowanych przepisów wnioskodawca wskazał art. 1 pkt 3 (we wniosku omyłkowo oznaczony jako art. 1 ust. 3) ustawy nowelizującej. Przepis ten stanowi: „W ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 oraz z 2018 r. poz. 50 i 650) wprowadza się następujące zmiany: [...] 3) w art. 9 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie: «2) zakaz – poza polowaniami i odłowami – płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny;»”. W *petitum* pisma inicjującego

postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym został wyodrębniony zakres zaskarżenia art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej („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]”). Odrzucając nasuwający się *prima facie* wniosek, że zakres zaskarżenia stanowi w stosunku do zakresu regulacji art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej *superfluum* (wyczerpując jego treść normatywną), kierując się opisem przedmiotu kontroli przedstawionym w uzasadnieniu wniosku, można sądzić, że intencją grupy posłów było zakwestionowanie usunięcia z art. 9 ust. 1 p.1. wyrażenia: „sprawdzianami pracy psów myśliwskich, a także szkoleniami ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowanymi przez Polski Związek Łowiecki”.

Znowelizowany art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. ma obecnie brzmienie: „Ochrona zwierzyny – poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody – obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny, a w szczególności [...] zakaz – poza polowaniami i odłowami – płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny”.

Stosownie do dokonanych ustaleń należy uznać, że prawidłowo ujęty przedmiot kontroli stanowi art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. w zakresie, w jakim zakazem płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny obejmuje sprawdziany pracy psów myśliwskich, a także szkolenia ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowane przez Polski Związek Łowiecki.

## **2. Zarzuty wnioskodawcy**

Zmianie prawa łowieckiego, dokonanej art. 1 ust. 3 ustawy nowelizującej, w zarysowanym powyżej zakresie, wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji 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: Konwencja UNESCO). Grupa posłów kwestionuje wprowadzony przez ustawodawcę zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny podczas sprawdzianów pracy psów myśliwskich, a także szkoleń ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowanych przez Polski Związek Łowiecki (dalej także: PZŁ). Zdaniem wnioskodawcy jest to równoznaczne z zakazem „układania psów i ptaków łowczych”, co z kolei ma naruszać przepisy Konwencji UNESCO, bowiem

Rzeczpospolita Polska, na podstawie jej art. 11, zobowiązała się „podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jej terytorium”, a zgodnie z art. 13 lit. a – dążyć do włączania do programów planowania ogólnego ochrony tego dziedzictwa, a więc także sokołnictwa ujętego w Krajowej liście niematerialnego dziedzictwa kulturowego (w 2016 r. wpisanego na analogiczną listę UNESCO, jako dziedzictwo całej ludzkości). Zdaniem wnioskodawcy: „zakaz układania psów i ptaków łowczych oznacza *de facto* koniec tradycji sokołnictwa w Polsce, mimo że Polska sama umieściła sokołnictwo na liście niematerialnego dziedzictwa i zobowiązała się zapewnić mu ochronę. Art. 1 ust. 3 ustawy stoi w całkowitej kontrze do ochrony sokołnictwa jako «żywej tradycji», gdyż stwarza podstawy do całkowitego jego wyłączenia”.

Niezgodność analizowanej regulacji z Konwencją UNESCO skutkuje – w ocenie grupy posłów – naruszeniem art. 9 Konstytucji oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Poza warstwą argumentacji prawnej, wnioskodawca przedstawił również praktyczne i etyczne aspekty wprowadzonego zakazu, które koncentrują się na wykorzystaniu psów myśliwskich w łowiectwie. Wprowadzone mocą kwestionowanych regulacji ograniczenia w zakresie ich układania, szkolenia oraz sprawdzianów mają uniemożliwiać przeprowadzanie prób i konkursów pracy psów myśliwskich, a tym samym uniemożliwiać uzyskiwanie uprawnień hodowlanych dla psów wybranych ras. Uwzględniając, że rozporządzenie 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 Ministra Środowiska) uzależnia dopuszczalność wykonywania polowania na zwierzynę grubą oraz na ptactwo od udziału ułożonych w tym celu psów, grupa posłów uznaje, że w efekcie nowelizacji „powstaje poważny problem mogący skutkować brakiem realizacji odstrzału zwierzyny, ze szczególnym uwzględnieniem dzika oraz zwalczania afrykańskiego pomoru świń [...] co bez wątpienia przyczyni się do wzrostu szkód łowieckich i wpłynie na niepokój w środowisku rolniczym”.

### **3. Wzorce kontroli**

3.1. Zgodnie z art. 9 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Podstawowe rozważania poświęcone temu

przepisowi zawiera wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04). Trybunał stwierdził w nim m.in., że: „Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego”. Z kolei w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, Trybunał wskazał, że: „Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską”. Podobnie na temat znaczenia art. 9 Konstytucji wypowiedział się W. Skrzydło, uznając, że: „Z treści tego artykułu wynika, że parlament w toku swej działalności ustawodawczej jest związany treścią zawartych i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, w tym także dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela. Uchwalone zatem przez Sejm i Senat ustawy muszą być zgodne z zawartymi umowami” (tenże, *komentarz do art. 9 [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex/el. 2013, nr 428262).

3.2. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji brzmi: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Na tle tego przepisu Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Postanowienia rozdziału III Konstytucji, określając zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, obejmują jego ramami ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z postanowieniem art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Założeniem struktury systemu źródeł prawa, ukształtowanego suwerennie przez polskiego ustrojodawcę w rozdz. III Konstytucji, jest więc pierwszeństwo stosowania unormowań wskazanej tu kategorii umów międzynarodowych przed ustawami, o ile postanowienia tychże ustaw nie mogą być (ze względu na swą treść)

współstosowane z postanowieniami umów międzynarodowych” (wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

3.3. Wśród przepisów stanowiących wzorzec kontroli art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. wnioskodawca wymienił również – ujęte związkowo względem art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji – art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO. Wspomniany dokument został przyjęty 17 października 2003 r. przez Konferencję Generalną UNESCO i wszedł w życie 20 kwietnia 2006 r., po upływie trzech miesięcy od daty złożenia trzydziestego dokumentu ratyfikacji (przyjęcia lub zatwierdzenia), zgodnie z art. 34 Konwencji UNESCO. Obecnie stronami konwencji jest 178 państw, w tym – od 2011 r. – Polska (zob. ustawa z dnia 22 października 2010 r. o ratyfikacji Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 roku; Dz. U. Nr 225, poz. 1462). Zważywszy na konstytucyjny system źródeł prawa i wyodrębnione w nim rodzaje umów międzynarodowych, należy stwierdzić, że Konwencja UNESCO stanowi umowę międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

W Konwencji UNESCO pojęcie niematerialnego dziedzictwa kulturowego zdefiniowano jako: „praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności – jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które wspólnoty, grupy i, w niektórych przypadkach, jednostki uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego. To niematerialne dziedzictwo kulturowe, przekazywane z pokolenia na pokolenie, jest stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w relacji z ich otoczeniem, oddziaływaniem przyrody i ich historią oraz zapewnia im poczucie tożsamości i ciągłości, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu poszanowania dla różnorodności kulturowej oraz ludzkiej kreatywności” (art. 2 ust. 1). Uznano także, że dziedzictwo niematerialne przede wszystkim daje się uchwycić poprzez: tradycje i przekazy ustne, w tym język jako nośnik niematerialnego dziedzictwa kulturowego; sztuki widowiskowe; zwyczaje, rytuały i obrzędy świąteczne; wiedzę i praktyki dotyczące przyrody i wszechświata; umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym (art. 2 ust. 2). Dziedzictwo niematerialne, obecne w ramach kultury żywej, powinno być zachowane i przekazywane następnym pokoleniom. W myśl art. 2 ust. 3 Konwencji UNESCO „ochrona” oznacza środki mające na celu zapewnienie przetrwania niematerialnego



dziedzictwa kulturalnego, w tym jego identyfikację, dokumentację, badanie, zachowanie, zabezpieczenie, promowanie, wzmacnianie i przekazywanie.

Przywołany przez grupę postów art. 11 Konwencji UNESCO stanowi:

„Każde Państwo - Strona zobowiązane jest:

a) podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jego terytorium;

b) w zakresie środków ochrony, o których mowa w Artykule 2 ustęp 3, określić i zdefiniować różne elementy niematerialnego dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jego terytorium, korzystając przy tym z pomocy wspólnot, grup oraz właściwych organizacji pozarządowych”.

Drugi z przywołanych artykułów Konwencji UNESCO, art. 13 brzmi:

„W celu zapewnienia ochrony, rozwoju i promocji niematerialnego dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jego terytorium, każde Państwo - Strona dąży do:

a) prowadzenia ogólnej polityki zmierzającej do wyznaczenia niematerialnemu dziedzictwu kulturowemu odpowiedniej funkcji w życiu zbiorowym i włączania ochrony tego dziedzictwa do programów planowania ogólnego,

b) wyznaczenia lub ustanowienia jednego lub kilku organów odpowiedzialnych za ochronę niematerialnego dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jego terytorium,

c) rozwijania studiów naukowych, technicznych i artystycznych, jak również metodologii badań, w celu skutecznej ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, w szczególności jego zagrożonych elementów,

d) przedsięwzięcia odpowiednich środków prawnych, technicznych, administracyjnych i finansowych mających na celu:

i) wspieranie tworzenia lub rozwoju ośrodków szkolenia w zakresie zarządzania zasobami niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz przekazywania tego dziedzictwa poprzez fora i przestrzenie przeznaczone do jego odtwarzania lub wyrażania,

ii) umożliwianie dostępu do niematerialnego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym przestrzeganiu zwyczajów rządzących dostępem do niektórych jego elementów,

iii) powoływanie instytucji dokumentujących niematerialne dziedzictwo kulturowe i umożliwiających dostęp do tego dziedzictwa”.

#### 4. Analiza formalnoprawna

4.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie, należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanych przepisów w ramach wyznaczonych przez grupę posłów. W pierwszej kolejności zastrzeżenia nasuwają deficyty uzasadnienia wniosku (szerzej na temat ustawowych wymogów w tym zakresie i skutków ich niedochowania zob. pkt IV.5.2 niniejszego stanowiska) w części, w jakiej powinno ono precyzować argumenty przemawiające za naruszeniem art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, wzięwszy pod uwagę treść oraz konfigurację przepisów stanowiących wzorzec kontroli art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1., można uznać, że w ocenie grupy posłów naruszenie wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego – art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO – jest równoznaczne z niedochowaniem standardu konstytucyjnego, wynikającego z art. 9 Konstytucji. Pozwala to przyjąć, iż przedstawione przez wnioskodawcę argumenty, które mają dowodzić uchybienia Konwencji UNESCO, pośrednio odnoszą się także do tezy o niezgodności z art. 9 Konstytucji. Taki zabieg nie jest jednak możliwy w odniesieniu do art. 91 ust. 2 Konstytucji, który formułuje normę kolizyjną, upoważniającą – w przypadku stwierdzenia braku zgodności przepisu prawa międzynarodowego z ustawami – do zastosowania regulacji prawnomiędzynarodowej. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 37/05): „W świetle art. 91 Konstytucji problem relacji norm krajowego porządku prawnego pochodzących z różnych centrów prawodawczych sytuuje się zatem (przede wszystkim) w kontekście pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej przed sprzeczną z nią krajową normą ustawową, a gwarancją dochowania go są ustawowo określone procedury kontroli przestrzegania prawa w procesie jego stosowania, z kontrolą sądową na czele. W art. 91 ust. 2 Konstytucji wpisany został – wraz z określeniem pozycji umowy międzynarodowej w zhierarchizowanej strukturze krajowego porządku prawnego – podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa wewnętrznego. Powyższą tezę można zezemplifikować, odnosząc się do sformułowania przedstawionego pytania prawnego. W istocie bowiem zarzucana niezgodność art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE nie stanowi «tym samym» o niezgodności tegoż przepisu z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, stan prawny

zdiagnozowany przez pytający sąd realizuje hipotezę art. 91 ust. 2 Konstytucji, upoważniając sąd orzekający w sprawie do niezastosowania normy ustawowej”. Zdaniem Sejmu, powyższe ustalenia są adekwatne także w niniejszej sprawie. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 91 ust. 2 Konstytucji nie jest możliwa, gdyż dotyczy kwestii stosowania prawa. Z dyspozycji regulacji konstytucyjnej wynika, że w przypadku gdy nie będzie możliwe „pogodzenie” normy wywiedzionej z przepisów Konwencji UNESCO (umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie) z normami wyinterpretowanymi z prawa łowieckiego, wówczas organy stosujące prawo powinny dać pierwszeństwo normie międzynarodowej. Rozwiązanie ewentualnej, zarzucanej przez wnioskodawcę kolizji pomiędzy treścią art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. a art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO powinno nastąpić poprzez zastosowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Nadto, zważywszy na zidentyfikowane na gruncie art. 91 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dwa potencjalne rodzaje naruszeń prawa, niewiążące się bezpośrednio z naruszeniem umowy międzynarodowej (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08), trzeba zaznaczyć, że w niniejszej sprawie wnioskodawca nie przedstawił żadnych wywodów, które mogłyby wskazywać na występowanie tego typu niezgodności kwestionowanej regulacji prawa łowieckiego z Konstytucją.

Niedopełnienie przez grupę posłów obowiązku uzasadnienia zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnione zostały ustawowe warunki dopuszczalności wniosku w części obejmującej badanie zgodności art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Jest to przesłanka **umorzenia** postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2027, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Pismem z 25 czerwca 2018 r. udział w postępowaniu w sprawie z wniosku grupy posłów zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik), wnosząc m.in. o stwierdzenie, że: „art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie [...] w zakresie, w jakim pomija sprawdziany pracy psów myśliwskich, a także szkolenia ptaków łowczych i psów myśliwskich, organizowane przez Polski Związek Łowiecki jest niezgodny z art. 6

ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP oraz 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)". W piśmie procesowym z 25 lipca 2018 r. (dalej: pismo procesowe) RPO przedstawił uzasadnienie wskazanego wyżej wniosku, na tle którego należy poczynić kilka uwag.

Na wstępie należy przypomnieć, że art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, ze zm.) przyznaje Rzecznikowi prawo udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zasady realizacji tego prawa określa art. 63 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym Rzecznik Praw Obywatelskich może zgłosić udział w postępowaniu w ciągu 30 dni od otrzymania informacji o jego wszczęciu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. Rola i granice kognicji RPO w procesie kontroli norm zainicjowanej wnioskiem innego uprawnionego podmiotu, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną nie zostały określone przez przepisy *expressis verbis*. Kwestia ta została doprecyzowana przez Trybunał Konstytucyjny. Jego dotychczasowy dorobek orzecniczy (ukształtowany w stanie prawnym dopuszczającym udział RPO w postępowaniu zapoczątkowanym jedynie skargą konstytucyjną) wskazuje, że w praktyce przeważał pogląd, iż w przypadku, gdy Rzecznik zgłasza swój udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot, nie zyskuje prawa rozszerzania zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych (zob. m.in. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06 oraz postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08). Stanowisko to jest aktualne również obecnie (zob. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17). W konsekwencji, stanowisko RPO może zostać uwzględnione tylko w takim zakresie, w jakim ma bezpośredni związek z toczącą się przed Trybunałem sprawą – w granicach wyznaczonych wnioskiem grupy posłów. Ostateczna ocena w tym względzie należy do Trybunału Konstytucyjnego.

W niniejszej sprawie RPO znacząco zmodyfikował ramy zaskarżenia. O ile jednak przedmiot kontroli został poddany korekcie w sposób i z powodów znajdujących aprobatę Sejmu (por. pkt I niniejszego stanowiska), o tyle zmiana w obrębie przepisów składających się na wzorzec kontroli nasuwa poważne zastrzeżenia. Powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet* RPO uznał, że

z przedstawionego przez wnioskodawcę uzasadnienia wynika, że jego intencją 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” (pismo procesowe, s. 5). W efekcie Rzecznik zajął stanowisko dotyczące relacji art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. względem art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji i art. 11 oraz art. 13 Konwencji UNESCO. Przepisy, o które RPO uzupełnił wzorzec kontroli, nie zostały ani wymienione w *petitum*, ani omówione w uzasadnieniu wniosku, a przez to zabieg ten nie może być uznany za doprecyzowanie wystąpienia grupy posłów (por. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08) i wzięty pod uwagę w niniejszym postępowaniu. Pomimo tożsamości podniesionych argumentów (do których odniesienie ma miejsce w dalszej części pisma), ingerencja w podstawę kontroli, skutkująca zmianą charakteru przepisów stanowiących punkt odniesienia dla oceny prawa łowieckiego (pierwotnie wskazany art. 9 Konstytucji wyraża zasadę ustrojową, natomiast art. 6 Konstytucji – normę programową, a art. 73 ust. 1 Konstytucji – prawo podmiotowe jednostki), musi zostać oceniona jako zbyt daleko idąca.

Konkludując, zarzuty podniesione przez Rzecznika wobec art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. nie są – zdaniem Sejmu – jedynie pochodną zarzutów zgłoszonych przez grupę posłów lecz stanowią względem nich niedopuszczalne *novum*. W tym zakresie stanowisko RPO powinno więc **pozostać bez rozpoznania**.

## **5. Analiza zgodności**

5.1. Ratyfikowana przez Polskę Konwencja UNESCO nakłada na Państwa-Strony obowiązek inwentaryzacji przejawów tego dziedzictwa, znajdujących się na ich terytoriach zgodnie z zaleceniami i standardami Konwencji. Centralną bazę w Polsce prowadzi Narodowy Instytut Dziedzictwa (dalej: NID), który na stronach serwisu internetowego [[www.niematerialne.nid.pl](http://www.niematerialne.nid.pl)] publikuje aktualną listę zawierającą szczegółowy opis danego zjawiska, jego historię oraz stan aktualny. Krajowa lista niematerialnego dziedzictwa kulturowego ma charakter informacyjny i stanowi realizację tego wymogu poprzez dokumentację żywego niematerialnego dziedzictwa

Polski. W 2015 r. na krajową listę wpisane zostało sokolnictwo oznaczające łowy z ułożonymi do tego celu ptakami drapieżnymi („Sokolnictwo – żywa tradycja”).

W nawiązaniu do zawartości krajowej listy, wnioskodawca podnosi zarzut sprowadzający się do tezy, że wynikająca z art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej niedopuszczalność płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny w toku szkolenia ptaków łowczych, uniemożliwia ich układanie, co *de facto* oznacza koniec tradycji sokolnictwa, która zgodnie z przyjętymi przez Rzeczpospolitą zobowiązaniami międzynarodowym powinna być w Polsce chroniona.

Na marginesie należy odnotować, że sokolnictwo figuruje również na prowadzonej przez UNESCO liście reprezentatywnej dziedzictwa niematerialnego (*Falconry, a living human heritage*), stanowiąc przykład tzw. wpisu wielonarodowego. Oznacza to, że jest ono elementem dziedzictwa ludzkości, które posiada wspólne korzenie, chociaż w poszczególnych krajach może znajdować wyraz w zupełnie odmienny sposób. Do tej pory nominacje w obszarze sokolnictwa złożyło aż 18 krajów o tak różnej kulturze jak: Arabia Saudyjska, Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Katar, Maroko, Mongolia, Republika Korei, Syryjska Republika Arabska, Węgry oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Niemniej, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „poszczególne przejawy żywej tradycji sokolnictwa i jego znaczenie kulturowe i społeczne we współczesnym świecie są zupełnie nieporównywalne, jeśli spojrzymy na sytuację w poszczególnych krajach” (E. Románková-Kuminková, *Listy niematerialnego dziedzictwa kulturowego – początek czy koniec zrównoważonego rozwoju?* [w:] *Niematerialne dziedzictwo kulturowe. Doświadczenia w ochronie krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Chin. 10-lecie wejścia w życie Konwencji UNESCO z 2003 roku w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, red. H. Schreiber, s. 383-384; [http://cyfrowaetnografia.pl/Content/6210/TomPolski\\_www\\_29-01-2018\\_cz3-4.pdf](http://cyfrowaetnografia.pl/Content/6210/TomPolski_www_29-01-2018_cz3-4.pdf); dostęp: 3 października 2019 r.). Wymaga podkreślenia, że wśród krajów które wystąpiły z wnioskiem o wpisanie sokolnictwa na listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa kulturowego jak dotąd nie ma Polski (jedyne zgłoszenie dotyczyło szopkarstwa krakowskiego, wpis nastąpił w 2018 r.), wobec czego kwestia wspomnianej przez grupę posłów listy prowadzonej przez UNESCO pozostanie poza obszarem prowadzonych w niniejszym piśmie analiz.

5.2. Z wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wynika, że niezgodność art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. z art. 9 Konstytucji ma być rezultatem uchybienia przez Polskę

zakotwiczonym w Konwencji UNESCO obowiązkom dotyczącym ochrony dziedzictwa niematerialnego, którego elementy kataloguje krajowa lista. Trzeba więc uznać, że zakres zaskarżenia został ujęty przez wnioskodawcę zbyt szeroko. Dotychczas status dziedzictwa tego rodzaju przypisano jedynie sokołnictwu, a nie szerszej kategorii polowań, wykonywanych z pomocą zwierząt (czyli zarówno łowieniu zwierzyny za pomocą ptaków łowczych, jak i polowaniom z użyciem psów myśliwskich). Tymczasem zakres zaskarżenia, sformułowany w pkt 1 *petitum* wniosku oraz część wywodów zawartych w jego uzasadnieniu (poświęconych „praktycznym i etycznym aspektom wprowadzonego zakazu”), wskazuje na to, że inicjator postępowania kwestionuje „przyjęte regulacje, w myśl których zakazuje się organizowania sprawdzianów pracy psów myśliwskich, a także szkoleń ptaków łowczych i psów myśliwskich organizowanych przez Polski Związek Łowiecki”.

Zdaniem Sejmu, art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. może być konfrontowany pod względem zgodności z art. 9 Konstytucji w związku z art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO jedynie w zakresie, w jakim wyrażony w tym przepisie zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny obejmuje szkolenia ptaków łowczych organizowane przez Polski Związek Łowiecki. W części, w jakiej nowelizacja prawa łowieckiego wykluczyła wspomniane praktyki w odniesieniu do szkoleń i sprawdzianów pracy psów myśliwskich, określony we wniosku wzorzec kontroli należy uznać za nieadekwatny.

W konsekwencji dokonanych ustaleń, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. w zakresie, w jakim zakazem płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny obejmuje szkolenia i sprawdziany pracy psów myśliwskich, **nie jest niezgodny** z art. 9 Konstytucji w związku z art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO.

5.3. Zakaz płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny ma istotne znaczenie w procesie tzw. układania ptaków, które – jak się wskazuje w piśmiennictwie – nie jest celem samym w sobie ani sensem sokołnictwa, a jedynie środkiem pozwalającym je praktykować. Podkreśla się, że: „W ciągu kilkunastu lat życia sokoła używanego do polowania, podstawowy okres układania wynosi zaledwie 2-4 tygodnie” (H. Mąka, *Sokołnictwo w XX wieku – bez emocji*, „Myślistwo Ptasze” 1995, s. 13). Z kolei układanie stanowi jeden z etapów obligatoryjnego dla każdej osoby ubiegającej się o uprawnienia do łowienia

zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych szkolenia sokolniczego, organizowanego przez Stację Badawczą PZŁ w Czempiniu (zob. art. 42 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 42 ust. 3 pkt 3 p.1.). Rozpoznanie zarzutów wniosku wymaga ustalenia, czy możliwe jest układanie ptaków łowczych bez kolizji z art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1.

W pierwszej kolejności, tytułem wprowadzenia, wymaga podkreślenia, że na przestrzeni lat metody układania ptaków łowczych ewoluowały. W przeszłości: „Układanie ptaków do łowów zwłaszcza ukrócanie było często bardzo brutalne i niehumanitarne. Złamanie indywidualności ptaka zwłaszcza dziczka, wymagało głodzenia go, dręczenia bezsennością a nawet niezaspokajania jego pragnienia. Chodziło bowiem o doprowadzenie drapieżnika do stanu zupełnego rozbicia nerwowego graniczącego z otępieniem tak, by stał się w końcu posłusznym woli sokolnika. Rzeczywiście, pod wpływem takiej okrutnej, bezwzględnej tresury ptak stawał się powoli posłusznym automatem i sprawnie oraz precyzyjnie działającym, znoszącym z rezygnacją swój los” (M. Mazaraki, *Z sokołami*, „Łowiec Polski” 1973, nr 4, s. 6). Obecnie, w relacjonowanej sferze propagowane jest odmienne podejście: „Dla sokolnika odpowiedzialnego, ptak łowczy to podmiot, a nie narzędzie. Stara się, zgodnie ze stale pogłębianą wiedzą, stwarzać optymalne warunki utrzymywanemu ptakowi łowczemu, a w trakcie układania kieruje się zasadą maksymalizacji relacji pozytywnych” (Z. Bonczar, K.J. Szpetkowski, *Etyka sokolnicza*, „Myślistwo Ptasze” 2017, s. 26).

Szczególnie istotne jednak w niniejszej sprawie jest to, że wyraźnemu przeobrażeniu uległ również stosunek sokolników do praktykowania tzw. napuszczania, czyli etapu układania ptaka myśliwskiego mającego na celu nauczanie i rozbudzenie umiejętności łapania różnych gatunków zwierzyny, polegającego na wypuszczeniu ptaka na zwierzynę. W publikacjach z lat siedemdziesiątych było ono zalecane. Przykładowo Cz. Sielicki pisał: „Napuszczanie ptaka na żywą zdobycz ma na celu nauczanie go polowania. Do tego celu musimy mieć gołębie, kurczaki, kawki, gawrony, wron, młode koty itp. (im więcej gatunków, tym lepiej). Ptaki na które będziemy napuszczać, muszą mieć początkowo przycięte pióra (ogon do połowy i część lotek) lub obciążone sznurkiem przywiązywanym do nogi, aby ofiary nie mogły zbyt szybko latać i wykonywać zwrotów w powietrzu. Nie należy zaczynać napuszczania na zbyt silną zdobycz (np. na starą kurę domową) gdyż «sokół» może być zwyciężony, co na długo zniechęci go do polowania. Pierwszy raz żywego ptaka z podciętymi piórami dajemy w sokolarni – «sokoła»



zwabiamy na rękawicę i trzymanego ptaka rzucamy przed siebie tak aby «sokół» go widział i mówimy «bij». [...] dobrze jest zmieniać zwierzynę, na którą napuszczamy – np. gołębie, kurczaki, kawki, gawrony, wrony (tym ostatnim przycinamy końce pazurów i koniec dzioba), młode koty domowe itp. Ogólnie rzecz biorąc napuszczanie musimy stopniować, tzn. na początku «sokół» musi łatwiej zdobywać swoje ofiary, a później napuszczamy z coraz większej odległości i na coraz silniejszą zdobycz” (tenże, *Układanie ptaków łowczych*, Tuchola 1972, s. 10-12; podobnie we wcześniejszej literaturze przedmiotu, por. A.G. Dehnel Gustaw, *O sztuce układania ptaków drapieżnych do łowów*, Warszawa 1939, s. 35-39).

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, na łamach rocznika sokolniczego, wskazano w odniesieniu do napuszczania, że: „Jest to czynność obecnie rzadko stosowana. Zamiast niej sokoła trenuje się na tzw. wabidle lub bałwanku, które są imitacją ptaka lub królika. Oprócz tego, na pierwszych polowaniach stwarza się sokołowi jak najłatwiejsze okazje do ataku i złapania dzikiej zdobyczy. Jeśli już w ogóle zachodzi potrzeba takiego napuszczenia, to używa się głównie wolierowych bażantów” (H. Mąka, *Sokolnictwo w XX wieku – bez emocji*, „Myślistwo Ptasze” 1995, s. 13).

Z kolei w najnowszej – aczkolwiek poprzedzającej poddaną kontroli Trybunału Konstytucyjnego nowelizację prawa łowieckiego – monografii poświęconej sokolnictwu podkreślono, że: „Napuszczanie nie jest już praktykowane jako etap układania ptaka łowczego. Wprawdzie aktualne przepisy o ochronie gatunkowej zwierząt nie zakazują formalnie tej metody, ale doświadczeni sokolnicy, mając już wypracowane sposoby rozpolowania sokoła czy jastrzębia bez wykorzystywania żywej zwierzyny, zarzucili tego rodzaju praktyki, by nie narażać siebie i sokolnictwa w ogóle na ataki ze strony obrońców praw zwierząt, a uczynili to tym chętniej, że nikomu z nich nie sprawiały one przyjemności. [...] Jeżeli początkujący sokolnik nie może rozpolować jastrzębia czy sokoła za pomocą włóczki czy wabidła i nie potrafi jeszcze precyzyjnie określić, jaką pasję łowiecką ma w danym dniu jego ptak łowczy, to powinien koniecznie poprosić o radę kolegę – doświadczonego sokolnika” (M. Cieślikowski, *Sokolnictwo. Gatunki, utrzymanie, układanie, polowanie*, Multico 2009, s. 70-71).

W branżowym periodyku, w najnowszym stanowisku reprezentatywnym dla analizowanej gałęzi myślistwa, spuentowano zarysowaną tendencję w układaniu ptaków łowczych, wskazując, że: „Sokolnik etyczny stara się nie używać zwierzyny

do podpuszczania sokołów. Stały rozwój techniki w zakresie tzw. sztucznej zdobyczy pozwala wyeliminować konieczność podpuszczania na żywą zwierzynę” (Z. Bonczar, K.J. Szpetkowski, *Etyka sokolnicza*, „Myślistwo Ptasze” 2017, s. 26).

5.4. W kontekście unowocześnianych metod układania ptaków łowczych, pozwalających wykluczyć cierpienie wykorzystywanych w tym celu istot, należy zwrócić uwagę, że charakterystyka sokolnictwa przedstawiona na krajowej liście nie dowodzi, by trening na żywej zwierzynie stanowi trwały element tradycji sokolnictwa. Mowa jest wprawdzie o tym, że: „Sokolnictwo od tysięcy lat bazuje na tych samych zasadach pracy z ptakami drapieżnymi”, jednak jako przykład wskazane są wyłącznie niezmieniające się od wieków „liczne utensylia sokolnicze”. Zważywszy, że wedle art. 2 Konwencji UNESCO: „Dla celów niniejszej Konwencji, uwaga będzie skierowana wyłącznie na takie niematerialne dziedzictwo kulturowe, które [...] odpowiada [...] zasadom zrównoważonego rozwoju”, należy nawet wyrazić wątpliwość, czy trening na żywej zwierzynie (który musi wszak łączyć się z jej chwytaniem, przetrzymywaniem, ranieniem i zabijaniem) mógłby w ogóle zostać uznany za składową niematerialnego dziedzictwa kulturowego chronionego mocą przywołanej umowy międzynarodowej. Zgodnie z rozumieniem przyjmowanym przez Trybunał Konstytucyjny przez pryzmat dokumentów prawa międzynarodowego (z którego pojęcie to się wywodzi) pojęcie „zrównoważonego rozwoju” oznacza bowiem wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najbardziej ograniczona (jak najmniej szkodliwa), a korzyści społeczne były proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód (wyrok pełnego składu TK z 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp.2/09).

Warto zaznaczyć, że opis objętego ochroną zjawiska sokolnictwa prezentowany przez NID zawiera stwierdzenie, że jest ono: „żywą praktyką, która do tradycyjnych elementów ciągle dołącza zdobycze współczesności, twórczo adaptując je do potrzeb sokolników” ([http://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo\\_niematerialne/Krajowa\\_inwentaryzacja/Krajowa\\_lista\\_NDK/](http://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo_niematerialne/Krajowa_inwentaryzacja/Krajowa_lista_NDK/); dostęp: 3 października 2019 r.). Także w piśmiennictwie akcentuje się dynamikę i zmienność w obrębie dziedzictwa niematerialnego. Przykładowo A. Frankiewicz wskazuje, że: „Ochrona polegać ma na dbałości o trwanie międzypokoleniowego przekazu wiedzy, praktyk i umiejętności, w trakcie którego dochodzić może jednak do przekształcenia dziedzictwa pod wpływem aktualnych

warunków społecznych i okoliczności. Dziedzictwo niematerialne jest więc tradycyjne i współczesne zarazem. Ze swej natury jest ono zmienne, poszczególne jego zjawiska bądź to ulegają uwydatnieniu, bądź zanikają, dając wcześniej początek nowym formom wyrazu" (taż, *O pojęciu i znaczeniu dziedzictwa niematerialnego oraz o zjawiskach świata współczesnego, które mu zagrażają*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 112). Podobnie wypowiada się A. Hulubaś, stwierdzając: „To, że niematerialne dziedzictwo kulturowe ma charakter niezwykle dynamiczny, wydaje się nie budzić dzisiaj szczególnych wątpliwości, podobnie zresztą jak stwierdzenie, że czynniki społeczno-gospodarcze wywierają wpływ na praktyki, wierzenia, rzemiosło i inne tradycje ludowe. Sam termin «żywe dziedzictwo», niejednokrotnie używany zamiennie z pojęciem niematerialnego dziedzictwa kulturowego [...], z samej definicji zakłada występowanie wraz z upływem czasu organicznych przemian, co stanowi kolejny aspekt powszechnie akceptowanej cechy dziedzictwa niematerialnego jako zbioru realizowanych w sposób aktywny praktyk, przekazywanych z pokolenia na pokolenie i będących znakiem tożsamości kulturowej danej społeczności” (taż, *Działania na rzecz zapewnienia zrównoważonej przyszłości niematerialnego dziedzictwa kulturowego Rumunii: korzyści i czynniki ryzyka* [w:] *Doświadczenia w ochronie krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Chin. 10-lecie wejścia w życie Konwencji UNESCO z 2003 roku w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, red. H. Schreiber, s. 441; [http://cyfrowaetnografia.pl/Content/6210/TomPolski\\_www\\_29-01-2018\\_cz3-4.pdf](http://cyfrowaetnografia.pl/Content/6210/TomPolski_www_29-01-2018_cz3-4.pdf); dostęp: 3 października 2019 r.).

Jeśli napuszczanie na żywą zwierzynę – które nieuchronnie skutkuje chwytem, przetrzymywaniem, ranieniem lub zabijaniem tej zwierzyny – jest w jakimś wymiarze nadal stosowane, to zakaz wyrażony w art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. wymusi zaprzestanie tych praktyk i modyfikację metod układania ptaków łowczych. W świetle powyższych uwag zmiana tego rodzaju nie może być jednak postrzegana jako zagrożenie dla tradycji łowów z ptakami ani obniżenie jej ochrony, jako elementu niematerialnego dziedzictwa kulturowego.

Nieco innej optyki wymaga rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności ustanowionego w zakwestionowanym przepisie prawa łowieckiego zakazu płoszenia zwierzyny. Jeśli bowiem szkolenie odbywa się w terenie, wyeliminowanie płoszenia (niezdefiniowanego w ustawie, zaś na gruncie języka polskiego rozumianego jako postępowanie, które powoduje u zwierzęcia strach, przerażenie, nad którym nie jest

ono w stanie zapanować, skutkujące zwykle niepohamowaną ucieczką) może się okazać nieuniknionym skutkiem ubocznym aktywności zarówno człowieka, jak i ptaka łowczego. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 1 p.1.: „Marszałek województwa, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, może zezwolić na odstępstwo od zakazu płoszenia zwierząt łownych. Zezwolenie może być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych oraz jeżeli nie jest szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji zwierząt łownych”. Jak widać, w uzasadnionych sytuacjach ustawodawca dopuszcza wyjątek od zakazu ustanowionego w kwestionowanym art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. i godzi się na płoszenie zwierząt łownych po uprzednim uzyskaniu zezwolenia w formie aktu administracyjnego wydanego przez marszałka województwa przy udziale PZŁ, co ma szczególne znaczenie, zważywszy, że obowiązkowe dla sokołników szkolenia organizuje właśnie PZŁ.

5.5. W obliczu wykazanej wyżej, zachodzącej stopniowo lecz jednoznacznej w skutkach zmiany podejścia do napuszczania, jako metody układania ptaków łowczych, należy sformułować dwa istotne w niniejszej sprawie wnioski. Po pierwsze, trening na żywej zwierzynie nie stanowi trwałego elementu tradycji sokołnictwa, po drugie zaś, nie jest niezbędnym etapem szkolenia ptaków łowczych, *ergo* nie warunkuje dalszego kultywowania omawianej formy myślistwa. W konsekwencji należy uznać, że chwytanie, przetrzymywanie, ranienie i zabijanie zwierzyny nie jest konieczne w procesie szkolenia ptaków łowczych. Z kolei wyrażony w kwestionowanym art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1. zakaz płoszenia zwierzyny nie ma charakteru bezwzględnego. Prawo łowieckie przewiduje odpowiedni instrument pozwalający objąć organizowane przez PZŁ szkolenia ptaków łowczych odstępstwem od zakazu płoszenia zwierzyny.

Podsumowując przedstawione argumenty, Sejm wyraża stanowisko, że art. 9 ust. 1 pkt 2 p.1., w zakresie, w jakim zakazem płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny obejmuje szkolenia ptaków łowczych, organizowane przez Polski Związek Łowiecki, **jest zgodny** z art. 9 Konstytucji w związku z art. 11 i art. 13 Konwencji UNESCO.

### **III. Samorządność Polskiego Związku Łowieckiego**

#### **1. Przedmiot kontroli**

1.1. Kolejny przepis wymieniony w *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli, art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej, stanowi: „W ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 oraz z 2018 r. poz. 50 i 650) wprowadza się następujące zmiany: [...] art. 32a otrzymuje brzmienie: «Art. 32a. 1. Organami Polskiego Związku Łowieckiego są:

1) Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, jako najwyższa władza Polskiego Związku Łowieckiego, który ustala kierunki działania Polskiego Związku Łowieckiego oraz realizuje inne zadania przewidziane statutem;

2) Naczelna Rada Łowiecka, do zadań której należy nadzór nad działalnością Zarządu Głównego oraz realizacja innych zadań przewidzianych statutem;

3) Zarząd Główny jako organ zarządzający i reprezentujący Polski Związek Łowiecki na zewnątrz, nadzorujący działalność zarządów okręgowych, a także realizujący inne zadania przewidziane statutem;

4) Główny Sąd Łowiecki i okręgowe sądy łowieckie jako organy orzekające w postępowaniu dyscyplinarnym;

5) Główny Rzecznik Dyscyplinarny i okręgowi rzecznicy dyscyplinarni jako organy prowadzące dochodzenia dyscyplinarne;

6) Kapituła Odznaczeń Łowieckich jako organ nadający odznaczenia łowieckie;

7) okręgowe zjazdy delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, które realizują zadania przewidziane statutem;

8) zarządy okręgowe jako organy terenowe Zarządu Głównego.

2. Kadencja organów Polskiego Związku Łowieckiego, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 4-7, trwa 5 lat. Członkiem organów Polskiego Związku Łowieckiego, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 4-7, można być nie dłużej niż przez dwie rozpoczęte kadencje. Z chwilą objęcia funkcji w organie Polskiego Związku Łowieckiego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 4-7, na drugą kadencję osoba taka traci prawo do bycia ponownie wybraną albo powołaną do tego organu.

3. Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego tworzą, wyłonieni w wyborach pośrednich, przedstawiciele kół łowieckich i przedstawiciele członków niezrzeszonych w kołach łowieckich.

4. W skład Naczelnej Rady Łowieckiej wchodzi członkowie wybrani przez okręgowe zjazdy delegatów – po jednym z każdego okręgu.

5. 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.

6. 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.

8. W skład Kapituły Odznaczeń Łowieckich wchodzi 11 członków powoływanych przez Naczelną Radę Łowiecką.

9. Okręgowy zjazd delegatów tworzą wyłonieni w wyborach bezpośrednich przedstawiciele kół łowieckich i przedstawiciele członków niezrzeszonych w kołach łowieckich.»”.

1.2. Zgodnie z poczynionymi na wstępie ustaleniami, w okolicznościach niniejszej sprawy trzeba uznać, że intencją wnioskodawcy było zakwestionowanie art. 32a p.ł. Do tego przepisu odnosi się dalsza analiza oraz wnioski Sejmu.

## **2. Zarzuty wnioskodawcy**

Zdaniem grupy posłów art. 1 ust. 11 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim zmienia art. 32a p.ł. (*ergo*: art. 32a p.ł. w nowym brzmieniu), narusza art. 17 Konstytucji, ponieważ przewidziane w nim mechanizmy wyboru i powoływania Łowczego Krajowego przez ministra do spraw środowiska wprowadzają relację bezpośredniej podległości, co w konsekwencji pozbawiać ma PZŁ samorządności. Ponadto z przepisów o kadencyjności wyłączone zostały niektóre organy PZŁ, a więc

Zarząd Główny, w skład którego wchodzi Łowczy Krajowy i zarządy okręgowe, jako organy terenowe Zarządu Głównego. Brak kadencji tych organów skutkuje – w ocenie wnioskodawcy – możliwością ich odwołania przez ministra właściwego ds. środowiska w każdym momencie bez podania przyczyny. W świetle kwestionowanych regulacji, jedyny społeczny organ kontrolny, przejmujący również obowiązki Głównej Komisji Rewizyjnej – Naczelna Rada Łowiecka, nie może odwołać Zarządu Głównego PZŁ nawet, jeżeli ten narusza przepisy Statutu PZŁ lub inne akty prawne. Tym samym ustawodawca całkowicie zlikwidował udział czynnika społecznego w pracy i kontroli pracy PZŁ.

### **3. Wzorzec kontroli**

3.1. Zgodnie ze stanowiącym wzorzec kontroli art. 17 Konstytucji, z woli ustawodawcy mogą funkcjonować „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2).

3.2. Stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie wskazywał, że przytoczony przepis nie stwarza ustawodawcy możliwości kreowania dowolnych samorządów zawodowych i wyposażania ich w dowolne kompetencje, lecz przewiduje tworzenie w drodze ustawy zwykłej samorządów zawodowych o cechach konstytucyjnie wyznaczonych (zob. wyrok TK z 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07). Tymi cechami są: reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należyтым ich wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Istota samorządu zawodów zaufania publicznego wyraża się w harmonijnym łączeniu tych tak samo ważnych funkcji: ochrony partykularnych interesów grupy wykonującej określony zawód i ochrony interesu publicznego, oraz w dążeniu do ich uzgadniania przez samych zainteresowanych (zob. wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00).

3.3. W art. 17 ust. 2 Konstytucji przewidziana jest możliwość ustawowego powołania innych samorządów, jednak – co akcentuje się w piśmiennictwie – nie wiadomo ani jakiego miałyby być one rodzaju, ani jakie funkcje publiczne miałyby im zostać powierzone (P. Sarnecki, *komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 486-487). Uwzględniając drugie zdanie ust. 2 omawianego artykułu można dojść do wniosku, że chodzi tu w szczególności o samorząd gospodarczy oraz o samorząd zawodowy, ale innych zawodów niż zawody zaufania publicznego (*ibidem*; zob. także M. Szydło, *komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja RP. Tom I, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 455-458). W wyroku z 24 marca 2015 r. (sygn. akt K 19/14) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Działanie samorządów tego rodzaju [o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji – uwaga własna] jest wyrazem tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja nie określiła celów samorządów tworzonych na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Uprawnienia samorządu nie mogą więc ograniczać wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, np. przez nadawanie prawa do wykonywania zawodu. Podobnie uprawnienia te nie mogą ograniczać wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), obejmującej, w ogólnym ujęciu, wolność wyboru, wolność wykonywania działalności gospodarczej oraz swobodę umów zawieranych w ramach jej prowadzenia. Jeśli więc ustawodawca przyjmuje, że dana profesja nie jest zawodem zaufania publicznego, musi konsekwentnie uznać, że istnienie samorządu zawodowego, który ograniczałby wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej, jest niedopuszczalne”.

3.4. Z uwagi na to, że we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie, jako wzorzec kontroli wskazany został cały art. 17 Konstytucji (obydwa jego ustępy), warto nadmienić, że kwestię wzajemnej relacji samorządów, o których mowa w ust. 1 i ust. 2 tego artykułu podejmował już Trybunał Konstytucyjny. Jego zdaniem: „W świetle przepisów art. 17 Konstytucji, w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonować mogą «samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego» (ust. 1) oraz «inne rodzaje samorządu» (ust. 2). Te «inne rodzaje samorządu» z ust. 2 obejmują również, *a contrario*, «samorzady zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego». Należy podkreślić, że reżym prawny



obu rodzajów samorządu z art. 17 konstytucji nie jest identyczny. W szczególności dla samorządów zawodowych z ust. 1 konstytucja określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest «sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony». Pociąga to za sobą przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody. Z kolei «innym rodzajom samorządu», o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie określiła żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego" (tak wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00; podobnie na ten temat wyrok pełnego składu TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

#### **4. Analiza zgodności**

4.1. Polski Związek Łowiecki jest powołanym na mocy odrębnej ustawy (prawa łowieckiego) zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych (kół łowieckich), które działa na podstawie przepisów prawa łowieckiego i statutu zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw środowiska (zob. statut Polskiego Związku Łowieckiego będący załącznikiem do uchwały XXIV Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego z dnia 16 lutego 2019 r.; dalej: statut PZŁ; [https://www.pzlow.pl/images/Statut\\_PZL\\_z\\_zalacznikami\\_1-3.pdf](https://www.pzlow.pl/images/Statut_PZL_z_zalacznikami_1-3.pdf) [dostęp: 3 października 2019 r.]). Posiada osobowość prawną i wykonuje zadania z zakresu gospodarki łowieckiej, definiowanej przez art. 4 ust. 1 p.ł. jako „działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny” (art. 32 p.ł.). Zgodnie z art. 34 p.ł., do zadań PZŁ należy m.in.: 1) prowadzenie gospodarki łowieckiej, 2) troska o rozwój łowiectwa i współdziałanie z administracją rządową i samorządową, jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i parkami narodowymi oraz organizacjami społecznymi w ochronie środowiska przyrodniczego, w zachowaniu i rozwoju populacji zwierząt łownych i innych zwierząt dziko żyjących; 3) pielęgnowanie historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa; 4) ustalanie kierunków i zasad rozwoju łowiectwa, zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych; 5) czuwanie nad

przestrzeganiem przez członków Polskiego Związku Łowieckiego prawa, zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich; 6) prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego; 7) organizowanie szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego; 8) realizacja innych zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw środowiska. Polski Związek Łowiecki wykonuje również szereg zadań o charakterze opiniodawczym (zob. art. 5, art. 10 ust. 2, art. 28 ust. 4, art. 44 ust. 1 i ust. 2, art. 45 ust. 1 p.t.).

4.2. Jednoznaczne określenie charakteru prawnego PZŁ nie jest łatwe. Jakkolwiek jest to organizacja typu zrzeszeniowego (korporacyjnego), niezasadne jest jej kwalifikowanie jako stowarzyszenia. Pogląd ten dominuje w piśmiennictwie (zob. J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Zielona Góra 1994, s. 21; W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 156; M. J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 76; P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie polskim*, Warszawa 2002, s. 37; por. jednak T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 100). Potwierdzeniem jego trafności jest treść art. 35a ust. 2 p.t., zgodnie z którym jedynie przepisy regulujące zasady gospodarki finansowej stowarzyszeń stosuje się do gospodarki finansowej Polskiego Związku Łowieckiego i to tylko odpowiednio, a także treść art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 713), zgodnie z którym jej przepisom nie podlegają organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw. Z drugiej strony, ze względu na spektrum ustawowo określonych zadań PZŁ, jego status w sferze prawa publicznego zbliża się do podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, funkcjonalnie mieszczącego się w jej strukturze. W piśmiennictwie podmioty takie określa się jako zdecentralizowane formy administracji publicznej albo podmioty wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej (zob. P. Radziejewicz, *W sprawie zgodności przepisów Prawo łowieckie z Konstytucją*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4, s. 16-17 i cyt. tam dalsza literatura przedmiotu). Według nieco innego ujęcia, PZŁ jest specyficzną organizacją, łączącą cechy stowarzyszenia, samorządu osób wykonujących łowiectwo i – w zakresie gospodarki łowieckiej

– samorządu gospodarczego (zob. B. Wierzbowski [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 463; W. Radecki, *Prawo łowieckie...*, s. 164).

Charakterystyki Polskiego Związku Łowieckiego dokonał w jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11) stwierdził on m.in., że PZŁ należy do osób prawnych typu zrzeszeniowego, tzn. grupujących określone grono osób fizycznych i prawnych (*in casu*: kół łowieckich) oraz podejmujących aktywność przewidzianą w ustawie. Członkowie tworzą określoną grupę społeczną (choć nie zawodową), dającą się wyodrębnić ze względu na prowadzoną przez nich działalność w zakresie łowiectwa, w tym w szczególności zainteresowanie polowaniem. Według TK, Polski Związek Łowiecki nie może być zakwalifikowany jako stowarzyszenie, ruch obywatelski lub inne dobrowolne zrzeszenie albo fundacja, o których mowa w art. 12 Konstytucji, pomimo niemającego przymusowego charakteru sposobu nawiązania stosunku członkostwa i wynikających z tego następstw. Przesądza o tym fakt, iż PZŁ nie jest zrzeszeniem dobrowolnym, gdyż nie jest on rozwiązywany i tworzony z inicjatywy jego członków, zaś brak przynależności do PZŁ wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla jednostek (niemożność wykonywania określonych praw). Jak wskazał Trybunał: „ustawowa wyłączność, jaką posiada PZŁ w zakresie prowadzenia określonej działalności w postaci gospodarki łowieckiej oraz w zakresie dopuszczalności do wykonywania polowania, uzasadnia zatem kwalifikowanie go jako ustanowionego z woli ustawodawcy przymusowego zrzeszenia osób zainteresowanych wykonywaniem polowania oraz partycypowaniem w wykonywaniu zadań związanych z szeroko pojętym administrowaniem sprawami łowiectwa. Każdy, kto zamierza prowadzić taką działalność, powinien ubiegać się o członkostwo w PZŁ, które w tym znaczeniu przestaje mieć charakter przynależności dobrowolnej”. Z tego powodu TK stwierdził, iż w PZŁ dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Polski Związek Łowiecki „wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji”. Pomimo, że PZŁ nie jest tworzony z inicjatywy obywateli, to jednak przynależność do niego ma charakter dobrowolny. Zdaniem Trybunału, PZŁ wykazuje „pewne cechy stowarzyszenia, choć cechy te są właściwe również klasycznym samorządom zawodowym, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej”. Do takich zaliczył: wspólne zainteresowania członków dziedziną, jaką jest gospodarka łowiecka (zwłaszcza wykonywanie polowania), przywiązanie do tradycji i obyczajów łowieckich, gotowość pielęgnowania historycznych wartości

kultury materialnej i duchowej łowiectwa, a także czuwanie nad przestrzeganiem przez jego członków zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich. W konkluzji Trybunał stwierdził, iż PZŁ jest utworzonym ustawą, a więc z woli państwa, zrzeczeniem osób fizycznych i prawnych. Działa na podstawie ustawy i uchwalonego przez swoje władze statutu (po nowelizacji – wymagającego zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska). Na podstawie ustawy i w zgodzie z jej postanowieniami wykonuje powierzone mu zadania publiczne, pozostając w tym zakresie pod nadzorem państwa. Trybunał Konstytucyjny do funkcji administracji publicznej powierzonej PZŁ zaliczył w szczególności: kompetencję do przyznawania i pozbawiania prawa wykonywania polowania, ustalanie zasad etycznych i deontologicznych tej grupy społecznej, jak również sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego. Nie jest więc samodzielną organizacją (utworzoną dobrowolnie), na którą państwo scedowało obowiązki.

Sposób, w jaki TK zrekonstruował status PZŁ, spotkał się z odzewem w literaturze przedmiotu. Poza opracowaniami w zasadzie tylko relacjonującymi ustalenia sądu konstytucyjnego (np. A. Trela, *Udział osób pełniących funkcje publiczne w zarządzaniu kołem łowieckim*, „RPEiS” 2016, nr 3, s. 112-114), wskazać można takie, których autorzy nie podzielają wszystkich wniosków sformułowanych w wyroku wydanym we wspomnianej sprawie o sygn. akt K 21/11 (np. R. Stec, *Komentarz do art. 32 ustawy – Prawo łowieckie*, Lex/el. 2014, nr 169515). W piśmiennictwie odnotowano również, że TK nie rozstrzygnął „do jakiej kategorii podmiotów prawnych należałoby PZŁ zaliczyć. Zajął stanowisko, że nie jest on stowarzyszeniem. Nie uznał, że jest samorządem, o którym mowa w art. 17 ust. 1 lub 2 Konstytucji, ale przyznał, że ma pewne cechy zarówno samorządu zawodowego (art. 17 ust. 1 Konstytucji), jak i samorządu gospodarczego (art. 17 ust. 2 Konstytucji). W ocenie TK, PZŁ jest związkiem utworzonym ustawą przez państwo i wykonującym z jego woli zadania należące do państwa, w szczególności w zakresie ochrony środowiska oraz prowadzenia gospodarki łowieckiej. Zgodnie bowiem z art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji obowiązek ochrony środowiska naturalnego spoczywa na państwie, przy czym łowiectwo jest elementem ochrony środowiska przyrodniczego, o czym stanowi art. 1 ustawy — Prawo łowieckie” (N.K. Gesek, *Glosa do wyroku TK z 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 160). Zdaniem cytowanego autora, „Polski Związek Łowiecki należy uznać za pewnego rodzaju «hybrydę» prawną. Nie można go bowiem zakwalifikować

jednoznacznie do żadnej z form organizacyjnych wymienionych w konstytucji. Właściwa wydaje się zatem teza, że ustawodawca chciał powierzyć sprawy związane z administrowaniem sprawami łowiectwa określonej wspólnocie, której członkowie mają wspólne zainteresowania. Jednocześnie ich interesy mają być artykułowane i realizowane za pośrednictwem PZŁ, utworzonego z woli państwa (ustawą) i pozostającego pod jego nadzorem, o czym rozstrzyga przepis art. 35a prawa łowieckiego. [...] państwo powierzyło administrowanie sprawami łowiectwa wspólnocie zrzeszonej w PZŁ, co nie znaczy, że formuła związku została dokładnie przemyślana. W powyższym kontekście słuszne będzie postawienie następującej tezy: PZŁ nie można zaliczyć do żadnej ze wspólnot, o których mowa w artykułowanej części konstytucji. Jednocześnie, wzbogacając wywód Trybunału, należy zauważyć, że państwo w zamian za przywilej polowania nałożyło na wspólnotę określone zadania, w szczególności w zakresie ochrony środowiska oraz prowadzenia gospodarki łowieckiej" (*ibidem*).

4.3. Zważywszy na zarysowaną powyżej specyfikę Polskiego Związku Łowieckiego, niezależnie od pewnych nadal nierozstrzygniętych kwestii teoretycznych, nie można – w ocenie Sejmu – przyjąć, że regulacje dotyczące procedury wyłaniania jego władz pozostają w znaczącym związku z treścią któregośkolwiek z dwóch ustępów artykułu Konstytucji powołanego jako wzorzec kontroli. W przypadku art. 17 ust. 1 Konstytucji jest to oczywiste w stopniu nie wymagającym szerszych wyjaśnień. Członkowie PZŁ nie tworzą grupy zawodowej (co potwierdził także TK w cytowanym wcześniej wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). W ich wypadku nie może być zatem mowy o adekwatności unormowań odnoszących się do samorządu zawodu zaufania publicznego, jakie zawarte są w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Z kolei gdy chodzi o art. 17 ust. 2 Konstytucji i wskazane w nim „inne rodzaje samorządu”, to trzeba zauważyć, iż samo posiadanie przez PZŁ „wielu istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11), nie jest wystarczające dla uznania, że mamy do czynienia z tego rodzaju samorządem, tym bardziej, iż w ocenie TK Polski Związek Łowiecki wykazuje także „pewne cechy stowarzyszenia, choć cechy te właściwe są również klasycznym samorządom zawodowym, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej” (*ibidem*).

Trzeba wreszcie podkreślić, że dostrzeżone przez TK, w toku charakterystyki PZŁ, istotne cechy samorządu, którego dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji, mające – w przekonaniu wnioskodawcy – wystarczająco uzasadniać posłużenie się art. 17 Konstytucji dla oceny unormowań prawa łowieckiego, zostały odtworzone przez Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim na gruncie ustawodawstwa zwykłego. To właśnie ustawodawca wyposażył PZŁ w pewne atrybuty oraz właściwości pozwalające doszukiwać się podobieństwa tego zrzeszenia do samorządu i od ustawodawcy zależy, czy pozostaną one niezmienione. Ewentualna modyfikacja statusu PZŁ w drodze nowelizacji prawa łowieckiego może wzmocnić jego cechy, które są typowe dla samorządu (o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji), albo pozbawić go tych cech. *De lege lata* PZŁ nie może jednak być uznany za samorząd wskazany w przepisie określonym jako wzorzec kontroli.

W piśmiennictwie wyrażona jest opinia, że utworzenie „innych rodzajów samorządu” jest „zawsze fakultatywną, samodzielną i autonomiczną decyzją ustawodawcy, który może się w tym względzie kierować swoimi własnymi priorytetami i preferowanymi przez siebie wartościami, o ile rzecz jasna te ostatnie nie kolidują z aksjologią Konstytucji RP” (M. Szydło, *komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja RP. Tom I, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 458). Podobne stwierdzenie odnaleźć można w wyroku TK z 24 marca 2015 r. (sygn. akt K 19/14): „Utworzenie samorządów, o których mowa w art. 17 Konstytucji, jest pozostawione ocenie ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona, przy czym ograniczenia wynikają z rodzaju samorządów i celów ich powołania. Jeśli zatem ustawodawca dostrzeże konieczność wykonania pewnych zadań publicznych i uzna, że powołanie samorządu zawodowego jest efektywnym sposobem ich osiągnięcia, to może zdecydować o utworzeniu właściwego rodzaju samorządu. Dotyczy to samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego w celu sprawowania pieczy nad należytym wykonaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego, ponadto samorządu innych zawodów, a także samorządu gospodarczego w celu ochrony interesów przedsiębiorców przed działaniem administracji państwowej i samorządowej”. W konkluzji uznać trzeba, że skoro *de lege lata* Polski Związek Łowiecki nie jest samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego ani innym rodzajem samorządu, to ustawodawca – regulując jego ustrój wewnętrzny, sposób wyłaniania lub obsadzania

organów oraz zależności między nimi – nie podlega ograniczeniom wynikającym z art. 17 Konstytucji.

4.4. Dokonane ustalenia prowadzą do wniosku, że wnioskodawca, błędnie przyjmując, iż art. 17 Konstytucji znajduje zastosowanie względem Polskiego Związku Łowieckiego, nieprawidłowo określił punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności art. 32a p.ł. W przypadku braku wspólnej płaszczyzny porównawczej pomiędzy przedmiotem a wzorcem kontroli Trybunał Konstytucyjny posługuje się formułą „nie jest niezgodne” (por. J. Królikowski, A.V. Prokop, *Wyrok o braku niezgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 4, s. 46; w nowszym orzecznictwie zob. np. wyrok TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt K 18/17). W związku z tym, z uwagi na wskazanie przez grupę posłów nieadekwatnego względem zaskarżonej regulacji wzorca kontroli, Sejm wnosi o uznanie, że art. 32a p.ł. **nie jest niezgodny** z art. 17 Konstytucji.

4.5. Sejm uznaje za celowe podkreślić, że wzorca kontroli nieprawidłowo wyznaczonego przez grupę posłów nie skorygował, pomimo zaproponowanej modyfikacji, Rzecznik Praw Obywatelskich. W przedstawionym przezeń stanowisku (por. pkt II.4.2 niniejszego pisma), RPO wyraził przekonanie, że „PZŁ może zostać uznany za zrzeszenie w rozumieniu art. 58 Konstytucji RP. [...] 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” (pismo procesowe, s. 12). W efekcie, RPO ustosunkował się do relacji zgodności art. 32a ust. 2 i 5-6 p.ł. z art. 17 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 Konstytucji. Na tym tle należy odnotować dwie uwagi. Po pierwsze, z trybunalskiego orzecznictwa wynika, że realizowany na podstawie art. 42 pkt 10 ustawy o TK udział RPO w postępowaniu przed TK nie może służyć naprawieniu braków formalnych lub merytorycznych wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (zob. m.in. wyroki TK z: 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10; 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17 oraz postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04). Po drugie, przytoczone powyżej stanowisko TK w sprawie charakteru PZŁ i kwalifikowanie go, jako ustanowionego

z woli ustawodawcy przymusowego zrzeszenia osób zainteresowanych wykonywaniem polowania oraz partycypowaniem w realizacji zadań związanych z szeroko pojętym administrowaniem sprawami łowiectwa, wykonującego powierzone mu zadania publiczne pod nadzorem państwa, wyklucza przyjęcie, że członkostwo w PZŁ jest realizacją wolności zrzeszania się, o której mowa w art. 58 Konstytucji (szerzej na temat treści normatywnej tego wzorca kontroli zob. pkt IV.3 oraz IV.5 stanowiska; odmienny pogląd, *in casu* bez szerszego uzasadnienia, przedstawia: R. Stec, *komentarz do art. 32* [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Lex/el. 2014, nr 169515).

Konkludując, zarzuty podniesione przez Rzecznika wobec art. 32a ust. 2 i 5-6 p.ł. powinny **pozostać bez rozpoznania**.

#### **IV. Odpowiedzialność za cudze zobowiązania a wolność zrzeszania się**

##### **1. Przedmiot kontroli**

Zarzutem niekonstytucyjności wnioskodawca objął również art. 1 ust. 12 ustawy nowelizującej, który zmienił art. 33 p.ł., dodając do niego cztery nowe ustępy. Stosownie do poczynionych na wstępie uwag Sejm przyjmuje, że intencją grupy połów było poddanie kontroli nowych przepisów prawa łowieckiego, których brzmienie jest następujące:

– „W przypadku likwidacji koła łowieckiego, gdy majątek koła łowieckiego nie jest wystarczający na pokrycie zobowiązań koła z tytułu odszkodowań, o których mowa w art. 46 ust. 1, Polski Związek Łowiecki odpowiada za te zobowiązania koła łowieckiego” (art. 33 ust. 2a p.ł.);

– „W przypadku uchybienia przez koło łowieckie terminowi, o którym mowa w art. 46c ust. 8 lub art. 46e ust. 3, Polski Związek Łowiecki ponosi solidarną odpowiedzialność za zobowiązania tego koła z tytułu odszkodowań, o których mowa w art. 46 ust. 1” (art. 33 ust. 2b p.ł.);

– „W przypadku, o którym mowa w ust. 2a, Polskiemu Związkowi Łowieckiemu przysługuje roszczenie regresowe do członków zarządu koła łowieckiego. Członek zarządu koła łowieckiego może się uwolnić od odpowiedzialności, o której mowa w zdaniu poprzednim, jeżeli wykaze, że nie ponosi



winy za niewywiązanie się przez koło łowieckie z zobowiązania z tytułu odszkodowań, o których mowa w art. 46 ust. 1" (art. 33 ust. 2c p.ł.);

– „W przypadku, o którym mowa w ust. 2b, Polskiemu Związkowi Łowieckiemu przysługuje roszczenie regresowe do koła łowieckiego" (art. 33 ust. 2d p.ł.).

## **2. Zarzuty wnioskodawcy**

Niezgodności art. 1 ust. 12 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim zmienia art. 33 p.ł., z art. 58 w związku z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca upatruje w tym, że nakładając na PZŁ obowiązek spłaty zobowiązań, za które podmiot ten nie odpowiada, naruszeniu ulegają swobody obywatelskie i wolność zrzeszania się. Polski Związek Łowiecki utrzymuje się ze składek swoich członków a nie z przychodów z tusz zwierzyny (tj. środków publicznych, które trafiają do kół łowieckich, posiadających odrębną osobowość prawną). Wprowadzenie mechanizmów przejmowania zobowiązań finansowych jednego podmiotu prawnego przez inny niezależny podmiot prawny jest – zdaniem grupy posłów – wątpliwe z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, który ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ponadto mechanizm ten jest „zastosowaniem odpowiedzialności zbiorowej, która nie jest dopuszczalna w demokratycznym państwie urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Według wnioskodawcy przyjęte regulacje zniechęcą osoby pracujące społecznie w zarządach kół łowieckich do zasiadania w powyższych organach, z uwagi na ryzyko dochodzenia od nich roszczeń w przypadku likwidacji lub rozwiązania koła, co ma ograniczać wolność zrzeszania się, zagwarantowaną w art. 58 Konstytucji. Obawy przed udziałem w wolnych zrzeszeniach związane z utratą własnego majątku są również – w ocenie grupy posłów – nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

## **3. Wzorzec kontroli**

3.1. Zgodnie z art. 58 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się" (ust. 1); „Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania

takiego zrzeczenia orzeka sąd” (ust. 2). „Ustawa określa rodzaje zrzeczeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeczeniami” (ust. 3).

Jeszcze na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności społecznej, gospodarczej, kulturalnej, a także politycznej. Wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach rozmaitą postać i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne. Przepisy ustaw zwykłych przewidują różnorodne postacie organizacyjne dla wspólnej aktywności społecznej obywateli, dostosowane do różnych potrzeb. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostali poza organizacją, może z poszczególnymi formami organizacyjno-prawnymi wiązać różne skutki prawne (zob. orzeczenie TK z 12 lutego 1991 r., sygn. akt K 6/90; podobnie w wyroku TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

„Przepisy obecnej Konstytucji określają zasadę wolności zrzeszania się w sposób bardzo ogólny. Dlatego też wolność ta obejmuje swym zakresem szeroki katalog podmiotów, w pierwszej kolejności wymienionych wprost w Konstytucji, takich jak stowarzyszenia czy związki zawodowe, ale także inne dobrowolne organizacje” (wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Trybunał Konstytucyjny czyni w swoim orzecznictwie zastrzeżenie, że: „art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Przepis ten znajduje się w części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem «Wolności i prawa polityczne», co nie oznacza wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeczeń niemających «politycznego» charakteru. Istotą zrzeszania się jest bowiem wspólne rozwijanie różnych aspektów obywatelskiej aktywności, nie tylko politycznej, ale także kulturalnej czy gospodarczej. Tym samym o tym, czy dana organizacja będzie korzystać z gwarancji wynikających z art. 58 Konstytucji, nie może decydować wyłącznie charakter prowadzonej przez nią działalności” (*ibidem*, podobnie w wyroku TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zasada wolności zrzeszania się obywateli nie ma charakteru absolutnego. Podlega ona ograniczeniom, które – pod warunkiem zachowania wymogów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji – mogą być ustanawiane w ustawach (m.in. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00).

Ograniczenia te nie mogą być arbitralne i należy je stosować z dużą dozą powściągliwości. Charakter omawianej wolności wymaga bowiem zachowania autonomii oraz swobody wyboru jednostki, która w ten sposób korzysta ze swoich konstytucyjnych uprawnień (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

3.2. Jako przepis związkowy względem art. 58 Konstytucji, grupa posłów wskazała art. 2 Konstytucji, wedle którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego oraz przedstawicieli doktryny, konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga uzasadnienia odrębnego i właściwego do swej treści. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które komponują się, tworząc różne testy (m.in. wyroki TK z: 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11; 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18). Składające się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, tzw. subzasady, nie zostały wprawdzie ujęte *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (m.in. wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13).

#### **4. Analiza zgodności**

4.1. Szeroko zarysowana charakterystyka Polskiego Związku Łowieckiego (por. punkt III.4 niniejszego stanowiska) pozwala bez dodatkowych głębszych analiz sformułować wniosek, że określony przez grupę posłów wzorzec kontroli, tj. art. 58 Konstytucji, jest nieadekwatny względem zakresu art. 33 ust. 2a-2d p.ł., który reguluje zasady odpowiedzialności PZŁ za zobowiązania kół łowieckich. Zrekonstruowany powyżej i znajdujący potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego statusu PZŁ wyklucza przyjęcie, że członkostwo w nim jest realizacją wolności zrzeszania się, o której mowa w art. 58 Konstytucji.

Ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku, który zainicjował niniejsze postępowanie, nie wskazano żadnej z zasad szczegółowych wyrażonych, albo wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Nie sprecyzowano również, jaka treść normatywna art. 2 Konstytucji jest relewantna dla zarzutów formułowanych względem art. 33 ust. 2a-2d p.ł. W konsekwencji odrzucenie możliwości zastosowania art. 58 Konstytucji, jako punktu odniesienia dla oceny kwestionowanej regulacji, uniemożliwia również posłużenie się w tym celu art. 2 Konstytucji (określonym w strukturze wzorca kontroli jako tzw. przepis związkowy).

4.2. Na marginesie tych ustaleń, Sejm uznaje za stosowne poczynić jedną uwagę co do istoty sformułowanych we wniosku zarzutów, która choć w przedstawionych okolicznościach – przesądzających brak możliwości skontrolowania treści art. 33 ust. 2a-2d p.ł. – ma drugorzędne znaczenie, to jednak warta jest odnotowania.

Charakter „odpowiedzialności zbiorowej”, przypisywany przez wnioskodawcę mechanizmowi rozliczeń między PZŁ a kołem łowieckim z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej, jest dyskusyjny. Grupa posłów sformułowała w tym zakresie swoje stanowisko w sposób głośłowny, niepoparty żadnym uzasadnieniem. *In casu* ma to szczególny wydźwięk, bowiem kreuje dysonans z dotychczasowymi ustaleniami sądu konstytucyjnego. Jak dotąd Trybunał łączył bowiem problem odpowiedzialności zbiorowej jedynie z odpowiedzialnością karną (ewentualnie – represyjną), a zakazu wprowadzania regulacji przewidujących taki reżim upatrywał w art. 42 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09; postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. akt K 36/09), pozostającym z oczywistych względów poza ramami niniejszej sprawy.

4.3. Podsumowując, wskazanie przez grupę posłów nieadekwatnego względem zaskarżonej regulacji wzorca kontroli skłania Sejm do wniosku o uznanie, że art. 33 ust. 2a-2d p.ł. w zakresie, w jakim określa zasady odpowiedzialności Polskiego Związku Łowieckiego za zobowiązania koła łowieckiego, **nie jest niezgodny z art. 58 w związku z art. 2 Konstytucji**.

## 5. Analiza formalnoprawna

5.1. W ramach niniejszej sprawy więcej komplikacji nasuwa ustalenie, czy konstytucyjna wolność zrzeszania się może zostać odniesiona do kół łowieckich. Ich status prawny jest odmienny od PZŁ, chociaż stanowią jego podstawowe ogniwo organizacyjne w realizacji celów i zadań łowiectwa (art. 33 ust. 1 p.t.).

Koła łowieckie posiadają osobowość prawną i ponoszą odpowiedzialność za swoje zobowiązania (art. 33 ust. 2 p.t.), jednak nabycie i utrata wspomnianej osobowości prawnej są determinowane nabyciem lub utratą członkostwa w PZŁ (art. 33 ust. 3 p.t.). Co więcej, art. 33 ust. 4 i ust. 5 p.t. przypisuje uprawnienia nadzorcze i koordynacyjne względem kół łowieckich zarządom okręgowym (czyli organom terenowym Zarządu Głównego PZŁ), które są ustanawiane (bez żadnej kontroli i merytorycznego uzasadnienia) przez naczelne organy PZŁ. Sposób nabywania i utraty członkostwa w kole łowieckim; zasady przynależności do kół łowieckich; przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; zadania koła łowieckiego i sposób ich realizacji oraz zasady reprezentowania koła łowieckiego; fundusze i majątek koła łowieckiego, a także sposób ich tworzenia, nabywania i zbywania określa – wedle art. 32 ust. 4 p.t. – statut PZŁ. W Krajowym Rejestrze Sądowym koła łowieckie nie figurują w rejestrze stowarzyszeń, lecz jako „inne osoby prawne będące organizacją pożytku publicznego”.

Rozważając, czy koła łowieckie można zaliczyć do kategorii dobrowolnych zrzeszeń, warto uwzględnić nie tylko omówione wcześniej trybunalskie kryteria, sformułowane w cytowanym już wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, ale także odwołać się do zbieżnych z nimi ustaleń przedstawicieli doktryny. Autorzy komentarza do Konstytucji wskazują, że: „jednym z najważniejszych kryteriów przy wyznaczaniu zakresu zrzeszeń objętych gwarancjami art. 58 jest charakter jego inicjatora. Organizacje utworzone z inicjatywy obywateli, nawet jeżeli działają na podstawie odrębnej ustawy, należałoby zaliczyć do zrzeszeń objętych gwarancjami z art. 58 konstytucji, z kolei zrzeszenia utworzone z inicjatywy władz – do zrzeszeń wyłączonych z tego zakresu. Pomocniczo należy wziąć pod uwagę dwa dalsze kryteria. Istotne jest to, czy dana organizacja ma monopol na realizację określonych zadań publicznych, czy też zadania te mogą być realizowane przez inne organizacje, a także to, czy członkostwo w danym związku jest warunkiem koniecznym dla prowadzenia określonej działalności lub też nie” (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek,

*komentarz do art. 58 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 368).*

Na tle tych ustaleń trzeba podkreślić, że – w przeciwieństwie do PZŁ – koła łowieckie nie stanowią organizacji przymusowej, albowiem prawo wykonywania polowania przysługuje także myśliwym zrzeszonym nie w kole, a bezpośrednio w PZŁ (por. art. 42 ust. 1 p.1. w związku z § 5 ust. 1 statutu PZŁ, który przewiduje, że członkami PZŁ są osoby fizyczne zarówno będące członkami kół łowieckich, jak i nimi niebędące oraz osoby prawne – koła łowieckie). Ustawodawca nie przyznał także kołom łowieckim takich zadań, które nie mogłyby być realizowane przez inne podmioty. Dotyczy to zwłaszcza dzierżawienia obwodów łowieckich, czyli gruntów, na których istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa (por. art. 28 p.1.). Tym samym należy uznać, że członkowie kół łowieckich korzystają z wolności zrzeszania się.

5.2. Powyższe stwierdzenie nie usuwa wszystkich przeszkód na drodze do merytorycznej kontroli konstytucyjności art. 33 ust. 2a-2d p.1. w zakresie, w jakim określa odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania koła łowieckiego.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek musi precyzować kwestionowany akt normatywny lub jego część, zaś według art. 47 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o TK, uzasadnienie wniosku ma nie tylko określać problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności, ale również wskazywać argumenty lub dowody na jego poparcie. Wymóg ten odpowiada, co do istoty, formułowanemu na gruncie wcześniejszego ustawodawstwa wymogowi określenia zakwestionowanych przepisów i uzasadnienia postawionego zarzutu, szczegółowo omówionemu w dotychczasowym orzecznictwie trybunalskim (por. wypowiedzi TK formułowane przede wszystkim pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Zgodnie z ustaleniami sądu konstytucyjnego, podjętymi w ślad za doktryną (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114): „Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu,

że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Zatem istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem [...] Z kolei uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się bowiem na założeniu domniemania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. 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. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). [...] Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecnictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125). Niespełnienie wymogów wniosku, [...] w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku” – postanowienie TK z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 42/12, i przywołane w nim orzecznictwo. Aktualność dotychczasowych, przytoczonych wyżej ustaleń została potwierdzona na gruncie ustawy o TK m.in. w wyroku TK z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14.

5.3. Z perspektywy wymienionych wyżej warunków dopuszczalności wniosku należy odnotować, że wskazany art. 58 Konstytucji jest zbudowany z trzech ustępów, spośród których każdy wyraża odmienne treści normatywne. Wnioskodawca nie

wyjaśnił, jaki jest związek ust. 2 i ust. 3 tego artykułu z przyjętymi na gruncie prawa łowieckiego zasadami ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez PZŁ oraz członków zarządów kół łowieckich. Co więcej, jak już była o tym mowa, ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku nie określono, która z zasad szczegółowych wyrażonych, albo wywodzonych z art. 2 Konstytucji została w ocenie grupy posłów naruszona. Nie sprecyzowano również, jaka treść normatywna art. 2 Konstytucji jest relewantna dla zarzutów formułowanych względem art. 33 ust. 2a-2d p.ł.

Wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o TK nie spełnia jednak przede wszystkim uzasadnienie w zakresie przedstawionej, nadmiernie lakonicznej argumentacji. Grupa posłów uznaje bowiem kwestionowane regulacje za niekonstytucyjne, gdyż – z uwagi na ujęty w nim mechanizm regresu – mogą zniechęcać osoby pracujące społecznie w zarządach kół łowieckich do zasiadania w tych organach. Powiązanie zaś odpowiedzialności majątkowej członków zarządu z udziałem w wolnych zrzeszeniach wnioskodawca postrzega jako niedające się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Na marginesie tych ogólnikowych spostrzeżeń można jedynie odnotować, że analiza art. 33 ust. 2c p.ł. prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność członków zarządu koła łowieckiego jest odpowiedzialnością za winę własną. Dopełnienie przez członków zarządu ciążących na nich obowiązków ustawowych (dotyczących wywiązania się przez koło łowieckie z zobowiązań z tytułu odszkodowań, o których mowa w art. 46 ust. 1 p.ł.) powoduje brak podstaw do przypisania im winy, co wyklucza ich odpowiedzialność wobec PZŁ. Z powyższego wynika, że w kwestionowanym przepisie ustawodawca nie odrzucił kategorii winy, jako elementu odpowiedzialności, tylko uwzględnił ją na zasadach przyjętych i akceptowanych na gruncie prawa cywilnego (szerzej na ten temat por. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01).

Z tych względów nie można uznać, że zostały spełnione warunki formalne wszczęcia kontroli hierarchicznej zgodności norm w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W konsekwencji Sejm wnosi o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.



## **V. Wychowanie dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem**

### **1. Przedmiot kontroli**

Kolejny zarzut wnioskodawca ujmuje jako niezgodność art. 1 pkt 19 (mylnie określony jako art. 1 ust. 19) ustawy nowelizującej, w zakresie „w jakim dodaje art. 42aa pkt 15 do ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie”. Zakwestionowany przepis stanowi: „W ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 oraz z 2018 r. poz. 50 i 650) wprowadza się następujące zmiany: [...] po art. 42a dodaje się art. 42aa i art. 42ab w brzmieniu: «Art. 42aa. Zabrania się: [...] 15) wykonywania polowania w obecności lub przy udziale dzieci do 18. roku życia».”. Stosownie do poczynionych na wstępie uwag Sejm przyjmuje, że intencją grupy połów było poddanie kontroli nowego przepisu prawa łowieckiego, t.j. art. 42aa pkt 15 p.1. w następującym brzmieniu: „Zabrania się: [...] 15) wykonywania polowania w obecności lub przy udziale dzieci do 18. roku życia”.

### **2. Zarzuty wnioskodawcy**

Wśród poddanych Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozpatrzenia zarzutów niezgodności art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim dodaje art. 42aa pkt 15 p.1., z art. 48 Konstytucji, ujęto ograniczenie prawa myśliwych do wychowywania swoich dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Na mocy wprowadzonych przepisów, rodzice nie mogą – w ocenie wnioskodawcy – przekazywać dzieciom tradycji polowań ani ich wychowywać zgodnie ze swoim pojmowaniem ekologii i dobra zwierząt oraz całego ekosystemu leśnego. W tym przypadku miał nie zostać zachowany test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż zakwestionowany przepis nie jest, według grupy posłów, konieczny w demokratycznym państwie ani dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ani też wolności i praw innych osób, a wynikające z niego ograniczenia naruszają istotę prawa do wychowania, wskazaną w art. 48 Konstytucji.

Zdaniem inicjatora postępowania przed TK, zaskarżona norma jest niezgodna również z art. 18 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: Konwencja o prawach dziecka), który stanowi: „Państwa-Strony podejmą wszelkie możliwe starania dla pełnego uznania zasady, że oboje rodzice ponoszą wspólną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka. Rodzice lub w określonych przypadkach opiekunowie prawni ponoszą główną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka. Jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka ma być przedmiotem ich największej troski”. Wzorzec ten nie został wskazany w *petitum* wniosku. Sejm przyjmuje, że jego przywołanie ma charakter wspomagający – celem tego zabiegu ma być jedynie wzmocnienie argumentów konstytucyjnych, a nie wykreowanie dodatkowej płaszczyzny kontroli.

Wnioskodawca odnotował również, że wprowadzenie do prawa łowieckiego przepisów karnych, przewidujących sankcje (kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku) za wykonywanie polowania w obecności dzieci do 18. roku życia, może prowadzić do uniemożliwienia wykonywania polowania przez myśliwych. Jego zdaniem konsekwencje prawne będą bowiem stosowane również wtedy, gdy myśliwy spotka osobę niepełnoletnią „w lesie czy na polu, nawet jeżeli osoba ta nie bierze żadnego udziału w wykonywanym polowaniu”. Wyrażone obawy nie zostały umotywowane. Wspomnianego przepisu karnego nie poddano analizie, nie przedstawiono również rezultatów jego wykładni. W związku z tym trzeba podkreślić, że art. 52 pkt 7 p.1. nie został zaskarżony (ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu wniosku nie sformułowano wobec niego żadnego zarzutu, np. nieproporcjonalnej dolegliwości, albo naruszenia zasady określoności prawa) i nie stanowi przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu.

### **3. Wzorzec kontroli**

W myśl art. 48 ust. 1: „Rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowywanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”.

„Wychowanie” stanowi pojęcie niezdefiniowane w Konstytucji. W orzecznictwie TK oraz w piśmiennictwie odczytywane jest jako zaszczepianie

i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych – przez świadomą działalność rodziców (wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; P. Sarnecki, *komentarz do art. 48 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 255; podobnie: W. Borysiak, *komentarz do art. 48 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1201).

W wyroku z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że: „Wychowanie jako pojęcie konstytucyjne jest uwzględnione w art. 48 i art. 53 ust. 3 Konstytucji, w którym sformułowane jest prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, zwłaszcza religijnymi. Z przepisów tych wyraźnie wynika, że Konstytucja reguluje tylko jeden, «światopoglądowy» aspekt wychowywania, łączy pojęcie wychowywania z władzą rodzicielską i przyznaje pierwszeństwo wyboru metod i kierunku wychowywania rodzicom. [...] Nie obejmuje ono natomiast wychowania jako dbałości o prawidłowy rozwój fizyczny i intelektualny (edukację), z czym wiąże się troska o materialne warunki egzystencji dziecka – obowiązki rodziców w tym zakresie są zakotwiczone w innych przepisach Konstytucji: art. 70-72, art. 18 oraz w pewnym sensie także art. 68 ust. 3, art. 70, art. 71 oraz art. 69”.

Konstytucja nie definiuje także „praw rodzicielskich”, o których mowa w jej art. 48 ust. 2 („Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”), ani nie utożsamia ich *per se* z występującą w prawie rodzinnym instytucją „władzy rodzicielskiej”. Zaznaczył to Trybunał Konstytucyjny, podkreślając nadto: „Brak jest również definicji takiego pojęcia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, choć w wyroku z 28 kwietnia 2003 r. (sygn. K 18/02) wskazano, że – w świetle art. 48 ust. 1 Konstytucji – pojęcie to niewątpliwie obejmuje prawo do wychowania dziecka. Ponieważ Konstytucja nie wymienia też enumeratywnie praw rodziców, należy uznać, że odsyła w tym zakresie do przepisów ustawodawstwa zwykłego. W związku z obowiązującymi normami prawa rodzinnego i opiekuńczego, wśród nich należy więc wymienić nie tylko prawo do pieczy nad osobą dziecka, ale również prawo do pieczy nad jego majątkiem oraz prawo do jego reprezentacji (tak wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. K 16/10; w tym też kierunku B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do

art. 48, nb 6, s. 302). Rodzice wychowują też dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim (art. 96 § 1 k.r.o.). Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa, odpowiednio do jego uzdolnień. Władza rodzicielska powinna być zaś wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny (art. 95 § 3 k.r.o.)” (wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12).

W ocenie przedstawicieli doktryny przekazywane dzieciom przez rodziców przekonania mogą nosić nawet treści dające podstawy do negatywnej reakcji władzy publicznej (por. art. 13 Konstytucji), jednak dopiero wtedy, gdyby dało się je zakwalifikować jako „demoralizację” (por. art. 72 ust. 1 Konstytucji), mogą wkraczać organy państwowe, celem zapewnienia ochrony dziecka (P. Sarnecki, *komentarz do art. 48 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 256; podobnie: W. Borysiak, *komentarz do art. 48 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1203).

Treść normatywna składającego się z dwóch ustępów art. 48 Konstytucji oraz argumenty przytoczone w uzasadnieniu wniosku każą przyjąć (*falsa demonstratio non nocet*), że wbrew formule *petitum* wniosku wzorzec kontroli stanowi tylko pierwszy ustęp art. 48 Konstytucji.

#### **4. Analiza zgodności**

4.1. Poziom lakoniczności przedstawionych we wniosku argumentów mających przemawiać za niekonstytucyjnością art. 42aa pkt 15 p.1. utrudnia przeprowadzenie ich wnikliwej analizy bez zastępowania inicjatora postępowania przed TK w wypełnianiu nałożonej na niego funkcji procesowej. W pewnym uogólnieniu można przypisać wnioskodawcy stanowisko, że wprowadzony przez ustawodawcę zakaz jest arbitralny i uniemożliwia myśliwym wychowywanie dzieci oraz spędzanie z nimi wolnego czasu zgodnie ze swoimi przekonaniem i poglądami.

Wobec tak sformułowanego zarzutu rozpocząć trzeba od podkreślenia, że wprowadzenie zakazu udziału oraz obecności osób niepełnoletnich w czasie wykonywania polowania nie oznacza, że Państwo (ustawodawca) pozbawiło rodziców prawa wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem (czyli, według słów wnioskodawcy, „zgodnie ze swoim pojmowaniem ekologii i dobra zwierząt oraz

całego ekosystemu leśnego”). Kwestionowana regulacja nie tylko nie promuje odmiennego światopoglądu od tego, jaki można zrekonstruować w oparciu o deontologię łowiectwa, ale w ogóle nie ingeruje w warstwę treściową przekonań, które myśliwi przekazują swoim dzieciom.

4.2. Zakwestionowany art. 42aa pkt 15 p.1. może być postrzegany jako rodzaj ograniczenia konstytucyjnego prawa do wychowywania dzieci jedynie w takim wymiarze, w jakim prawo do wychowania obejmuje również swobodę rodziców w zakresie wyboru środków oddziaływania czy wdrażanych metod postępowania w celu zaszczepienia dzieciom pożądaných wartości.

Należy zauważyć, że ten aspekt wychowania (środki i metody oddziaływania wychowawczego) podlega prawnej reglamentacji już na poziomie samej Konstytucji. Przykłady ograniczeń we wskazanym wyżej obszarze stanowi m.in. obowiązek nauki do 18 roku życia (zob. art. 70 ust. 1 Konstytucji) oraz zakaz stosowania kar cielesnych (zob. art. 40 Konstytucji). Co więcej, również ustawodawca zwykły ma kompetencję do wykluczenia udziału dzieci w pewnych aktywnościach, które uznaje za szczególnie niebezpieczne dla nich, jako nie w pełni ukształtowanych fizycznie, psychicznie czy emocjonalnie jednostek. W sytuacjach istnienia takich ograniczeń, wychowywanie przez rodziców nie może polegać na praktykowaniu tych zachowań – wbrew zakazom – z udziałem lub w obecności dzieci, ale nadal może być propagowaniem idei z nimi sprzężonych.

Wprowadzanie dziecka do udziału w kulturze łowieckiej i przyswajanie przez dziecko aprobowanych przez społeczność myśliwych sposobów zachowania może dokonywać się także w inny sposób niż obecność na polowaniu lub w nim udział. Pożądane treści, wzorce i normy postępowania mogą być krzewione i utrwalane np. w formie ustnych relacji albo fachowej literatury przedmiotu.

4.3. Kwestionowana regulacja uniemożliwia aktywne przyswajanie przez dzieci określonych przekonań, nastawień, umiejętności i informacji w ramach polowań. Wprowadzony zakaz nie oznacza jednak, że oddziaływanie rodziców na dziecko w procesie „wychowywania go na myśliwego” w żadnym stopniu nie może opierać się na naśladownictwie, modelowaniu i identyfikacji. Po pierwsze, kultura łowiecka obejmuje liczne elementy realizowane poza polowaniami a związane np. z pracami gospodarczymi (m.in. dokarmianie zwierzyny). Po drugie, spośród

elementów realizowanych w toku polowań niektóre – prawnie irrelewantne – mogą być instruktażowo wykonywane również poza polowaniami (np. stosowanie sygnałów na polowaniu zbiorowym w celu porozumiewanie się myśliwych z nagonką lub między sobą), albo praktykowane podczas oficjalnych spotkań i uroczystości łowieckich (np. posługiwanie się tradycyjnym językiem łowieckim).

4.4. Zdaniem Sejmu, chociaż zakaz polowania przy udziale, a nawet w samej obecności dzieci, jest limitowaniem środków wychowawczego oddziaływania rodziców, stanowi ograniczenie konstytucyjnie usprawiedliwione.

Wymaga podkreślenia, że nie jest możliwe wyeliminowanie z polowań tych czynności, których przebieg może być niebezpieczny dla dzieci, dla ich zdrowia psychicznego lub emocjonalnego, albo dla ich życia i zdrowia fizycznego. W pierwszym wypadku chodzi o przeżycia i odczucia dzieci związane z cierpieniem i śmiercią zwierzyny, z którymi obcuja w toku polowania, m.in. w czasie pokotu (jak przewiduje pkt 22 *Zbioru zasad i etyki łowieckiej*: „Myśliwi kultywują tradycje łowieckie, dbają o uroczystą oprawę polowań i wydarzeń łowieckich. Polowaniom towarzyszą zwyczaje i ceremoniał łowiecki, do których należą głównie: ślubowanie myśliwskie, chrzest myśliwski, pasowanie myśliwskie, dekorowanie «złotem», odprawa myśliwych, pokot oraz stosowanie sygnałów myśliwskich” ([https://pzlow.pl/palio/html.wmedia?\\_Instance=www&\\_Connector=palio&\\_ID=2137&\\_Checksum=-696356735](https://pzlow.pl/palio/html.wmedia?_Instance=www&_Connector=palio&_ID=2137&_Checksum=-696356735); dostęp: 3 października 2019 r.). W drugim wypadku chodzi o ryzyko towarzyszące strzelaniu z myśliwskiej broni palnej, zwłaszcza gdy ma to miejsce w terenie leśnym.

Ocena ryzyka negatywnych skutków wspomnianych wyżej praktyk dla rozwoju i zdrowia dzieci została przez ustawodawcę dokonana z uwzględnieniem badań lub poglądów ekspertów. Wskazać tu należy przede wszystkim opinie psychologów, którzy akcentowali w swoich wypowiedziach m.in., że czynności związane z wykonywaniem polowania wywołują negatywne reakcje w psychice dziecka, sytuacje związane z tak silnym stresem często prowadzą u dziecka do przeżycia traumy, w procesie rozwojowym dziecko uczestniczące w zabijaniu zwierząt ulega adaptacyjnemu mechanizmowi znieczulenia na cierpienie innych istot (zob. popieraną przez organizacje pozarządowe skupione w koalicji Niech Żyją!, Państwową Radę Ochrony Przyrody, Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, UNICEF Polska, Komitet Ochrony Praw Dziecka, Fundację Dzieci Niczyje,

Stowarzyszenie na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia oraz Rzecznika Praw Dziecka *Petycję o wprowadzeniu zakazu udziału dzieci w polowaniach w ustawie Prawo łowieckie*, [http://kopd.pl/wp-content/uploads/2015/04/Polowania\\_nie\\_dla\\_dzieci\\_petycja\\_prezydent\\_9.03.2015.pdf](http://kopd.pl/wp-content/uploads/2015/04/Polowania_nie_dla_dzieci_petycja_prezydent_9.03.2015.pdf); dostęp: 3 października 2019 r. oraz rozmowę z M. Kątną, <https://dzikiezycie.pl/archiwum/2015/maj-2015/polowania-krzywdza-dzieci-rozmowa-z-mirosława-katna>; dostęp: 3 października 2019 r.). Z kolei gdy chodzi o ryzyko utraty życia lub zdrowia dzieci, w obecności których ma miejsce strzelanie przez myśliwych z broni palnej, to podkreślić trzeba, że pomimo dokładanych starań (którym wyraz dają m.in. stosowne regulacje, zob. rozdział 3 rozporządzenia Ministra Środowiska oraz pkt 17 i 19 *Zbioru zasad i etyki łowieckiej*) niebezpieczeństwa nie da się w pełni usunąć. Na polowaniach dochodzi zarówno do nieszczęśliwych zdarzeń, jak i do wypadków, które mają miejsce w wyniku rażącego naruszenia regulaminów polowań i dyscypliny organizacyjnej (sytuacje te opisuje T. Andrzejczak, *Wypadki na polowaniach. To nie musiało się zdarzyć*, Wydawnictwo Łowiec Polski, Warszawa 2010, *passim*), zaś ich ofiarami bywają również dzieci (*ibidem*, s. 18-19 oraz 77-79). W ich przypadku występujące zagrożenia mogą ulegać dodatkowemu spotęgowaniu z uwagi na takie swoiste dla dzieci czynniki, jak niewysoki wzrost oraz niedojrzałość, skutkująca np. brakiem należytej rozwagi, ostrożności czy samodyscypliny.

Z dotychczasowych rozważań wynika jednoznacznie, że pochodne względem zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów ograniczenia rodzicielskiego prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi poglądami zostały podyktowane troską ustawodawcy o dobro dzieci. W tym kontekście podkreślić trzeba, że owo dobro dzieci stanowi – jak wynika z wyroku TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt P 33/12 – wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu. Teza ta została rozwinięta w wyroku z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 24/15, w którym Trybunał wskazał m.in.: „Art. 72 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka i każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Z omawianego przepisu wynika ogólne uznanie dobra dziecka za samoistną wartość konstytucyjną, uzupełniającą wartość szerszą jaką jest dobro rodziny. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest stworzenie szczegółowych unormowań pozwalających na urzeczywistnienie dobra dziecka”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że: „Nakaz ochrony

dobro dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi” (m.in. wyroki TK: 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02; 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10 oraz przywołany wyżej wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt P 33/12). Podobnie w doktrynie przyjmuje się, że dobro dziecka powinno stanowić wyjściową dyrektywę w procesie tworzenia prawa i jego stosowania, w także kryterium oceny przy podejmowaniu decyzji w sprawach dziecka oraz rozstrzyganiu kolizji interesów dziecka i innych osób, zwłaszcza rodziców (L. Garlicki, M. Derlatka, *komentarz do art 73 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 780-781).

Z uwagi na przywołany przez wnioskodawcę kontekst prawnomiędzynarodowy, warto zaznaczyć, że we wspomnianym orzeczeniu w sprawie o sygn. akt SK 24/15 Trybunał Konstytucyjny odnotował, iż: „Dyrektywa kierowania się dobrem dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dziecka, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze wynika także z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, a mianowicie z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.”.

Tym samym *ratio* ograniczenia unormowanego w zakwestionowanym przez grupę postów przepisie prawa łowieckiego musi być uznane za konstytucyjnie legitymowane.

4.5. W świetle przedstawionych argumentów Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 42aa pkt 15 p.ł. **jest zgodny** z 48 ust. 1 Konstytucji.

## **VI. Prawo dzieci do udziału w polowaniu**

### **1. Zarzuty wnioskodawcy**

1.1. Niekonstytucyjność art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim dodaje art. 42aa pkt 15 p.ł., którego treść jest cytowana w poprzednim punkcie stanowiska, ma w ocenie inicjatora niniejszego postępowania także drugi



wymiar, wyrażający się w kolizji z art. 72 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 47 Konstytucji.

1.2. Wnioskodawca twierdzi, że wskutek nowelizacji prawa łowieckiego ograniczeniu uległy – poza prawami rodziców – także prawa dzieci, których wolność została znacząco ograniczona poprzez zakaz udziału, a nawet samej obecności (jako biernych obserwatorów), w polowaniach. „Do tej pory dzieci mogły brać w nich udział i korzystały ze swobody decydowania o swoim życiu, swojej prywatności i spędzania czasu w sposób jaki chcą”. W odniesieniu do zakazu udziału w polowaniach nie jest spełniony test proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), bowiem zakaz ten nie jest – w ocenie grupy posłów – konieczny w demokratycznym państwie ani dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, czy też wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia wynikające z kwestionowanego przepisu mają naruszać istotę prawa do wolności oraz prawo każdego obywatela, w tym dziecka do 18 roku życia, do decydowania o swoim życiu osobistym.

W uzasadnieniu zostały przytoczone przykłady innych ustaw, które pozwalają małoletnim na dokonywanie czynności, które zdaniem wnioskodawcy są „znacznie bardziej doniosłe dla ich zdrowia, życia i majątku niż udział lub obecność przy polowaniach”.

1.3. W przekonaniu grupy posłów, art. 42aa pkt 15 p.1. jest niezgodny również z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ „dyskryminuje osoby poniżej 18 roku życia, nie pozwalając im na czynne lub nawet bierne uczestnictwo w polowaniach, traktując tę grupę obywateli w nieuzasadniony sposób gorzej niż innych”. Tymczasem, jak wskazuje się w piśmiennictwie, dziecko jest podmiotem wszystkich praw człowieka, choć nie ze wszystkich może korzystać samodzielnie.

1.4. Naruszenia art. 72 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca upatruje w tym, że: „Ani Sejm, ani Senat ani Rzecznik Praw Dziecka nie zabezpieczyły praw dzieci chcących uczestniczyć w polowaniach, nie przeprowadziły żadnych konsultacji z dziećmi i ich rodzicami i arbitralnie zdecydowały, że ich prawa zostaną ograniczone”. Cytowany zarzut jest zatem skierowany nie tyle wobec treści art. 42aa pkt 15 p.1., co wobec procesu dokonywania zmian w prawie łowieckim.

1.5. W rozważaniach dotyczących niekonstytucyjności zakazu udziału i obecności dzieci przy wykonywaniu polowania powołano się również na treści ujęte w art. 16 Konwencji o prawach dziecka („Żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację” [ust. 1]; „Dziecko ma prawo do ochrony prawnej przeciwko tego rodzaju ingerencji lub zamachom” [ust. 2]). Przekonanie grupy posłów o naruszeniu tego postanowienia umowy międzynarodowej przez art. 1 ust. 19 ustawy nowelizującej, wyrażone w uzasadnieniu wniosku do TK, nie znalazło odzwierciedlenia w jego *petitum*. Ponieważ nie zostało ono również opatrzone wymaganą przez ustawę o TK argumentacją, nie można mu przypisać rangi dodatkowego (samodzielnego lub pomocniczego) zarzutu.

## **2. Wzorce kontroli**

2.1. Zgodnie z art. 47 Konstytucji: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. W wyroku z 19 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 19/17) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że w cytowanym przepisie uregulowane zostały dwie odrębne sytuacje: „po pierwsze, prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer jej życia, po drugie, wolność decydowania w sprawach określonych w końcowej jego części. Pierwszemu prawu jednostki towarzyszyć musi ustawowa regulacja pozwalająca bronić prywatność, życie rodzinne, cześć i dobre imię. Natomiast drugie oznacza zakaz ingerencji w wolność kształtowania przez jednostkę jej życia osobistego. Wolność ta jest również jeszcze jednym z przejawów ogólnej wolności człowieka (art. 31 ust. 1) oraz wolności osobistej *sensu stricto*, zagwarantowanej przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Obie normy konstytucyjne zawarte w art. 47 Konstytucji określa się powszechnie jako prawo do prywatności [...] Należy także mieć na uwadze, że poszanowanie prywatności jest ściśle powiązane z konstytucyjnym nakazem ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji) – zob. wyrok TK z 16 maja 2018 r., sygn. SK 18/17, OTK ZU A/2018, poz. 25)”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoich judykatach, że ochrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może

podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć (zob. m.in. wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10). Ramy dopuszczalnych ograniczeń prawa do prywatności określa wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności (także przywołana jako podstawa kontroli w niniejszym postępowaniu), wyznaczająca formalne warunki ewentualnej ingerencji ustawodawcy i jej maksymalny, dozwolony zasięg (zob. m.in. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00).

2.2. Artykuł 72 ust. 3 Konstytucji stanowi: „W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka”.

W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że cytowany przepis „tworzy prawo podmiotowe dziecka, którego treścią jest obowiązek wysłuchania go. Prawo dziecka do bycia wysłuchanym jest jednym z podstawowych praw dziecka i jest elementem jego prawa do ochrony w postępowaniu prawnym go dotyczącym” (W. Borysiak, *komentarz do art. 72 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1667). Określone w art. 72 ust. 3 Konstytucji prawo dziecka „ujęte jest niejako w opozycji do podmiotów, do których należą ostateczne decyzje”. Podmioty te – rodzice, osoby odpowiedzialne za dziecko, organy władzy publicznej, państwo – stanowią „swoisty bufor między dzieckiem a światem zewnętrznym”. Pomagają dziecku określić jego pozycję w świecie, kierując się jego dobrem, szanując jego zdanie, przekonania i odrębność, lecz filtrując je przez własne doświadczenie i wiedzę, których dziecko z naturalnych względów nie ma. Artykuł 72 ust. 3 Konstytucji „już w swej treści zakłada zatem ograniczenie praw dziecka” (wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12, zob. także wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10).

2.3. Wśród wzorców kontroli art. 42aa pkt 15 p.1. ujęty został również art. 32 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że wyrażona w tym przepisie zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących.

Równość oznacza też, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Zasada ta nie oznacza „identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Powyższe rozumienie zasady równości znajduje również swoje uzasadnienie w zasadzie sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie TK z 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97).

Dokonując oceny danej regulacji w perspektywie zasady równości, powinno się najpierw ustalić, w sytuacji stwierdzenia faktycznych nierówności wynikających z treści lub stosowania przepisu, czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi; następnie – na podstawie jakiej cechy dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy; wreszcie – rozważyć, czy zróżnicowanie to było uzasadnione (zob. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97).

2.4. Ograniczenia korzystania z prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz z prawa decydowania o swoim życiu osobistym mogą być dopuszczalne pod warunkiem zachowania przesłanek opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który został w niniejszej sprawie uwzględniony wśród wzorców kontroli. Jak wskazał na tle tego przepisu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 maja 2018 r. (sygn. akt SK 18/17): „Ograniczenia te muszą więc być zgodne z zasadą proporcjonalności i nie mogą prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych. Zarzut braku proporcjonalności ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy zakwestionowana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków mających legitymację w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (kryterium przydatności); 2) czy jest ona konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, w tym sensie, że żadne inne rozwiązanie prawne, ingerujące w mniejszym stopniu w wolności i prawa konstytucyjne, nie umożliwiałoby realizacji zamierzonego celu (kryterium niezbędności); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do wynikających z niej ciężarów dla podmiotów wolności i praw (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*) – (podobnie w wyroku TK z 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15)”.

### 3. Analiza zgodności

3.1. Z uwagi na to, że zarzuty wnioskodawcy koncentrują się wokół kwestii naruszenia przez art. 42aa pkt 15 p.1. konstytucyjnych praw dziecka, rozważania należy rozpocząć od sprecyzowania ich zakresu podmiotowego. Jest to zresztą zabieg nieunikniony, zważywszy że zastrzeżenia grupy posłów dotyczą m.in. niezgodności wskazanego wyżej przepisu prawa łowieckiego z zasadą równości.

Konstytucja nie definiuje pojęcia dziecka, daje jednak pewne wskazówki pozwalające zrekonstruować jego znaczenie. W ślad za piśmiennictwem wypada więc zauważyć, że skoro art. 65 ust. 3 używa pojęcia „dzieci do lat 16”, to sugeruje, że status dziecka trwa także po ukończeniu tego wieku. Natomiast art. 62 ust. 1 Konstytucji – uznając, że czynne prawo wyborcze uzyskuje się po ukończeniu 18 lat – wskazuje na próg politycznej dorosłości, gdyż trudno byłoby przyjąć, iż prawo wyborcze może przysługiwać „dziecku”. Do podobnego wniosku prowadzi art. 70 ust. 1 Konstytucji, ustalając 18 lat jako granicę obowiązku szkolnego. Istotne w ocenie przedstawicieli nauki wskazówki wynikają również z Konwencji o prawach dziecka, która w swym art. 1 uznaje za dziecko „każdą istotę ludzką w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność” (zob. m.in.: L. Garlicki, M. Derlatka, *komentarz do art. 72 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 781; P. Sarnecki, *komentarz do art. 48 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 257-258; E.H. Morawska, *Ochrona praw dziecka w świetle art. 72 Konstytucji. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 7/4, s. 127). W doktrynie spotkać można także podgląd, że: „[...] z użytego w art. 48 ust. 1 zwrotu dotyczącego stopnia dojrzałości dziecka wyprowadzić można wniosek, że chodzi o osoby niedojrzałe, a więc niepełnoletnie” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 250).

Cytowane wypowiedzi wskazują na to, że przyjęta w kwestionowanym art. 42aa pkt 15 p.1. granica wieku, po osiągnięciu którego można brać udział lub być obecnym przy wykonywaniu polowania, nie została określona przez ustawodawcę arbitralnie. Stanowi ona nawiązanie do konstytucyjnie wyznaczonego progu pełnoletności. Zważywszy wymienione w poprzednim punkcie stanowiska względny,

dla których partycypacja dziecka w polowaniu musi być uznana za kolidującą z konstytucyjną wartością, jaką stanowi dobro dziecka, wykluczenie osób poniżej 18 lat z polowań trzeba ocenić jako dostatecznie uzasadnione.

3.2. W uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego grupa posłów przedstawiła praktyczne skutki wprowadzenia zakazu udziału dzieci w polowaniach, wskazując, że wprowadzony do prawa łowieckiego przepis „jest krzywdzący dla osób nieletnich, które od wielu lat uczestniczą w polowaniach z rodzicami. Kilkuletnie wspólne wyjścia do lasu, tropienie zwierzyny, obserwacja ich zwyczajów, biologii oraz behawioru, zostają przekreślone przez ustawę. Zapewne wyrządzi wiele złego w psychice nieletnich, dla których wyjście na polowanie z rodzicem jest wyczekany momentem w tygodniu”. Na tym tle wymaga podkreślenia, że kwestionowana regulacja nie ingeruje w żaden z wyszczególnionych elementów polowania stanowiących formy poznawania przyrody oraz spędzania wolnego czasu i budowania więzi między rodzicami a dziećmi. Przywołane przez grupę posłów „wyjście do lasu”, „tropienie zwierzyny”, „obserwacja ich zwyczajów, biologii oraz behawioru” nie wymagają obecności ani udziału przy wykonywaniu polowania.

W tym kontekście trzeba przywołać art. 4 ust. 2 p.1. Zgodnie z definicją zawartą w tym przepisie, polowanie oznacza: „1) tropienie, strzelanie z myśliwskiej broni palnej, łowienie sposobami dozwolonymi zwierzyny żywej, 2) łowienie zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska – zmierzające do wejścia w jej posiadanie”. Jest zatem oczywiste, że udział dzieci w tropieniu jest zakazany wyłącznie wtedy, gdy owo tropienie ma na celu „wejście w posiadania zwierzyny”, czyli jej zastrzelenie z broni myśliwskiej lub złowienie inną legalną metodą, a nie np. wspomnianą przez wnioskodawcę obserwację „zwyczajów, biologii i behawioru”.

O wprowadzeniu zakazu ujętego w art. 42aa pkt 15 p.1. zadecydowały inne, przemilczane w uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego komponenty polowania, takie jak naganka (naganianie zwierzyny), dochodzenie i dostrzelenie postrzałka (czyli zwierzyny zranionej w wyniku postrzału) czy pokot (zwiezienie lub zniesienie na przygotowane miejsce i ułożenie w określonym porządku upolowanej zwierzyny), których przebieg jest z punktu widzenia dziecka drastyczny a w wielu przypadkach może być także niebezpieczny.

Na marginesie warto także zaznaczyć, że chociaż z formalnoprawnego punktu widzenia proces wychowawczy kończy się wraz z osiągnięciem przez dzieci 18 roku życia, nic nie stoi na przeszkodzie dalszemu umacnianiu więzi rodzinnych, w tym także w postaci wykonywania wspólnych polowań, w których partycypować będą rodzice z pełnoletnimi dziećmi.

3.3. Wziąwszy pod uwagę argumentację przedstawioną we wniosku, który zainicjował niniejsze postępowanie, trzeba zanegować sprowadzanie udziału w polowaniu lub jego obserwacji do zaledwie jednej z wielu form, w jakich dzieci spędzają czas wolny czy realizują swoje hobby. Pominąwszy omówioną już płaszczyznę negatywnego wpływu, jaki na psychiczne lub fizyczne zdrowie dzieci może mieć ta szczególna – z uwagi na immanentnie w nią wpisane dążenie do uśmiercenia zwierzyny – forma aktywności, akcent trzeba położyć na to, czym z prawnego punktu widzenia jest polowanie i czy w ogóle może być uznane za przejaw korzystania z prawa do prywatności i do decydowania o swoim życiu osobistym.

W tym zakresie warto odwołać się do analiz przeprowadzonych w literaturze przedmiotu. Zdaniem R. Steca polowanie jest: „sumą określonych czynności prowadzących do wejścia w posiadanie zwierzyny łownej. Może być wykonywane wyłącznie w obwodzie łowieckim, tylko w ramach planu łowieckiego. Aby móc wykonywać polowanie, należy spełnić określone przez ustawę – Prawo łowieckie warunki, które można podzielić na podmiotowe i przedmiotowe. Warunki podmiotowe to: przynależność do PZŁ i legitymowanie się dowodem potwierdzającym posiadanie odpowiednich uprawnień, posiadanie pozwolenia na broń myśliwską lub innego dokumentu zezwalającego oraz zezwolenie na pozyskanie zwierzyny wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego. Warunek przedmiotowy to konieczność wykonywania polowania w obwodzie łowieckim zgodnie z planem łowieckim. Tak skonstruowana prawna regulacja dostępu do wykonywania polowania ma przede wszystkim na celu zapobieżenie niekontrolowanemu odstrzałowi zwierzyny. Ma zatem sprzyjać racjonalności hodowli zwierzyny łownej i jej ochrony, ma również powodować, aby osoby wykonujące polowanie były fachowo przygotowane do wykonywania tych czynności” (*tenże, komentarz do art. 42 ustawy – Prawo łowieckie* [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Lex/el. 2014, nr 169546). Wspomniany autor twierdzi, że: „W polskim

systemie prawnym, jak wskazuje przeprowadzona analiza, nie występuje «instytucja prawa polowania». Nie należy utożsamiać uprawnień do wykonywania polowania z wykonywaniem prawa polowania [...] prawo polowania przynależy do Skarbu Państwa, a polski prawodawca wskazał, że mogą tym prawem dysponować dzierżawcy lub zarządcy obwodów łowieckich, zaś na terenach niewchodzących w skład tych obwodów prawo przynależy Skarbowi Państwa” (*ibidem*).

Przedstawione ustalenia skłaniają do uznania, że skoro polowanie jest procesem legalnego wejścia w posiadanie zwierzyny (art. 4 p.1.), zaś zwierzęta łowne w stanie wolnym są składnikiem mienia państwowego (art. 2 p.1.), to Państwo jest władne reglamentować wykonywanie polowania, w tym również poddając łowienie zwierzyny restrykcyjnym ograniczeniom, np. całkowicie wyłączając dopuszczalność towarzyszenia myśliwym przez osoby nieposiadające uprawnień do wykonywania polowania (por. § 16 rozporządzenia Ministra Środowiska). Poddany kontroli art. 42aa pkt 15 p.1. nie ingeruje, a więc i nie narusza prawa dzieci (osób niepełnoletnich) do prywatności i do decydowania o swoim życiu osobistym, a „tylko” nie przyznaje im prawa do udziału i obecności przy wykonywaniu polowania.

3.4. Z punktu widzenia wymogów procesowych zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis zasady równości został umotywowany w sposób niewystarczający. Nie jest do końca jasne, jaką grupę odniesienia wnioskodawca traktuje jako adekwatną (z uwagi na podobną charakterystykę, posiadanie cech istotnych) względem dzieci do lat 18. Z jednej strony można wnioskować, że porównanie obejmuje dzieci wykluczone z polowań oraz inne, pełnoletnie osoby, które mogą towarzyszyć myśliwym w czasie polowania. Z drugiej – że dzieci wykluczone z polowań, a przez to ograniczone w swoim prawie do decydowania o sposobie spędzania wolnego czasu, porównywane są z dziećmi, które na gruncie innych ustaw są uprawnione do decydowania o swym zdrowiu, życiu i majątku. W trybunalskiej praktyce orzeczniczej w kontekście art. 32 Konstytucji rozstrzygającego znaczenia „nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*,



*Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 7). Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Szczegółowo omówione powyższej powody, dla których ustawodawca przyjął, że ze względu na dobro dziecka należy zakazać udziału i obecności niepełnoletnich osób w czasie wykonywania polowania, nie pozwalają traktować osób dorosłych i dzieci jako podmiotów podobnych. To zaś bezzasadnym czyni dalsze rozważania, jakich wymagałoby przeprowadzenie tzw. konstytucyjnego testu równości.

W tych okolicznościach trzeba się zastanowić, czy grupa posłów trafnie odwołuje się w kontekście art. 32 Konstytucji do różnych ustaw, które kształtują status prawny dziecka w sposób odmienny przyjętego w art. 42aa pkt 15 p.l. Wśród wymienionych aktów normatywnych znajdują się m.in.: kodeks pracy (art. 190 w związku z art. 191 § 1), kodeks karny (art. 200) oraz kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 10), których regulacje wyodrębniają z klasy dzieci osoby niepełnoletnie powyżej 16 (odpowiednio – 15) lat, przyznając im określone prawa podmiotowe.

Nie negując konstytucyjności (por. art. 48 ust. 1 Konstytucji) ani pragmatycznej celowości różnicowania pewnych instytucji prawnych poświęconych dzieciom cechującym się niejednakowym stopniem dojrzałości ze względu na etap rozwoju (wiek), trzeba zauważyć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „niejednorodność rozwiązań w aktach hierarchicznie równych (w tym wypadku – w ustawach) sama przez się nie stanowi podstawy stwierdzenia niekonstytucyjności któregoś z przyjętych unormowań. Należy podkreślić, że rozstrzyganie w tym przedmiocie wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego, powołanego do orzekania o zgodności przepisów niższej rangi z przepisami wyższej rangi w hierarchicznie zbudowanym systemie źródeł prawa. Trybunał nie jest natomiast uprawniony do oceny «poziomej» zgodności aktów prawnych (por. wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14 i powołane tam orzecznictwo). Ponadto Konstytucja nie zawiera wyraźnego wymogu, a tym samym – wzorca, przestrzegania przez prawodawcę koherencji

między przepisami objętymi różnymi aktami normatywnymi tej samej rangi” (wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10). W konsekwencji przykłady przyjęcia we wspomnianych kodeksach innego (niższego) pułapu wiekowego, jako uprawniające osoby niepełnoletnie do pewnych praktyk, nie mogą przesądzić oceny konstytucyjności art. 42aa pkt 15 p.1. w niniejszym postępowaniu.

W konsekwencji podjętych ustaleń, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 42aa pkt 15 p.1. **jest zgodny** z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

3.5. Odrębnej analizy wymaga kwestia zgodności zakazu wykonywania polowania w obecności lub przy udziale dzieci do 18. roku życia z art. 72 ust. 3 Konstytucji. Zważywszy bowiem na treść normatywną przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, jego adekwatność względem podnoszonych we wniosku zarzutów nasuwa poważne wątpliwości.

Za przedstawicielami doktryny wymaga odnotowania, że: „art. 72 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się literalnie jedynie do procedury ustalania praw dziecka (np. w toku procesu przysposobienia, czy ustalania przez sąd praw do dziecka przy separacji albo rozwodzie) [...] Pojęcie to może być jednak rozumiane szerzej – jako każde postępowanie, w którym przesądzane jest jakieś prawo podmiotowe dziecka (np. w toku procedury jego leczenia i kwestii wyrażenia przez niego zgody na ten zabieg). Art. 72 ust. 3 wyraża więc zasadę, że dzieci są chronione w postępowaniach ich dotyczących [...]. Adresatem normy zawartej w art. 72 ust. 3 Konstytucji RP są organy władzy publicznej i osoby odpowiedzialne za dziecko. [...] można przyjąć, że grono to obejmuje odpowiednio wszystkie podmioty uprawnione bezpośrednio i pośrednio do decydowania o ustaleniu praw dziecka” (W. Borysiak, *komentarz do art. 72 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1667). Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2011 r. (sygn. akt K 16/00), analizując art. 48 ust. 1 zdanie drugie i art. 72 ust. 3 Konstytucji, a także art. 12 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Wspólnym mianownikiem wskazanych regulacji jest zobowiązanie podmiotów, mających wpływ na losy dziecka, do poszanowania jego odrębności, indywidualności i przekonań. Z obowiązku tego wynika konieczność uznania podmiotowości dziecka i wysłuchania jego zdania. Adresatami norm są rodzice, opiekunowie, organy władzy publicznej, osoby odpowiedzialne za dziecko oraz Państwa-Strony. Grono to obejmuje zatem wszystkie podmioty uprawnione bezpośrednio i pośrednio do

decydowania o przebiegu leczenia dziecka: oprócz rodziców i opiekunów prawnych lub faktycznych, także sądy opiekuńcze, lekarzy (mieszczących się w kategorii osób odpowiedzialnych *in concreto* za dziecko) oraz państwa [Państwa-Strony Konwencji o prawach dziecka – uwaga własna], przyznające poszczególnym osobom i organom powyższe uprawnienia mocą swego prawodawstwa”.

Na tle cytowanej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego należy zaznaczyć, że o ile adresatem wspomnianego przepisu Konwencji o prawach dziecka (zgodnie z którym Państwa-Strony zapewniają dziecku, zdolnemu do kształtowania swych własnych poglądów, prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich sprawach, które go dotyczą, przyjmując je z należytą wagą, stosownie do wieku oraz dojrzałości dziecka) bez wątpienia jest Rzeczpospolita Polska, o tyle art. 73 ust. 2 Konstytucji – stanowiący w niniejszej sprawie wzorzec kontroli – nie jest równie jednoznaczny w swej wymowie. „Ustalanie praw dziecka”, o którym mowa w tym przepisie, nawet rozumiane szeroko, wiąże się z procesem stosowania prawa w indywidualnej sprawie (w sprawie dziecka określonego co do tożsamości). Można wprowadzić uznać, że analizowany przepis Konstytucji pośrednio zobowiązuje również ustawodawcę do tego, aby regulując procedury służące ustaleniu praw dziecka nakładał na właściwe organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka. Z całą jednak pewnością – wbrew przekonaniu wnioskodawcy – art. 73 ust. 2 Konstytucji nie nakłada na organy stanowiące prawo obowiązków konsultacyjnych, polegających na zasięgnięciu opinii dzieci lub ich rodziców w toku procesu legislacyjnego, w którym zapadają rozstrzygnięcia dotyczące statusu prawnego dzieci *in genere*. Tym samym należy dojść do wniosku, że grupa posłów, przypisując wskazanemu przez siebie przepisowi konstytucyjnemu treść normatywną, której on nie posiada, wskazała nieadekwatny dla rozpatrywanego zagadnienia prawnego wzorzec kontroli.

Podsumowując ten wątek, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 42aa pkt 15 p.1. **nie jest niezgodny** z art. 72 ust. 3 Konstytucji.

## **VII. Udział gminy w szacowaniu szkód wyrządzonych przez zwierzęta lub przy wykonywaniu polowania**

### **1. Przedmiot kontroli**

Zakwestionowany we wniosku grupy postów art. 1 ust. 22 ustawy nowelizującej nadał art. 46 p.1. następujące brzmienie:

„1. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych:

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

2. Szacowania szkód, o których mowa w ust. 1, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonuje zespół składający się z:

1) przedstawiciela gminy właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkody, zwanego dalej «przedstawicielem gminy», którym jest:

- a) przedstawiciel organu wykonawczego jednostki pomocniczej tej gminy – jeżeli jednostka pomocnicza została utworzona,
- b) przedstawiciel organu wykonawczego tej gminy – jeżeli jednostka pomocnicza nie została utworzona,
- c) przedstawiciel organu wykonawczego gminy lub organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy właściwej dla przeważającego obszaru całej uprawy, która została uszkodzona – jeżeli szkoda wystąpiła na obszarze więcej niż jednej gminy lub jednostki pomocniczej gminy;

2) przedstawiciela zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego;

3) właściciela albo posiadacza gruntów rolnych, na terenie których wystąpiła szkoda.

3. Wniosek o szacowanie szkód, o których mowa w ust. 1, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, właściciel albo posiadacz gruntów rolnych składa do organu wykonawczego gminy właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkody.

4. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, zawiera w szczególności:

- 1) imię i nazwisko albo nazwę, adres miejsca zamieszkania albo adres i siedzibę oraz numer telefonu właściciela albo posiadacza gruntów rolnych;
- 2) wskazanie miejsca wystąpienia szkody;
- 3) wskazanie rodzaju uszkodzonej uprawy lub płodu rolnego.

5. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, składa się w terminie umożliwiającym dokonanie szacowania szkód, o których mowa w ust. 1.

6. Szacowanie szkody składa się z:

1) oględzin;

2) szacowania ostatecznego.

7. W przypadku szkód wyrządzonych w płodach rolnych, szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach i pastwiskach oraz szkód w uprawach, jeżeli szkoda powstała i została zgłoszona bezpośrednio przed sprzętem lub w jego trakcie, dokonuje się wyłącznie szacowania ostatecznego.

8. Niestawiennictwo właściciela albo posiadacza gruntów rolnych lub dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego nie wstrzymuje dokonania szacowania szkód, o których mowa w ust. 1”.

## **2. Zarzuty wnioskodawcy**

Zmianie prawa łowieckiego, dokonanej art. 1 ust. 22 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim dotyczy ona art. 46 p.t., grupa posłów zarzuca niezgodność z art. 167 Konstytucji. Ustawodawca, wprowadzając nowe rozwiązania odnośnie do szacowania szkód w płodach i uprawach rolnych powodowanych przez dziki, łosie, jelenie, danielę oraz sarny, a także ustalania wysokości odszkodowania, założył, że poszkodowani będą składali wnioski w tym zakresie do organu wykonawczego gminy właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkody. W praktyce oznacza to – według szacunków wnioskodawcy – około 100 tysięcy szkód zgłaszanych do gmin, bez zabezpieczenia na te działania środków finansowych oraz, w konsekwencji, bez zapewnienia właściwego zasobu kadrowego. Brak jest także regulacji dotyczących udziału i ewentualnej odpłatności za pracę sołtysa podczas szacowania szkody.

## **3. Analiza formalnoprawna**

3.1. Na gruncie ustawy o TK, aktualna jest reguła, że Trybunał na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12; 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14;

11 października 2017 r., sygn. akt K 14/16). W niniejszej sprawie przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności, należy poczynić uwagi o charakterze formalnym co do dopuszczalności kontroli art. 46 p.t., w brzmieniu wskazanym przez wnioskodawcę, czyli wynikającym z wejścia w życie ustawy nowelizującej.

3.2. Z dniem 28 sierpnia 2015 r. kilka ustępów wymienionego wyżej przepisu utraciło moc obowiązującą. Zgodnie bowiem z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1507; dalej: druga ustawa nowelizująca), art. 46 ust. 2 pkt 1 i 1, ust. 3 i ust. 8 p.t. uzyskał nowe brzmienie. Kwestionowany przepis został zmieniony 23 sierpnia 2018 r. (por. art. 5 drugiej ustawy nowelizującej), a art. 46 p.t. obecnie stanowi:

„1. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych:

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

2. Szacowania szkód, o których mowa w ust. 1, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonuje zespół składający się z:

- 1) przedstawiciela wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego;
- 2) przedstawiciela dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego;
- 3) właściciela albo posiadacza gruntów rolnych, na terenie których wystąpiła szkoda.

3. Wniosek o szacowanie szkód, o których mowa w ust. 1, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, właściciel albo posiadacz gruntów rolnych składa do dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego.

4. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, zawiera w szczególności:

- 1) imię i nazwisko albo nazwę, adres miejsca zamieszkania albo adres i siedzibę oraz numer telefonu właściciela albo posiadacza gruntów rolnych;
- 2) wskazanie miejsca wystąpienia szkody;
- 3) wskazanie rodzaju uszkodzonej uprawy lub płodu rolnego.

5. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, składa się w terminie umożliwiającym dokonanie szacowania szkód, o których mowa w ust. 1.

6. Szacowanie szkody składa się z:

- 1) oględzin;
- 2) szacowania ostatecznego.

7. W przypadku szkód wyrządzonych w płodach rolnych, szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach i pastwiskach oraz szkód w uprawach, jeżeli szkoda powstała i została zgłoszona bezpośrednio przed sprzętem lub w jego trakcie, dokonuje się wyłącznie szacowania ostatecznego.

8. Niestawiennictwo właściciela albo posiadacza gruntów rolnych lub przedstawiciela wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego nie wstrzymuje dokonania szacowania szkód, o których mowa w ust. 1”.

3.3. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał na istnienie ogólnej zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl której przedmiotem kontroli konstytucyjności może być właściwie jedynie akt normatywny (albo jego część), obowiązujący w chwili orzekania (zob. m.in. postanowienie TK z 30 czerwca 2015 r., sygn. akt U 9/14). Zasada ta, wyrażana w kolejnych przepisach regulujących postępowanie przed Trybunałem (por. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2016 r. poz. 293, oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1157), wynika obecnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Przepis ten nakazuje Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedynym wyjątkiem od wskazanej zasady jest sytuacja, w której wydanie wyroku – w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (art. 59 ust. 3 ustawy o TK). Wyjątek ten, dyktowany koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, stanowi wyraz prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału (zob. postanowienie TK z 23 października 2006 r., sygn. akt SK 64/05). Jednocześnie, jak w każdym wypadku regulacji o charakterze wyjątku, dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisu nieobowiązującego nie może być interpretowana rozszerzająco (zob. m.in. postanowienie TK z 8 października 2013 r., sygn. akt U 1/13).

Zmiana stanu prawnego, polegająca na modyfikacji treści przepisów w tej części, z którą podmioty inicjujące postępowanie przed TK wiążą zarzuty niekonstytucyjności, i w sposób, który prowadzi do uchylecia przynajmniej części wątpliwości zgłaszanych przez te podmioty, ma istotne znaczenie dla oceny kwestii

dopuszczalności oraz celowości dalszej merytorycznej kontroli przepisu, który został uchylony albo zmienił swoje brzmienie (zob. postanowienia TK z: 18 lutego 2009 r., sygn. akt K 11/07; 22 maja 2013 r., sygn. akt U 4/11; 7 marca 2017 r., sygn. akt K 9/15). *In casu*, projekt drugiej ustawy nowelizującej został wniesiony do Sejmu krócej niż 2 miesiące po wejściu w życie zakwestionowanych przepisów. W uzasadnieniu przedłożenia legislacyjnego jego autorzy wskazali, że modyfikacja obowiązującego modelu szacowania szkód łowieckich (wprowadzonego ustawą nowelizującą) wynika z problemów w zakresie jego wdrażania i polega na przekazaniu zadań przypisanych gminom lub ich jednostkom pomocniczym, dotyczących szacowania szkód łowieckich i ustalania wysokości odszkodowania z tego tytułu, wojewódzkim ośrodkom doradztwa rolniczego. Dodatkowo, z uwagi na terytorialny zakres właściwości tych ośrodków, w celu usprawnienia procedury szacowania szkód łowieckich zaproponowano, aby wniosek o szacowanie szkody łowieckiej właściciel albo posiadacz gruntów rolnych składał do zarządcy albo dzierżawcy obwodu łowieckiego, a nie – przeciwko czemu formułowane są zarzuty konstytucyjne – do organu wykonawczego gminy właściwej ze względu na miejsce wystąpienia szkody (zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw; druk sejmowy nr 2575/VIII kad.). Cel ten został zrealizowany a jego rezultat wychodzi naprzeciw postulatowi grupy posłów, która zainicjowała postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W niniejszej sprawie trzeba wziąć również pod uwagę to, że sprawa nie została wszczęta skargą konstytucyjną, wobec czego nie może mieć zastosowania art. 59 ust. 3 ustawy o TK. Ponadto, wskazany względem art. 46 p.l. jako wzorzec kontroli art. 167 Konstytucji (zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i potwierdzający zasadę, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych) nie stanowi źródła konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

3.4. Wobec powyższego należy uznać, że postępowanie w zakresie dotyczącym konstytucyjności art. 46 prawa łowieckiego podlega **umorzeniu** ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.



## **VIII. Zaświadczenie o stanie zdrowia – konstytucyjność procedury legislacyjnej**

### **1. Przedmiot kontroli**

1.1. W okolicznościach niniejszej sprawy należy zaznaczyć, że choć w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako przedmiot kontroli wskazywany jest zawsze akt normatywny, jego część lub wyodrębniona norma prawna, to jednak trybunalska kontrola będąc złożoną czynnością może obejmować zarówno ocenę czynności prawodawczej (aspekt proceduralny), jak również ocenę aktu normatywnego (aspekt merytoryczny). W tym zaś kontekście jest istotne, że ustawa nowelizująca została zakwestionowana dwupłaszczyznowo. Wnioskodawca sformułował wobec art. 4 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim zmienia on art. 15 ust. 4 ustawy o broni, dwa zarzuty niekonstytucyjności odwołujące się do: 1) uchybienia w toku jego uchwalania przez prawodawcę wymogom procesu legislacyjnego; 2) niezgodności treści normatywnej znowelizowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości oraz konstytucyjnym prawem do prywatności.

W ślad za S. Wronkowską warto zauważyć, że: „Nie jest przedmiotem sporu, że w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży badanie zarówno «dojścia aktu normatywnego do skutku» (czynności prawodawczej) jak i aktu normatywnego jako rezultatu czynności prawodawczej. W tym pierwszym wymienionym przypadku kontrola ma cechy swoiste. Kontroluje się bowiem nie dwie normy (ewentualnie zbiory norm) o różnej pozycji hierarchicznej, lecz czynność (akt tworzący prawo) z regułami, które wyznaczają sposób dokonywania czynności danego rodzaju. Wzorcem są tu zatem zawarte w przepisach proceduralnych reguły dokonywania aktów danego rodzaju, a obiektem kontroli – określona ta, a nie inna czynność prawodawcza” (zdanie odrębne sędzi TK S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). W takich okolicznościach chociaż kontroli podlega akt normatywny, to jednak przedmiotem trybunalskiej oceny jest akt prawodawczy (zob. postanowienie TK z 28 maja 2015 r., sygn. akt P 65/14, por. także wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12).

W niniejszym punkcie Sejm ustosunkuje się do pierwszego z wymienionych na tle art. 4 ustawy nowelizującej problemów konstytucyjnych, czyli kwestii zachowania przez prawodawcę wymogów procesu legislacyjnego.

## **2. Zarzuty wnioskodawcy**

W swoim wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca przeprowadził szczegółową rekonstrukcję trybu uchwalenia zakwestionowanego przepisu, którą zakończył ustaleniem, że ustawa nowelizowana w wersji uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu nie zawierała przepisu nowelizującego ustawę o broni, pomimo że propozycja jego przyjęcia pojawiła się na wcześniejszym etapie postępowania legislacyjnego w formie – ostatecznie odrzuconej – poprawki. Zakwestionowany art. 4 ustawy nowelizującej został włączony do ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw wskutek przyjęcia senackiej poprawki przez Sejm. Tymczasem, jak wynika z przytoczonego we wniosku utrwalonego i jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, poprawki drugiej izby parlamentu mają ograniczony zakres – ich przedmiotem nie może być modyfikowanie materii nie zawartej w ustawie nowelizującej. Grupa posłów przypomniła, że poprawki Senatu mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną. Taka propozycja legislacyjna może być zgłoszona wyłącznie w drodze nowej inicjatywy ustawodawczej. W konsekwencji inicjator postępowania wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ustawy nowelizującej został uchwalony w sposób niezgodny z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji.

## **3. Analiza formalnoprawna**

Podniesiony we wniosku grupy posłów problem konstytucyjny dotyczy naruszenia dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu. Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu pisma inicjującego niniejsze postępowanie oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału ukształtowane w analogicznych sprawach wskazują na to, że weryfikacja zakresu senackich poprawek wymaga uwzględnienia tych przepisów Konstytucji, które są podstawą rozróżnienia poprawki i inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji) oraz określają znaczenie poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Bezzasadne jest wobec tego rekonstruowanie sensu normatywnego wymienionych wyżej artykułów wykraczającego poza treść wymienionych ustępów, jako irrelevantnych dla oceny

ewentualności naruszenia wskazanego we wniosku. W tym zakresie przywołane wzorce kontroli są ujęte zbyt szeroko, co w efekcie prowadzić musi także do stwierdzenia braku uzasadnienia w odniesieniu do zarzutów sformułowanych w wykorzystaniem nieadekwatnych jednostek redakcyjnych. W konsekwencji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w części obejmującej kontrolę zgodności art. 4 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim zmienia on art. 15 ust. 4 u.b.a., z art. 119 ust. 2-4 oraz art. 121 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### **4. Wzorce kontroli**

4.1. Artykuł 118 ust. 1 Konstytucji określa krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw (inicjatywa ustawodawcza), zaliczając do niego posłów, Senat, Prezydenta oraz Radę Ministrów. Katalog ten, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji, obejmuje ponadto grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą może wnieść projekt obejmujący dowolne materie, chyba że w danym przypadku inicjatywa ustawodawcza jest zastrzeżona na rzecz Rady Ministrów (por. art. 221 Konstytucji).

Określenie na szczeblu konstytucyjnym podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej wywołuje dwie istotne implikacje. Po pierwsze, tylko podmioty wskazane w art. 118 ust. 1-2 Konstytucji mogą skutecznie inicjować postępowanie ustawodawcze (które zawsze rozpoczyna się w Sejmie); przedłożenia zawierające propozycje przepisów, ale pochodzące od innych podmiotów, nie mogą być traktowane jako projekty wszczynające postępowanie ustawodawcze. Po drugie, realizacja inicjatywy ustawodawczej aktualizuje po stronie Sejmu obowiązek rozpatrzenia wniesionego projektu, co jednak nie jest tożsame ani z samym uchwalaniem ustawy, ani też z jej uchwaleniem w treści zgodnej z wniesionym projektem.

4.2. Artykuł 121 ust. 2 Konstytucji, stanowiący pierwszoplanowy wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu, określa uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Aktualizują się one po uchwaleniu ustawy przez Sejm i przekazaniu jej Senatowi, obejmując prawo Senatu do przyjęcia ustawy bez zmian, uchwalenia poprawek oraz odrzucenia ustawy w całości.

Uchwałę realizującą kompetencje określone w art. 121 ust. 2 Konstytucji Senat podejmuje większością głosów w ciągu 30 dni (odmiennie w przypadku ustawy wniesionej w trybie pilnym oraz ustawy budżetowej – por. odpowiednio art. 123 ust. 3 oraz art. 223 Konstytucji). Szczegółowy tryb podjęcia uchwały określa uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. z 2018 r. poz. 846, dalej: Regulamin Senatu). Niepodjęcie uchwały we wskazanym terminie jest równoznaczne z uznaniem ustawy za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Dopuszczalny zakres przedmiotowy poprawek Senatu stanowi przedmiot ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnicza koncepcja zakresu poprawek senackich została spetryfikowana jeszcze na tle orzecnictwa sprzed wejścia w życie obecnej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 listopada 1993 r. (sygn. akt K 5/93) wskazywał, że w procedurze ustawodawczej Senat nie zajmuje pozycji izby równorzędnej Sejmowi. Artykuł 17 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) przyznawał Senatowi uprawnienie do wniesienia poprawek do tekstu ustawy, z czego wynikał wyraźnie ograniczony treściowo zakres tych poprawek. Mogły one odnosić się wyłącznie do materii, która była przedmiotem regulacji w ustawie uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi do rozpatrzenia. Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadku ustaw nowelizujących, kiedy Senat jest uprawniony wyłącznie do proponowania poprawek odnoszących się do tekstu ustawy nowelizującej. Trybunał podkreślił jednocześnie, że Senat wnosi poprawki w jednej z końcowych faz procesu ustawodawczego. Wyznaczanie szerokich ram poprawek senackich prowadziłoby do groźby nadużywania tej instytucji przez faktyczną realizację w ten sposób prawa inicjatywy ustawodawczej. Powyższe tezy zostały powtórzone w orzeczeniu TK z 22 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97).

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasowe stanowisko w kwestii poprawek senackich, uzupełniając je zarazem o nowe elementy (zob. m.in. wyroki TK z: 23 lutego 1999 r.; sygn. akt K 25/98; 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02; 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05; 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08 oraz 20 lipca 2011 r.,

sygn. akt K 9/11). W kontekście zarzutu podniesionego w niniejszym postępowaniu warto zaznaczyć, że przywołane orzecznictwo dowodzi, iż według Trybunału senackie poprawki mogą – w granicach materii objętej ustawą – przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). W sytuacji jednak uchwalenia przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej, alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji.

Ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymagania dotyczące dopuszczalności poprawek senackich są zasadniczo akceptowane w piśmiennictwie (por. m.in.: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 258-259 i 262-263; M. Kudej, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 164 i n.; L. Garlicki, *komentarz do art. 121 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 12-15), choć jednocześnie nie można pomijać uwag krytycznych w tym względzie (por. np. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 15-16 oraz *tenże*, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 171-172; M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 79).

4.3. Według art. 119 ust. 1 Konstytucji: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. W ugruntowanej ocenie Trybunału rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm nie może być rozumiane tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań (zob. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15 oraz 9 marca 2016 r., sygn.

akt K 47/15). Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które pozwalają wszechstronnie objaśnić i krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyjają ani jakości ustawodawstwa, ani materialnej legitymizacji samego procesu ustawodawczego.

Poszczególne stadia procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza poszczególne czytania projektu ustawy (art. 119 Konstytucji), stanowiące rękojmię tego, że pojawiające się w toku prac parlamentarnych nowości normatywne będą przedmiotem wnikliwej analizy, tworzą również tło dla rozważań na temat instytucji poprawki (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Zgodnie z poglądami sądu konstytucyjnego, należy się przy tym kierować ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza jest swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich „szerokości” (wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98 i 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Trybunał podkreśla, że Senat dysponuje możliwością wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy – rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm – dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być jednak inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji.

4.4. Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów zasady legalizmu (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01 oraz 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Najczęściej, w wypadku zarzutu naruszenia trybu prawodawczego, art. 7 Konstytucji nie stanowi bezpośredniego wzorca kontroli, skoro tryb stanowienia aktów normatywnych określają stosowne przepisy szczególne. Wzorzec ten bywa przywoływany w związku z przepisami regulującymi tryb prawodawcy (art. 112, art. 118 czy art. 119 Konstytucji). Jednakże naruszenie trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej może być równocześnie kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. godzące w zasadę legalizmu (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; zob. także wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). W wyroku z 20 lipca 2006 r. (sygn. akt K 40/05) Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że: „Art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować także

jako naruszenie tego przepisu Konstytucji”, czemu dał wyraz również w *petitum* swego rozstrzygnięcia (podobnie w wyroku TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; por. także wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02).

## 5. Analiza zgodności

5.1. Z uwagi na charakter podniesionych zarzutów, w niniejszej sprawie konieczne jest przedstawienie procesu uchwalenia ustawy nowelizującej, ze szczególnym uwzględnieniem etapu, na którym miało dojść do wskazanego we wniosku uchybienia konstytucyjnym procedurom legislacyjnym.

Projekt ustawy nowelizującej wpłynął do Marszałka Sejmu 15 listopada 2016 r. z inicjatywy Rady Ministrów. Przedłożenie zostało skierowane do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 7 czerwca 2018 r. Pierwotnie projekt ustawy nowelizującej – koncentrujący się na wykonaniu wyroku TK z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13; dostosowaniu niektórych delegacji ustawowych do wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji; wzmocnieniu nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad PZŁ oraz efektywności wykonywania rocznych planów łowieckich – nie przewidywał ingerencji w ustawę o broni (por. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie; druk sejmowy nr 1042/VIII kad.). Kwestia ta znalazła się w centrum uwagi posłów w toku prac w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wskutek poprawki zgłoszonej przez posła E. Liedera. Wspomniana propozycja została głosami większości odrzucona (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia ww. komisji 6 lutego 2018 r., s. 25-27; [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/07FB3C0B017AE582C125823C004EDA4B/\\$file/0280608.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/07FB3C0B017AE582C125823C004EDA4B/$file/0280608.pdf); dostęp: 3 października 2019 r.). Po raz kolejny poprawka przewidująca zmianę ustawy o broni została zgłoszona w trakcie drugiego czytania projektu ustawy nowelizującej, przy czym po jej rozpatrzeniu (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi 28 lutego 2018 r., s. 27-28; [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/5C3AFAE93B96FA1BC125824A0051360F/\\$file/0288208.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/5C3AFAE93B96FA1BC125824A0051360F/$file/0288208.pdf); dostęp: 3 października 2019 r.), właściwe komisje sejmowe rekomendowały odrzucenie tej propozycji (zob. *Dodatkowe sprawozdanie Komisji*

*Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie; druk sejmowy nr 2234-A/VIII kad.). Nastąpiło to w trzecim czytaniu projektu ustawy nowelizującej, które miało miejsce na 59. posiedzeniu Sejmu, 6 marca 2018 r.*

Uchwaloną ustawę nowelizującą Marszałek Sejmu przekazał drugiej izbie parlamentu. Na 58. posiedzeniu, 14 marca 2018 r., ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw rozpatrzył Senat. W toku obrad senator J. Rotnicka (poparta w wystąpieniu przez senatora K. Radziwiłła), zgłosiła propozycję odrzuconą wcześniej przez posłów, zakładającą nałożenie na myśliwych – w drodze stosownej nowelizacji ustawy o broni – obowiązku regularnych badań psychologicznych i okulistycznych (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 58. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 marca 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 75 i 82). Poprawka ta, wraz z kilkoma innymi, została przyjęta w drodze głosowania izby 15 marca 2018 r.

Rozpatrzenie uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2337/VIII kad.) przez sejmowe komisje miało miejsce 20 marca 2018 r. W toku posiedzenia tej komisji posłowie pozytywnie zaopiniowali wszystkie poprawki Senatu (zob. *Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 2358/VIII kad.). Nastąpiło to pomimo, że na tym etapie postępowania legislacyjnego przedstawiciele PZŁ oraz służby prawne Sejmu zgłaszali uwagi dotyczące wykroczenia przez senacką poprawkę dotyczącą zmiany ustawy o broni poza dopuszczalne granice (zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia ww. komisji 20 marca 2018 r., s. 8-9; [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/91440B8E6A1D9EE9C125825D0049CE5F/\\$file/0292508.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/91440B8E6A1D9EE9C125825D0049CE5F/$file/0292508.pdf); dostęp: 3 października 2019 r.). Nad senackimi poprawkami Sejm obradował na 60. posiedzeniu 22 marca 2018 r., w trakcie którego większością głosów zaaprobował nowelizację ustawy o broni (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 60. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 marca 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 296).

Uchwaloną w takiej procedurze ustawę nowelizującą Marszałek Sejmu skierował do Prezydenta RP, który złożył na niej swój podpis 28 marca 2018 r.



i skierował do publikacji. Ustawa nowelizująca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 marca 2018 r.

5.2. W świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakresu poprawek senackich należy podzielić stanowisko wnioskodawcy, że przebieg postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy nowelizującej wywołuje zasadnicze wątpliwości w kwestii dopuszczalności wniesienia przez Senat poprawki polegającej na nadaniu obecnego brzmienia art. 15 ust. 4 u.b.a. Treść tej poprawki, odniesiona do brzmienia ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi do rozpatrzenia w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, przesądza o tym, że musi być ona traktowana jako nowość legislacyjna. Proponowanie przez Senat zmian o takim zakresie przedmiotowym mogło być zrealizowane jedynie w drodze inicjatywy ustawodawczej, nie zaś za pomocą poprawki.

Podstawowe znaczenie w tym względzie odgrywa wymóg, aby poprawki wniesione przez Senat do ustawy nowelizującej odnosiły się wyłącznie do przepisów zawartych w ustawie uchwalonej przez Sejm, a nie do materii ustawy nowelizowanej, tym bardziej zaś nie do materii uregulowanej w innych ustawach. Zakres materii ustawy przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu nie obejmował rozszerzenia katalogu osób obowiązanych do przedstawiania raz na 5 lat właściwemu organowi Policji orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, potwierdzających: 1) brak: zaburzeń psychicznych lub znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej; istotnych zaburzeń funkcjonowania psychologicznego; uzależnienia od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych; 2) możliwość dysponowania bronią. Ustawa nowelizująca w wersji przekazanej do Senatu, nie zawierała jakichkolwiek przepisów zmieniających ustawę o broni.

5.3. Dla oceny dopuszczalności poprawki Senatu do ustawy nowelizującej nie ma znaczenia okoliczność, że ujęta w niej regulacja była wcześniej zaproponowana w drodze poprawki poselskiej i stanowiła przedmiot prac Sejmu. Skoro w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zakres dopuszczalnych poprawek senackich jest wyznaczany przez materię ustawy przekazanej przez Sejm (por. ustalenia w pkt VIII.3 niniejszego stanowiska), to nieistotne jest, czy zakres materii pierwotnego przedłożenia był szerszy lub czy ewentualne poszerzenie materii projektu było rozważane w toku prac sejmowych.

Poprawek senackich nie sposób w takiej sytuacji uznać za propozycję nadania ustawie treści alternatywnej do nadanej przez Sejm w trzecim czytaniu. O alternatywności stanowiska Senatu można mówić wyłącznie wtedy, gdy zakres poprawek odpowiada materii ustawy przekazanej przez Sejm do rozpatrzenia, lecz kształtuje treść przepisów ustawy w sposób odmienny (nawet przeciwny) od przyjętego przez Sejm.

5.4. Zarzut przekroczenia dopuszczalnego zakresu poprawek senackich aktualizuje jednocześnie kwestię naruszenia konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Zbyt szeroki zakres materii poprawek senackich oznacza, że mają one na celu wprowadzenie do ustawy niedopuszczalnej „nowości legislacyjnej”, nieprzewidzianej w ustawie przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu. Tym samym – zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – należy przyjąć, że w toku prac legislacyjnych nad przedmiotową ustawą doszło do „obejścia” prawa inicjatywy ustawodawczej, o którym mowa w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Nieodrzućenie przez Sejm zbyt „szerokiej” poprawki Senatu spowodowało bowiem, że w postępowaniu doszło do faktycznego zatarcia granicy między konstytucyjnymi instytucjami inicjatywy ustawodawczej oraz poprawki senackiej.

Na marginesie można odnotować brak jednolitości w sposobie odzwierciedlania naruszeń wskazanego wyżej typu w sentencjach wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Niekiedy, niezależnie od sposobu ujęcia wzorców kontroli przez wnioskodawcę, sąd konstytucyjny wskazuje na niezgodność kwestionowanych ustaw z odrębnie przywołanym art. 118 ust. 1 Konstytucji (m.in. wyrok pełnego składu TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; wyrok TK z 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05). Innym razem TK stwierdza, że art. 118 ust. 1 Konstytucji może być potraktowany tylko jako związkowy, trudno bowiem oceniać konstytucyjność poprawki senackiej z punktu widzenia standardów stawianych inicjatywie ustawodawczej (tak m.in. w wyroku TK z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11). Widoczny brak konsekwencji w tym zakresie Sejm postrzega jako okoliczność przemawiającą za pozostawieniem konfiguracji wzorców kontroli zaproponowanej we wniosku grupy posłów bez zmian, co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* stanowiska.

5.5. Podsumowując dokonane ustalenia Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ustawy nowelizującej **jest niezgodny** z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji. Jak wspomniano powyżej (zob. pkt VIII.3.5 niniejszego stanowiska) art. 7 Konstytucji daje wyraz zasadzie legalizmu. Wyklucza ona domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat dopuszczalnych granic poprawek należy kwalifikować także jako naruszenie tego przepisu Konstytucji. W konsekwencji Sejm jest zdania, że zakwestionowany przepis ustawy nowelizującej **jest niezgodny** również z art. 7 Konstytucji.

## **IX. Zaświadczenie o stanie zdrowia – konstytucyjność ustanowionych ograniczeń**

### **1. Przedmiot kontroli**

Jak już wspomniano, względem art. 4 ustawy nowelizującej wnioskodawca wysunął również zarzuty odnoszące się do treści normatywnej, jaką przepis ten nadał art. 15 ust. 4 u.b.a. Zgodnie z utrwaloną w działalności sądu konstytucyjnego praktyką, w tym przypadku trybunalska kontrola powinna odnosić się do przepisu ustawy zmienionej, tj. art. 15 ust. 4 u.b.a.

Zakwestionowane, znowelizowane brzmienie wskazanej jednostki redakcyjnej ustawy o broni ma następujące brzmienie: „Osoba posiadająca pozwolenie na broń wydane w celu określonym w art. 10 ust. 2 pkt 1-3 obowiązana jest raz na 5 lat przedstawić właściwemu organowi Policji orzeczenia lekarskie i psychologiczne, o których mowa w ust. 3, wystawione nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem tego terminu. W przypadku wydania orzeczenia stwierdzającego, że należy ona do osób wymienionych w ust. 1 pkt 2-4 i że nie może dysponować bronią, lekarz upoważniony lub psycholog upoważniony są obowiązani zawiadomić o tym właściwy organ Policji”. Przepisy, do których odsyła cytowany przepis, wraz z niezaskarżonymi jednostkami redakcyjnymi, stanowią odpowiednio:

– „Pozwolenie na broń wydaje się w szczególności w celach:

- 1) ochrony osobistej;
- 2) ochrony osób i mienia;
- 3) łowieckich;
- 4) sportowych;

- 5) rekonstrukcji historycznych;
- 6) kolekcjonerskich;
- 7) pamiątkowych;
- 8) szkoleniowych” (art. 10 ust. 2 u.b.a.);

– „Osoba, która występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na broń, lub osoba, która zgłasza do rejestru broń pneumatyczną, przedstawiają właściwemu organowi Policji orzeczenia lekarskie i psychologiczne, stwierdzające, że nie należą do osób wymienionych w ust. 1 pkt 2-4, i potwierdzające, że mogą dysponować bronią, wydane przez lekarza upoważnionego i psychologa upoważnionego, nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku” (art. 15 ust. 3 u.b.a.);

– „Pozwolenia na broń nie wydaje się osobom:

- 1) niemającym ukończonych 21 lat, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 2) z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1878), lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej;
- 3) wykazującym istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego;
- 4) uzależnionym od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych;
- 5) nieposiadającym miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:
  - a) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
  - b) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo:
    - przeciwko życiu i zdrowiu,
    - przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia” (art. 15 ust. 1 u.b.a.).

Przed nowelizacją art. 15 ust. 4 u.b.a. przewidywał, że obowiązek przedstawiania orzeczenia lekarskiego i psychologicznego dotyczy jedynie osób posiadających pozwolenie na broń wydane „w celu określonym w art. 10 ust. 2 pkt 1 i 2”, czyli nie obejmował osób posiadających broń w celach łowieckich.

## **2. Zarzuty wnioskodawcy**

Grupa posłów, która zainicjowała niniejsze postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, domaga się stwierdzenia, że art. 15 ust. 4 u.b.a. jest niezgodny z art. 31 ust. 1, art. 32 oraz art. 47 Konstytucji. Ustawodawca, nakazując myśliwym przedstawiać co 5 lat zaświadczenia o stanie zdrowia: po pierwsze, dyskryminuje w sposób nieuzasadniony osoby, które otrzymały pozwolenie na broń w celach łowieckich, w stosunku do tych posiadaczy broni, w którzy uzyskali ją w innych celach, oprócz obrony osobistej oraz ochrony osób i mienia (a więc np. w celach sportowych lub dla rekonstrukcji historycznych). Po drugie, ogranicza prawo myśliwych do decydowania o swoim życiu osobistym, gdyż wprowadzona w zaskarżonym przepisie zmiana ma za zadanie utrudnić polowania, a więc reglamentować sposób spędzania wolnego czasu oraz rozwijanie osobistych zainteresowań. Obydwa zarzuty wnioskodawca dodatkowo powiązał z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazując, że ani wprowadzone rozróżnienie i dyskryminacja myśliwych, ani nałożony na nich obowiązek przedstawiania zaświadczenia o stanie zdrowia nie 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.

## **3. Analiza formalnoprawna**

3.1. W kontekście sformułowanego powyżej wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na uchybienia natury formalnej, które nastąpiły w procesie legislacyjnym, zmierzającym do uchwalenia ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nadała art. 15 ust. 4 u.b.a. zakwestionowane brzmienie, należy zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma jednolitej praktyki orzeczniczej, odnoszącej się do zasadności badania zarzutów merytorycznych w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów proceduralnych.

Często Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98; 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05;

16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08). Z drugiej strony sąd konstytucyjny uznaje, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych, co niekiedy ma miejsce (zob. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97). Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej. Według orzecznictwa Trybunału, niekonstytucyjność sposobu uchwalenia kontrolowanych przepisów zawsze wymaga uwzględnienia (nawet gdy nie zgłoszono tego we wniosku). Nie zawsze jednak stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych. Kwestia ta winna być rozstrzygana przez Trybunał na płaszczyźnie celowości z uwzględnieniem tej zwłaszcza okoliczności, czy dany akt (przepis) jest kwestionowany w trybie kontroli prewencyjnej, czy następczej (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; pogląd ten TK podtrzymał m.in. w wyroku z 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08).

3.2. Z uwagi na dostrzeżone wady procesu legislacyjnego, które przesądzą o niekonstytucyjności nowelizacji art. 15 ust. 4 u.b.a., Sejm stoi przed koniecznością ponownego uchwalenia przepisu określającego katalog osób zobowiązanych do regularnego przedstawiania Policji orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, potwierdzających sprawność psychofizyczną oraz możliwość dysponowania bronią. W tych okolicznościach definitywne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny kwestii dopuszczalności objęcia takim wymogiem myśliwych może zostać uznane za przejaw ekonomiki postępowania organów władzy państwowej, co przemawiałoby za celowością przeprowadzenia przez Trybunał kontroli zgodności art. 15 ust. 4 u.b.a. z art. 31 ust. 1, art. 32 oraz art. 47 Konstytucji (por. na ten temat wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Na przeszkodzie rozpoznania tego problemu prawnego co do *meritum* stoją jednak poważne niedostatki argumentacyjne wniosku.

3.3. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wniosek musi precyzować kwestionowany akt normatywny lub jego część, zaś według art. 47 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o TK, uzasadnienie wniosku ma nie tylko określać problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności, ale również

wskazywać argumenty lub dowody na jego poparcie (szerzej na ten temat zob. pkt IV.5.2 niniejszego stanowiska).

Konfrontując przedstawione przez wnioskodawcę uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 15 ust. 4 u.b.a. z tymi wymogami, Sejm dostrzega wyraźne deficyty. Wywody grupy posłów są zbyt ogólnikowe, w zasadzie sprowadzające się do wyrażenia – niepoprzedzonego jakąkolwiek próbą analizy – przekonania o niedopuszczalności objęcia myśliwych obowiązkiem przedstawiania Policji stosownych orzeczeń (lekarskiego i psychologicznego). Niedostatki argumentacyjne są szczególnie rażące w obliczu specyfiki przewołanych w omawianym zakresie wzorców kontroli.

Jednym z przepisów stanowiących punkt odniesienia dla trybunalskiej oceny jest art. 32 Konstytucji. Składa się on z dwóch ustępów, z których pierwszy uznawany jest za źródło zasady równości („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”), drugi zaś – podstawę zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”); szerzej na temat relacji tych dwóch ustępów art. 32 Konstytucji zob. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 16/15). Wnioskodawca nie podjął jednak próby ani dowiedzenia, że kwestionowana regulacja ustawy o broni nie wypełnia kryteriów ujętych w „teście równości”, wykorzystywanym do oceny zgodności przepisów prawnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ani tym bardziej nie powołał odrębnych, specyficznych argumentów mających świadczyć o równoległym pogwałceniu art. 32 ust. 2 Konstytucji (zabraniającego wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne [osobowe] cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne). Jak wynika z jednolitej w tym względzie praktyki Trybunału Konstytucyjnego, ocena regulacji prawnej, z punktu widzenia zasady równości, wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą

istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. „Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli różnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10, zob. także wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12). We wniosku, który zainicjował niniejsze postępowanie, wspomniany „test równości” nie został przeprowadzony. W efekcie nie wiadomo, dlaczego spośród osób posiadających pozwolenie na broń wydane z ważnych przyczyn wymienionych w art. 10 ust. 2 u.b.a. (nie jest to jednak katalog zamknięty, na co wskazuje formuła „w szczególności” otwierająca wskazaną wyżej jednostkę redakcyjną) grupa posłów doszukuje się podobieństwa pomiędzy osobami, które uzyskały pozwolenie na broń w celach łowieckich a osobami, które uzyskały je w celach sportowych lub rekonstrukcji historycznych, nie dostrzega zaś żadnych powiązań między sytuacją myśliwych i osób, którym wydano pozwolenie na broń w celach ochrony osobistej albo ochrony osób i mienia. Wnioskodawca nie określił cechy osoby legitymującej się pozwoleniem na broń, która na tle wykazu ujętego w art. 10 ust. 2 u.b.a., powinna być uznana za relewantną. W konsekwencji stanowisko wnioskodawcy odnośnie do tego, jakie osoby tworzą klasę podmiotów podobnych, musi być uznane za arbitralne i udaremniające oszacowanie, czy ewentualne różnicowanie w ich obrębie odpowiada konstytucyjnym wymogom. W efekcie nadmiernej lapidarności uzasadnienia wniosku leżącego u podłoża niniejszej sprawy, Sejm został pozbawiony realnej możliwości ustosunkowania się do zarzutu niezgodności art. 15 ust. 4 u.b.a. z art. 32 Konstytucji.

Na marginesie trzeba odnotować, że ani inni uczestnicy postępowania (w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił swój udział w sprawie), ani



Trybunał nie może wstępować w rolę wnioskodawcy i uszczegóławiać przedmiot zaskarżenia tak, by dopasować go do narzuconej przez grupę posłów perspektywy kontroli konstytucyjności. Doszłoby w ten sposób do niedopuszczalnego przerzucenia na TK ciężaru argumentacji i udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście wskazanego wzorca kontroli.

Z podobnych względów nie mogą być sanowane braki argumentacyjne w sprawie niezgodności art. 15 ust. 4 u.b.a. (oznaczonego we wniosku jako art. 4 ustawy nowelizującej) z art. 47 Konstytucji. Przywołany wzorzec kontroli określa prawo każdego do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Na jego tle Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że: „państwo z jednej strony zobowiązuje się do nieingerowania w konstytucyjnie określony zakres życia jednostki, a z drugiej strony zapewnia jej w tym zakresie stosowną ochronę” (wyrok TK z 4 listopada 2014 r., sygn. akt SK 55/13; zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00). W wyroku z 11 października 2011 r. (sygn. akt K 16/10) Trybunał Konstytucyjny przypominał, że ochrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć.

Wnioskodawca trafnie przyjmuje, że w sferze życia osobistego jednostki mieszczą się decyzje o sposobie spędzania czasu wolnego i o przedmiocie rozwijanych, osobistych zainteresowań, nie oznacza to jednak, że sposób ten może być całkowicie dowolny i pozostaje poza reglamentacją państwa. Jednostka może wybrać rodzaj i natężenie swojej aktywności w sferze czysto osobistej, do jakiej nie można jednak zaliczyć ani wykonywania polowania (o czym szerzej była już mowa w pkt VI.3.3 niniejszego stanowiska), ani posiadania broni. Trzeba bowiem pamiętać, że w polskim porządku prawnym posiadanie broni jest poddane surowym obostrzeniom. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 października 2017 r. (sygn. akt II OSK 307/16): „prawo do posiadania broni nie należy w Polsce do kategorii praw i wolności osobistych. Jest to bowiem uprawnienie ściśle reglamentowane. Udzielenie osobie fizycznej prawa do dysponowania bronią palną stanowi odstępstwo od generalnej reguły, że broń znajdować się powinna wyłącznie w rękach uprawnionych służb. W wyroku z dnia 13 października 2005 r. sygn. akt II OSK 97/05 (dostępny pod adresem: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) Naczelny

Sąd Administracyjny potwierdził ustaloną linię orzecniczą, że «posiadanie i używanie broni i amunicji stanowi tradycyjnie sferę daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej. Oznacza to, że dostęp jednostki do broni poddany jest istotnym ograniczeniom, co wynika zarówno z monopolu państwa na stosowanie środków przemocy, jak i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego». Podobne stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, „że polskie prawo – ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o broni – nie gwarantuje prawa do posiadania broni. Zgodnie z art. 2 ustawy o broni: «Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione». Oznacza to, że w Polsce posiadanie broni jest reglamentowane i dopuszczalne jedynie pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. [...] wartością przemawiającą za taką decyzją ustawodawcy było przede wszystkim gwarantowane w art. 38 Konstytucji fundamentalne prawo człowieka: prawo do życia” (wyrok TK z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt P 43/12). W konsekwencji, w cytowanym judykacie sąd konstytucyjny uznał, że ograniczenia wprowadzone na mocy ustawy o broni należy postrzegać jako ograniczenia wykonywania prawa własności broni, a nie ograniczenia prawa do posiadania broni. W tych okolicznościach potencjalnie właściwym wzorcem kontroli mógłby więc być art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, który jednak nie został w niniejszej sprawie wskazany jako wzorzec kontroli. Co więcej, wymieniając w tym charakterze art. 47 Konstytucji, wnioskodawca zaniechał rozważenia *ratio legis* nałożenia obowiązku przeprowadzania regularnych badań na osoby, którym wydano pozwolenie na broń w celach łowieckich, i nie sprecyzował jakie następstwa zakwestionowanego przepisu oraz dlaczego uznaje za nadmierne ograniczenie wolności osobistej. Grupa posłów nie przedstawiła motywów swojego rozumowania, poprzestając na sformułowaniu bezpodstawnej konkluzji, że „wprowadzana art. 4 ustawy [nowelizującej – uwaga własna] zmiana w ustawie o broni ma za zadanie utrudnić myśliwym polowania, a więc wielu z nich utrudnić sposób spędzania wolnego czasu oraz rozwijanie osobistych zainteresowań”. Stwierdzone braki uzasadnienia wniosku prowadzą do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kończąc uwagi formalnoprawne trzeba wskazać, że trzeci z przepisów wskazanych względem art. 15 ust. 4 u.b.a. jako wzorzec kontroli, tj. wyrażający zasadę proporcjonalności art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest przepisem subsydiarnym

wobec innych wzorców kontroli. W efekcie Trybunał Konstytucyjny musiałby najpierw stwierdzić, że badane regulacje limitują konkretne prawo lub wolność konstytucyjną, aby zaktualizowała się adekwatność art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli (tak m.in. w wyroku TK z 25 października 2012 r., sygn. akt SK 27/12; zob. także wyroki TK z: 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05; 20 maja 2008 r., sygn. akt P 17/08; postanowienie TK z 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 164/02). Ewentualność ta *in casu* nie wchodzi w grę z przyczyn opisanych powyżej.

3.4. W konsekwencji dokonanych ustaleń, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie badania zgodności art. 15 ust. 4 u.b.a. w brzmieniu nadanym przez art. 4 ustawy nowelizującej z art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 47 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

## **X. Dodatkowy wniosek Sejmu**

W związku z przedstawionym stanowiskiem, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił wyrażone przez Sejm przekonanie, że art. 4 ustawy nowelizującej jest niezgodny z Konstytucją i jego derogacja (w następstwie wyroku TK) nie spowoduje „odżycia” art. 15 ust. 4 u.b.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji (krytycznie na temat tej konstrukcji zob. m.in. P. Radzewicz, *Nieważność jako skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sferze stanowienia prawa*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 1, s. 113-134; jednak orzecznictwo Trybunału w kwestii tzw. odżycia przepisów uchylonych nie jest jednolite, na ten temat zob. postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/10), w imieniu Sejmu wnoszę o **odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej** tego przepisu o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zdanie 1 i 2 Konstytucji.

Warto odnotować, że w dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego obecne są przykłady stosowania przez Trybunał tzw. klauzuli odraczającej w odniesieniu do przepisów, których niekonstytucyjność wynikała z wadliwego trybu

ich uchwalenia (zob. m.in.: wyrok TK z 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05 oraz wyrok pełnego składu TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15).

**MARSZAŁEK SEJMU**

**Elżbieta Witek**