

WITOLD DANIŁOWICZ

**OBWODY ŁOWIECKIE W ŚWIETLE WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z 10 LIPCA 2014 R.**

**HUNTING AREAS IN LIGHT OF THE JUDGEMENT
OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL
OF 10 JULY 2014**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2016.004>

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest instytucja obwodów łowieckich analizowana w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r. Punktem wyjścia do analizy jest rozwój historyczny tej kluczowej instytucji prawa łowieckiego, począwszy od Rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 r., przez ustawodawstwo okresu PRL, aż do obowiązującej ustawy z 1995 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że obowiązujące prawo łowieckie przewidujące włączanie gruntów do obwodów łowieckich bez udziału właścicieli gruntów w tym procesie realizuje ograniczenia prawa własności, które są sprzeczne z Konstytu-

1/2016



cją. Artykuł wykazuje, że źródłem problemu jest pozbawienie właścicieli gruntów prawa polowania i przejęcie go przez państwo. Skutkiem tego, państwo tworząc obwody łowieckie nie włącza do nich gruntów prywatnych a zarządza prawem polowania, które należy do niego. Tym samym, w świetle obowiązującego ustawodawstwa łowieckiego nie ma uzasadnienia dla włączenia właścicieli nieruchomości w proces tworzenia obwodów łowieckich. Kwestia ta jest również analizowana w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do obwodów łowieckich.

Słowa kluczowe

Trybunał Konstytucyjny; Europejski Trybunał Praw Człowieka; prawo łowieckie; prawo własności; prawo polowania; obwód łowiecki.

ABSTRACT

The article discusses hunting areas in light of the decision of the Constitutional Tribunal of 10 July 2014. The starting point of the analysis is the historical development of the hunting area concept as the key element of the hunting legislation from the Presidential Decree of 1927, through the legislation of the socialist period until the regulations currently in force. The Constitutional Tribunal observed that including private properties into hunting areas results in the restrictions on private ownership of land and as such violates the Polish Constitution. The article points out that the problem arises since land owners are deprived of their hunting right which is taken over by the state. As a result, the state creating hunting areas does not include private properties into them, but administers the hunting law, which belongs to the state. In this situation there is no reason to involve land owners in the process of creating hunting areas. The issues in question are also analyzed in the context of the judgements of the European Court of Human Rights concerning hunting areas.

Keywords

The Constitutional Tribunal; the European Court of Human Rights; hunting law; property law; hunting rights; hunting area.



1. WPROWADZENIE

Bezpośrednią inspiracją do przygotowania niniejszego artykułu jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 10 lipca 2014 r. w sprawie obwodów łowieckich¹. Trybunał zdecydowanie opowiada się za zmianą prawnego modelu polskiego łowiectwa, konstatając jego niespójność ze współczesnymi standardami ochrony praw i wolności. Asumpt do wydania wyroku TK stanowiły wątpliwości wokół reżimu prawnego obwodu łowieckiego. W szczególności przedmiotem rozpoznania przez Trybunał było pytanie Naczelnego Sądu Administracyjnego: czy art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego² w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości, są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności.

Obwód łowiecki jest jedną z podstawowych instytucji regulacji prawnej w zakresie łowiectwa. Stanowi dobrą ilustrację możliwych kolizji interesów właścicieli nieruchomości położonych na terenie obwodu oraz myśliwych wykonujących polowanie. Działania tych ostatnich nie są podejmowane tylko w interesie prywatnym, ale przede wszystkim w interesie publicznym. W znaczeniu prawnym bowiem, zgodnie z art. 1 ustawy Prawo łowieckie, łowiectwo jest elementem ochrony środowiska przyrodniczego. Tym samym działania myśliwych wpisują się w realizację interesu publicznego, jakim niewątpliwie jest ochrona przyrody. Z drugiej strony realizacja zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska nie oznacza automatycznego przyzwolenia na eliminację konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności. Sprawa wyważenia tych interesów często jest przed-

¹ Sygn. akt P 19/13, Dz.U. 2014 poz. 931; dalej cyt.: wyrok TK.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.; dalej cyt.: Prawo łowieckie.



miotem orzecznictwa sądów i trybunałów polskich i zagranicznych. W szczególności mam na myśli dotyczący łowiectwa wskazany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz szereg związanych z łowiectwem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W Sejmie trwają prace nad nowelizacją Prawa łowieckiego celem wykonania wyroku TK. Trybunał uznał art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 Prawa łowieckiego za niezgodny z Konstytucją ponieważ upoważniał on do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Zdaniem Trybunału w ten sposób przepis ów naruszył art. 64 ust. 1 w związku z ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na mocy wyroku art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego stracił moc obowiązującą w styczniu 2016 r. Do dzisiaj³ Sejm nie wykonał wyroku TK i nie zastąpił tego przepisu nową regulacją, odpowiadającą standardom konstytucyjnym.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał zaapelował do ustawodawcy o całościową reformę polskiego modelu łowiectwa: „niższy wyrok – podobnie jak poprzedni⁴ – dowodzi, że prawo łowieckie, jako ustawa uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji, nie zostało dostatecznie dostosowane do jej wymagań. Powinno to skłonić ustawodawcę nie do kolejnej fragmentarycznej nowelizacji, ale do poszukiwania rozwiązań systemowych, które pozwolą dostosować cały model gospodarki łowieckiej i funkcjonowania podmiotów wykonujących tę gospodarkę do aktualnie obowiązujących norm konstytucyjnych” (pkt 9).

Wydaje się zatem, że jest to dobry moment, aby podjąć dyskusję na tymi instytucjami prawa łowieckiego, które mają kluczowe znaczenie dla ustroju polskiego łowiectwa. Jedną z takich instytucji jest właśnie obwód łowiecki. W swoim artykule chciałbym się odnieść do tych kwestii związanych z obwodami łowieckimi, które mają kluczowe znaczenie przy opracowywaniu nowych rozwiązań legislacyjnych. Rozważania rozpocznę

³ To jest do dnia 30 czerwca 2016 r.

⁴ Chodzi o wyrok Trybunału z 6 listopada 2012 r. sygn. akt K 21/11, dotyczący łowieckiego sądownictwa dyscyplinarnego.



od zarysowania tła historycznego prawnej regulacji łowiectwa w Polsce.

2. MODEL PRAWNY ŁOWIECTWA W II RP I PRL

Rozważania chciałbym rozpocząć od kwestii historycznej, a mianowicie od przedstawienia modelu ustrojowego łowiectwa w II Rzeczypospolitej. Model przedwojenny jest dobrym tłem dla analizy modelu funkcjonującego współcześnie. Podobnie podszedł do tego Trybunał, dla którego punkt wyjścia do analizy obecnego modelu gospodarki łowieckiej stanowiła teza, że: „[m]odel gospodarki łowieckiej prowadzonej przez podmioty niebędące właścicielami gruntów wprowadzono w Polskę po II wojnie światowej i wejściu w życie dekretu z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim [...]. Obowiązujące uprzednio rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim [...], było oparte na zasadzie związania prawa polowania z własnością gruntu” (pkt 3.2).

Trybunał przyjął więc w swoich rozważaniach, że po 1952 r. mamy do czynienia z zupełnie nowym dla polskiego porządku prawnego modelem gospodarki łowieckiej, w którym gospodarkę tę prowadzą podmioty niebędące właścicielami gruntów. Z tezą wyrażoną przez Trybunał, jakoby był to model zupełnie nowy dla polskiego porządku prawnego trudno się jednak zgodzić.

Na gruncie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim⁵ prawo polowania było powiązane z własnością gruntu (art. 4). Rozporządzenie wprowadzało dwa rodzaje obwodów łowieckich – obwody własne i obwody wspólne. Obwody własne mogły być tworzone przez właścicieli gruntów, których ciąga powierzchnia wynosiła

⁵ Dz.U. nr 110 poz. 934, ze zm.; dalej cyt.: Rozporządzenie. Pisownia oryginalna.



co najmniej 100 hektarów⁶. Właściciel obwodu własnego mógł samodzielnie użytkować polowanie w takim obwodzie.

Na wszystkich innych gruntach (to jest tych, które nie stanowiły obwodów własnych) utworzono obwody wspólne. Podobnie jak obwody własne miały one ciągłą powierzchnię nie mniejszą niż 100 hektarów. Co do zasady obwód wspólny obejmował cały obszar gminy po wyłączeniu obwodów własnych. W przypadku gdy cały obszar gminy po wyłączeniu obwodów własnych obejmował ponad 1000 hektarów, na jej terenie można było utworzyć kilka obwodów łowieckich wspólnych, każdy o minimalnej powierzchni 500 hektarów.

Rozporządzenie przewidywało, że polowanie w obwodach wspólnych będzie użytkowane przez spółki łowieckie, mające osobowość prawną. Taką spółkę tworzyli, z mocy prawa, właściciele gruntów wchodzących w skład obwodu wspólnego. Spółka łowiecka działała na podstawie statutu nadanego jej przez starostę⁷. Na walnym zgromadzeniu spółki każdy z właścicieli gruntów włączonych do obwodu wspólnego zarządzanego przez spółkę dysponował liczbą głosów proporcjonalną do wielkości gruntu wchodzącego w skład obwodu w ten sposób, że na każde dwa hektary przypadał jeden głos. Żaden ze współników nie mógł jednak posiadać większości głosów – ich maksymalna liczba wynosiła bowiem o jeden mniej od pozostałej liczby głosów.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia moich rozważań ma sposób użytkowania obwodów łowieckich wspólnych. Otóż spółka łowiecka mogła użytkować polowanie w takim obwodzie jedynie przez wydzierżawienie go osobie trzeciej. Można zatem

⁶ Na terenie lasów państwowych spełniających tę normę obszarową tworzono obwody łowieckie własne państwa.

⁷ Według wzoru ustalonego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.



przyjąć, że – używając dzisiejszej terminologii – gospodarkę łowiecką⁸ w obwodzie wspólnym prowadził dzierżawca⁹.

W związku z tym, że prawo polowania w obwodzie wspólnym było wydzierżawione, właściciele gruntów wchodzących w skład obwodu nie mogli sami polować na jego terenie. Uczestniczyli natomiast w podziale dochodów spółki z tytułu dzierżawy obwodu, dokonywanym proporcjonalnie do wielkości wniesionych gruntów.

Po II wojnie światowej w modelu polskiego łowiectwa zażyły fundamentalne zmiany. Prawo polowania przestano wiązać z własnością gruntu. Zamiast tego, jak zauważył Trybunał, wprowadzono zasadę, że „prawo polowania przysługuje państwu, które reglamentuje jego wykonywanie, przyznając uprawnienia w tym zakresie jedynie podmiotom spełniającym określone warunki” (zob. pkt 3.2 wyroku TK)¹⁰.

Zmiana ta dokonała się na mocy Dekretu z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim¹¹, który stanowił, że „gospodarowanie zwierzyną należy do Państwa” (art. 1 ust. 2). Wydaje się zatem, że celem ustawodawcy było zastąpienie historycznego terminu „prawo polowania” przez koncepcję „prawa prowadzenia gospodarki łowieckiej”¹², przysługującego państwu.

Ta ogólna norma została jednak wykreślona w kolejnej regulacji łowieckiej – Ustawie z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim¹³. Postanowienia tej treści nie ma też w Prawie łowieckim. W obu tych

⁸ Rozporządzenie nie posługiwało się pojęciem „gospodarki łowieckiej”. Pojawiło się ono dopiero w powojennych regulacjach łowieckich. Zob. niżej. Wydaje się, że termin ten zastępuje, a jednocześnie rozszerza zakres terminu „użytkowanie polowania” używanego w Rozporządzeniu.

⁹ Pewne działania z zakresu gospodarki łowieckiej (w dzisiejszym rozumieniu tego terminu) mogła też podejmować sama spółka. Rozporządzenie wspomina np. o możliwości przeznaczenia części uzyskanego przez nią dochodu na cele hodowlane (art. 20).

¹⁰ Należy zauważyć, że żadna z powojennych regulacji łowieckich nie posługuje się pojęciem „prawo polowania”.

¹¹ Dz.U. Nr 44 poz. 300, ze zm.; dalej cyt.: Dekret z 1952 r.

¹² Aczkolwiek Dekret z 1952 r. nie posługuje się tym terminem.

¹³ Dz.U. Nr 36 poz. 226; dalej cyt.: Ustawa z 1959 r.



aktach prawnych pojawiło się natomiast postanowienie stwierdzające, że „zwierzyna w stanie wolnym stanowi własność państwa” (art. 2 Ustawy z 1959 r.) oraz „zwierzęta łowne w stanie wolnym stanowią własność Skarbu Państwa” (art. 2 Prawa łowieckiego).

Pomimo wykreślenia normy określającej, do kogo należy prowadzenie gospodarki łowieckiej, obie ustawy posługują się pojęciem „gospodarowania zwierzyną” (Ustawa z 1959 r.) czy równoważnym pojęciem „gospodarki łowieckiej” (Prawo łowieckie). Można więc przyjąć, że ustawodawca w dalszym ciągu rozumie prawo polowania jako prawo prowadzenia gospodarki łowieckiej.

3. MODEL PRAWNY ŁOWIECTWA W ŚWIETLE PRAWA ŁOWIECKIEGO

Współczesny model prowadzenia gospodarki łowieckiej opiera się na założeniu, że państwo dzieli powierzchnię kraju na obwody łowieckie i wydzierżawia je kołom łowieckim. Otrzymywany z tego tytułu czynsz dzierżawny jest rozdzielany między nadleśnictwa i gminy. Żadna część opłaty uiszczanej przez koła łowieckie z tytułu dzierżawy nie trafia do właścicieli gruntów. Koła łowieckie, jako dzierżawcy obwodów, prowadzą w nich gospodarkę łowiecką, obejmującą także pozyskiwanie zwierzyny.

Jak wynika z powyższego omówienia, model łowiectwa istniejący w II Rzeczypospolitej w odniesieniu do obwodów wspólnych funkcjonował na podobnej zasadzie co model współczesny, mimo że opierał się na związku prawa polowania z własnością gruntu. Jego podstawowym założeniem było właśnie to, że gospodarkę łowiecką w obwodzie wspólnym prowadzi nie podmiot, któremu przysługuje prawo polowania, ale dzierżawca obwodu łowieckiego.

Z punktu widzenia właściciela gruntu między tym modelem a modelem współczesnym były jednak dwie zasadnicze różnice. Po pierwsze, w modelu funkcjonującym w II Rze-



pospolitej właściciel gruntu miał wpływ (aczkolwiek pośredni) na to, kto prowadził gospodarkę łowiecką na jego gruncie¹⁴. Po drugie, właściciel gruntu partycypował w czynszu dzierżawnym płaconym przez dzierżawcę obwodu łowieckiego. W modelu łowiectwa funkcjonującym współcześnie zarówno decyzja, kto prowadzi gospodarkę łowiecką, jak i korzyści ekonomiczne związane z tą gospodarką należą do państwa.

4. OGRANICZENIE KORZYSTANIA Z PRAWA WŁASNOŚCI WYNIKAJĄCE Z UTWORZENIA OBWODU ŁOWIECKIEGO

Jak wskazał Trybunał, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Badanie konstytucyjności ograniczeń praw i wolności wymaga analizy trzech przesłanek dopuszczalności takich ograniczeń: przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności.

Analizując przepisy Prawa łowieckiego z punktu widzenia prawa własności nieruchomości włączanych do obwodów łowieckich, Trybunał stwierdził, że „włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego aktualizuje liczne ograniczenia możliwości pełnego korzystania przez właściciela z przedmiotu prawa własności” (zob. pkt 3.3 wyroku TK). Ta teza stanowi dla Trybunału podstawę oraz punkt wyjścia do analizy zgodności ograniczeń w korzystaniu z własności z wymogami Konstytucji i w konsekwencji prowadzi do wniosku o jej naruszeniu.

Już w tym miejscu pojawia się pierwsza wątpliwość co do słuszności rozumowania Trybunału. Otóż wydaje mi się, że zastosowane przez Trybunał sformułowanie „włączenie nieru-

¹⁴ Decyzję tę podejmował zarząd spółki łowieckiej.



chomości do obwodu łowieckiego” to skrót myślowy, który – aczkolwiek użyteczny – zafałszowuje kwalifikację prawną mechanizmu tworzenia obwodu łowieckiego. W rzeczywistości do obwodu łowieckiego nie jest włączana nieruchomości gruntowa, ale prawo polowania na tej nieruchomości¹⁵.

Rozróżnienie to ma daleko idące konsekwencje. W przeciwnieństwie bowiem do nieruchomości prawo polowania należy do państwa¹⁶. Tworząc obwód łowiecki, państwo dysponuje należącym do siebie prawem polowania¹⁷. Tworzenie obwodu odbywa się więc niejako poza właścicielem nieruchomości i z formalnego punktu widzenia go nie dotyczy.

Nieporozumienia w tym zakresie i często spotykany brak zrozumienia tej sytuacji wynikają właśnie stąd, że w Prawie łowieckim nie użyto pojęcia „prawo polowania”. Dlatego też art. 23 ust. 1, określając obwód łowiecki jako „obszaru gruntów”, z konieczności posługuje się skrótem myślowym. To z kolei prowadzi do fałszywej konkluzji, że to grunty są włączane do obwodu łowieckiego.

¹⁵ Dla porównania warto przeanalizować, jak ta kwestia była uregulowana w Rozporządzeniu. Otóż nie zawiera ono definicji obwodu łowieckiego. Artykuł 6, w którym posłużono się tym terminem, definiował obwód łowiecki własny w następujący sposób: „Właściciel polowania może użytkować je samodzielnie, jeżeli obszar gruntu, na którym ma polowanie, jest nie mniejszy od stu hektarów ciągłej powierzchni. Obszar taki po zarejestrowaniu stanowi obwód łowiecki własny” (podkreślenie moje – WD). Używając współczesnej terminologii, można powiedzieć, że Rozporządzenie posługuje się pojęciem obwodu w rozumieniu prawa polowania na danym obszarze gruntów. Tak więc prawo polowania ma tu odniesienie do elementu przestrzennego (obszaru gruntów), bez którego nie może istnieć.

¹⁶ Dla czytelności wywodu pomijam tu oczywiście sytuacje, gdy nieruchomości jest własnością państwa.

¹⁷ Kwestia, czy prawo polowania stanowi przedmiot własności i, ewentualnie, w jakim znaczeniu tego słowa, zasługuje na odrębne opracowanie. W tym miejscu używam tego określenia w jego najogólniejszym sensie. Warto też dodać, że prawo polowania zostało uznane za „własność” czy też „mienie” przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, chroniącego prawo własności (*Chassagnou i inni przeciwko Francji*, skargi nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95, wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 29 kwietnia 1999 r., §74).



Zagadnienie to wiąże się z kwestią charakteru prawnego umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, a zwłaszcza jej przedmiotu. Ten temat był wielokrotnie dyskutowany w doktrynie¹⁸. Niestety, nie udało się wypracować jednolitego stanowiska w tej sprawie. Kilku komentatorów słusznie wskazało, że przedmiotem dzierżawy obwodu łowieckiego jest prawo polowania (aczkolwiek określili je oni jako „prawo do polowania”)¹⁹.

Niezależnie od tego, jak będziemy definiować obwód łowiecki, nie ulega wątpliwości, że jego istnienie wiąże się z ograniczeniami prawa własności gruntów objętych granicami tego obwodu. Nie są one jednak wynikiem jego utworzenia. Ich źródło stanowi odebranie właścicielom prawa polowania. Chcąc więc stwierdzić konstytucyjność ograniczeń możliwości pełnego korzystania przez właściciela z prawa własności nieruchomości, związanych z prawem wykonywania przez osoby trzecie polowania na tych nieruchomościach, Trybunał powinien był zbadać nie proces tworzenia obwodów łowieckich, ale konstytucyjność

¹⁸ Zob. A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 94 i nast. oraz przywołana tam literatura.

¹⁹ Tak np. M. Drela, *Komentarz do art. 693 kc*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2016. Według J. Szachułowicza przedmiotem dzierżawy obwodu łowieckiego jest „prawo prowadzenia gospodarki łowieckiej, w tym również prawo do polowania” (J. Szachułowicz, *Problematyka prawna dzierżawy obwodów łowieckich*, „Przebieg Sądowy” 2002, Nr 4, s. 50). A. Lichorowicz za prawo podlegające wydzierżawieniu uważa prawo pozyskiwania zwierzyny związane z danym obwodem łowieckim (A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, J. Panowicz-Lipska (red.), t. 8, Warszawa 2011, s. 193). Przeciwnstawny pogląd reprezentuje L. Jastrzębski: „państwo nie wydzierżawia kołom łowieckim lub innym instytucjom »prawa polowania« jako pewnego rodzaju prawa abstrakcyjnego lecz przedmiotem dzierżawy jest obwód łowiecki wraz ze znajdującą się w nim zwierzyną, z obowiązkiem jej hodowli i ochrony” (L. Jastrzębski, *Uwagi uzupełniające głosę do wyroku z dnia 9 marca 1973 r. I CR 58/73*, „Nowe Prawo” 1975, Nr 6, s. 912–913). Jeszcze inny pogląd przedstawia A. Pązik, który pisze: „Przedmiotem umowy jest specyficzne uprawnienie mające charakter publiczny (które jednak pozwala na uzyskanie pożytków), a nie prywatny” (A. Pązik, M. Słomski, *op. cit.*, s. 99). Używając współczesnej terminologii, można więc powiedzieć, że na gruncie Rozporządzenia przedmiotem dzierżawy było prawo polowania.



modelu organizacyjnego łowiectwa, w którym właściciele są pozabawieni prawa polowania.

Trybunał, badając konstytucyjność ograniczeń możliwości pełnego korzystania przez właściciela nieruchomości ze swojego gruntu – wynikających, zdaniem Trybunału, z włączenia go do obwodu łowieckiego – odwołał się do przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 1 Konstytucji. W szczególności zaś do trzech przesłanek dopuszczalności ograniczania praw i wolności wprowadzonych przez orzecznictwo Trybunału z normy wyrażonej w tym przepisie. Chodzi o przesłanki: przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto* (zob. pkt 6.1.2 wyroku TK).

Trybunał uznał przydatność tworzenia obwodów łowieckich, obejmujących także nieruchomości prywatne, za niewątpliwą. Podobnie za spełnioną uznał również przesłankę niezbędności. Niespełniona jego zdaniem została natomiast przesłanka proporcjonalności. Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki prawne ograniczające konstytucyjne prawa i wolności powinny być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa są ograniczane. Oznacza to, że jeżeli ten sam cel można osiągnąć innymi środkami, ograniczającymi prawa i wolności w mniejszym zakresie, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego stanowi naruszenie Konstytucji. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że „mechanizm tworzenia obwodów łowieckich [...] jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*”²⁰.

W ramach analizy zachowania proporcjonalności Trybunał zarzucił mechanizmowi tworzenia obwodów łowieckich:

1. Brak jakichkolwiek form prawnych udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości;
2. Brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego, niezależnie od powodu, jakim uza-



sadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy, itd.)²¹;

3. Niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli.

Wskazane wady mechanizmu tworzenia obwodów łowieckich nie są, zdaniem Trybunału, równoważone koniecznością zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, a w szczególności ochroną zwierzyny. Nie uzasadnia ich również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich.

Stoję na stanowisku, że dwa pierwsze zarzuty Trybunału wobec mechanizmu tworzenia obwodów łowieckich nie są trafne. Trybunał zarzucił mechanizmowi tworzenia obwodów brak udziału właścicieli nieruchomości w tym procesie. Na pierwszy rzut oka zarzut ten wydaje się bardzo słuszny – właściciel powinien przecież uczestniczyć w procesie, który dotyczy jego nieruchomości.

Jak już jednak wykazałem wyżej, proces tworzenia obwodów łowieckich jest elementem dysponowania przez państwo należącym do niego prawem polowania. Dlatego nie ma żadnego powodu, aby – dopóki prawo polowania należy do państwa – uczestniczył w nim właściciel nieruchomości. Trzeba sobie bowiem zadać pytanie, jaki miałyby być cel udziału właściciela w tym procesie. W obecnym reżimie obwodów łowieckich właściciel nie ma możliwości żądania wyłączenia z niego swojej nieruchomości²². Nie otrzymuje też żadnego odszkodowania ani rekompensaty z tytułu ograniczenia swojego prawa własności, wynikającego z włączenia nieruchomości do obwodu łowieckiego. Nie uczestniczy w podziale korzyści ekonomicznych z dzierżawy obwodu ani nie może polować na jego terenie. Tak więc

²¹ Można się zastanawiać, czy stawiając ten zarzut, Trybunał nie przekroczył zakresu pytania zadanego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Umożliwienie właścicielom nieruchomości wyłączenia ich gruntów spod reżimu obwodu łowieckiego nie jest kwestią „formy udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich” (pkt 6.1.2 wyroku TK). To raczej kwestia przyznania im pewnego uprawnienia, które im nie przysługuje na gruncie prawa.

²² Tak więc jego grunt musi być włączony do jakiegoś obwodu łowieckiego.



kwestia tego, do którego obwodu zostanie włączona jego nieruchomości, nie ma dla niego żadnego znaczenia.

W procesie podziału obszaru województwa na obwody łowieckie decydującą rolę odgrywa możliwość prowadzenia racjonalnej gospodarki łowieckiej na terenie obwodu. Na gruncie Prawa łowieckiego, co potwierdził Trybunał, prowadzenie gospodarki łowieckiej to „wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, określonych ustawą, w ramach przyznanego im władztwa publicznego” (zob. pkt 3.2 wyroku TK). W tym modelu prowadzenia gospodarki łowieckiej ustawa nie przewidziała roli dla właściciela nieruchomości. Nie ma zatem żadnego powodu, aby brał on udział w procesie tworzenia obwodu łowieckiego.

W kontekście tej analizy warto również przypomnieć, że włączenie właścicieli nieruchomości do procesu tworzenia obwodów łowieckich pociągałoby też za sobą konsekwencje praktyczne. Spowodowałoby ono niewątpliwie wydłużenie i skomplikowanie tego procesu, a także podniosło jego koszt. Dlatego ten postulat powinien zostać spełniony tylko pod warunkiem, że jego realizacja mogłaby się przyczynić do ulepszenia bądź usprawnienia prac nad tworzeniem obwodów albo miałyby służyć ochronie słusznym interesów właścicieli nieruchomości. Stoję na stanowisku, że w tym przypadku żadna z tych przesłanek nie zachodzi. W związku z tym w obecnym stanie prawnym nie widzę uzasadnienia dla włączenia właścicieli nieruchomości w proces tworzenia obwodów łowieckich.

Za nieuzasadniony uważam również zarzut braku możliwości wyłączenia nieruchomości z reżimu łowieckiego. Przede wszystkim, jak wykazałem wyżej, obwód łowiecki obejmuje nie grunt, ale prawo polowania na danym gruncie, które należy do państwa. Tak więc z formalnego punktu widzenia, dopóki prawo polowania należy do państwa, właściciel gruntu nie ma żadnej podstawy, by domagać się wyłączenia swojego gruntu z reżimu obwodu łowieckiego. W szczególności takim powodem nie może być powód „ekonomiczny”, wskazany przez Trybunał. W rezultacie odebrania właścicielom nieruchomości prawa polowania na ich nieruchomościach to państwu przysługuje prawo do pobierania korzyści ekonomicznych z tego prawa.



Ponadto trzeba pamiętać – co podkreślił również Trybunał – że ciągłość powierzchni obwodów łowieckich ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prowadzenia prawidłowej gospodarki łowieckiej. Jak bowiem wskazał sam Trybunał (i co było wielokrotnie podkreślane w literaturze przedmiotu), „prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich”²³. Umożliwienie właścicielom gruntu, z jakiegokolwiek powodu, wyłączenia ich nieruchomości spod reżimu obwodów łowieckich niewątpliwie zaburzy tę ciągłość. Przy odpowiednio dużym stopniu tego zaburzenia prowadzenie prawidłowej gospodarki łowieckiej stanie się po prostu niemożliwe.

W obecnym reżimie obwodów łowieckich właściciel gruntu musi znosić wykonywanie polowania na swoim gruncie przez osoby trzecie i nie otrzymuje z tego tytułu żadnej rekompensaty finansowej. Stworzenie mu możliwości wyłączenia jego nieruchomości spod tego reżimu (zwłaszcza z powodów ekonomicznych, jak sugeruje Trybunał) może szybko spowodować, że państwo nie będzie miało gdzie prowadzić gospodarki łowieckiej. Można bowiem oczekiwać, że wielu właścicieli nieruchomości skorzystałoby z takiej sposobności²⁴.

W pełni zgadzam się natomiast z zarzutem Trybunału odnoszącym się do Prawa łowieckiego, który dotyczy braku obowiązku informacyjnego wobec właścicieli nieruchomości w kontekście procesu tworzenia obwodów łowieckich. Otóż

²³ *Ibidem*, pkt 6.1.2. Zob. też np. uwagę W. Radeckiego: „według opinii licznych specjalistów, nie tylko zresztą polskich, jedynie duże obwody łowieckie, które nie są przedzielone enklawami wyłączonymi z nich, dają gwarancję należytej ochrony zwierzyny łownej będącej elementem środowiska przyrodniczego” (W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 157).

²⁴ W Niemczech po niedawnej zmianie federalnej ustawy łowieckiej (niem. *Bundesjagdgesetz*), umożliwiono właścicielom gruntów będących przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych wyłączenie ich nieruchomości z reżimu podobnego do naszych obwodów łowieckich. Jak się okazało, wielu właścicieli nieruchomości postanowiło skorzystać z tej możliwości. Według danych z marca 2016 r. ok. 100 właścicieli nieruchomości w Niemczech zgłosiło żądanie wyłączenia swoich obwodów spod reżimu obwodów łowieckich wspólnych. Zob. J. Brunke, *Immer mehr jagdfreie Grundstücke in Deutschland*, „Freiheit für Tiere” 2016, Nr 3.



właściciele nieruchomości mają żywotny interes w tym, aby wiedzieć, do którego obwodu łowieckiego została włączona ich nieruchomość, a później także – kto dzierżawi ten obwód. Ten interes istnieje niezależnie od tego, czy właściciele gruntów są czy nie są właścicielami prawa polowania.

5. OCHRONA PRAW WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI W ŚWIETLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Podniesiona przez Trybunał kwestia możliwości wyłączenia nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego z powodu poglądów światopoglądowych właściciela zasługuje na osobną analizę. W tym kontekście Trybunał przywołał orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. pkt 8 wyroku TK). Chodzi o linię orzeczniczą zapoczątkowaną przez wyrok w sprawie *Chassagnou i inni przeciwko Francji*²⁵. Kontynuowały ją wyroki ETPCz w sprawach *Schneider przeciwko Luksemburgowi*²⁶ i *Herrmann przeciwko Niemcom*²⁷. Trybunał przywołał tę linię, aby wzmocnić swoją konkluzję, że „brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenie woli w przedmiocie włączenia ich gruntów do obwodów łowieckich i w konsekwencji nałożenia na nich określonych obowiązków, stanowi nieproporcjonalne naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie prawa własności” (pkt 8 wyroku TK). Trzeba jednak zauważyć, że te orzeczenia odnosiły się do zasadniczo innego stanu faktycznego.

We wszystkich sprawach przywołanej przez Trybunał linii orzeczniczej ETPCz skarżący właściciele nieruchomości byli przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych. Na mocy pra-

²⁵ Skargi nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95, wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 29 kwietnia 1999 r.

²⁶ Skarga nr 2112/04, wyrok Trybunału z 10 lipca 2007 r.

²⁷ Skarga nr 9300/07, wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 26 czerwca 2012 r.



wa krajowego byli oni także właścicielami prawa polowania na swoim gruncie. We Francji właściciel prawa polowania decydował o tym, kto wykonuje polowanie na jego nieruchomości, i mógł zakazać jego wykonywania osobom trzecim. Po wejściu w życie nowej, zaskarżonej ustawy łowieckiej²⁸ w niektórych departamentach francuskich prawo to przeszło automatycznie na organizacje zarządzające obwodami łowieckimi, do których zostały włączone ich grunty. Skutkiem tego właściciele utracili to prawo, a tym samym utracili prawo zakazania wykonywania polowania na swoim gruncie osobom trzecim.

Sytuacja wyglądała trochę inaczej w sprawach *Schneider* i *Herrmann*. Prawo polowania w Luksemburgu i w Niemczech jest ukształtowane bardzo podobnie do opisanego wyżej modelu funkcjonującego na gruncie Rozporządzenia. Właściciele nieruchomości są wprawdzie właścicielami prawa polowania na swoim gruncie, ale na gruntach, na których nie utworzono obwodów własnych, prawo wykonywania polowania należy do spółki (w Luksemburgu) czy spółdzielni łowieckiej (w Niemczech) i jest przez nie wydzierżawiane. Tak więc właściciele nieruchomości objętych reżimem obwodów wspólnych nie mogli zakazać dzierżawcom wykonywania polowania na swoich gruntach.

We wszystkich trzech sprawach skarżący zarzucali ustawom krajowym naruszenie prawa własności (chronionego przez art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka²⁹) oraz naruszenie wolności myśli, sumienia i wyznania (chronionej przez art. 9 Konwencji)³⁰. We

²⁸ La loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées, zwana potocznie *Loi Verteille*. Nieoficjalna nazwa tej ustawy pochodzi od nazwiska francuskiego senatora będącego sprawozdawcą jej projektu.

²⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej cyt.: Konwencja; Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.3.1952 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, dalej cyt.: Protokół.

³⁰ Zarzut naruszenia art. 9 nie był podniesiony przez skarżącą w sprawie *Schneider*. W sprawie *Chassagnou* skarżący zarzucali też naruszenie art. 11 Konwencji (wolność stowarzyszania się), zarówno samodzielnie, jak



wszystkich trzech sprawach ETPCz orzekł, że doszło do naruszenia prawa własności chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Warto prześledzić ewolucję argumentacji ETPCz w omawianym zakresie. Uzasadniając stwierdzenie naruszenia prawa własności w sprawie *Chassagnou*, ETPCz wskazał, że naruszenie to wynika z odebrania prawa polowania właścicielom nieruchomości będącym przeciwnikami łowiectwa, a tym samym pozbawienia ich możliwości zakazania polowania na swoich gruntach osobom trzecim (§85).

Podobnie w sprawie *Schneider* ETPCz uznał, że naruszeniem art. 1 Protokołu było „zobowiązanie właściciela małej nieruchomości do wniesienia prawa polowania na swoim gruncie dlatego, aby osoby trzecie mogły z niego czynić użytek całkowicie sprzeczny z jego poglądami” (§51).

W sprawie *Herrmann* ETPCz powołał się na wcześniejsze wyroki w sprawach *Chassagnou* i *Schneider* i uznał, że nie widzi powodu, aby odejść od linii orzeczniczej wytyczonej przez te orzeczenia. W uzasadnieniu zupełnie pominął jednak kwestię prawa polowania: „obowiązek tolerowania polowań na ich gruncie nakłada nieproporcjonalny ciężar na tych właścicieli nieruchomości, którzy, jak skarżący w niniejszej sprawie, są przeciwnikami polowań z powodów etycznych” (§93). ETPCz jednocześnie podkreślił, że jako element w systemie organów ochrony praw człowieka musi brać pod uwagę „zmieniające się warunki w Umawiających się Państwach i reagować, na przykład, na pojawiającą się zbieżność poglądów co do standardów, które mają być osiągnięte” (§93).

W sprawie *Chassagnou* Trybunał nie ustosunkował się bezpośrednio do podniesionego przez skarżących zarzutu naruszenia wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9 Konwencji), uznając, że wobec stwierdzenia naruszenia Konwencji przez naruszenie art. 1 Protokołu³¹ nie ma powodu, aby osobno ana-

i w związku z art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji). W sprawie *Schneider* skarżąca także zarzucała naruszenie art. 11 Konwencji.

³¹ Oraz art. 11 Konwencji, zarówno samodzielnie, jak i w związku z art. 14 Konwencji.



lizować kwestię naruszenia art. 9 Konwencji. Jeden z komentatorów wyraził pogląd, że ETPCz świadomie chciał uniknąć uznania „prawa do schronienia”³² jako prawa korzystającego z ochrony na gruncie Konwencji³³.

Przenosząc te rozważania na grunt polski, łatwo zauważyć odmiennność stanu faktycznego rozpatrywanego przez Trybunał w stosunku do stanu faktycznego w sprawach rozpatrywanych przez EPTCz. W przeciwieństwie do Francji, Luksemburga i Niemiec w Polsce zarówno prawo polowania, jak i prawo wykonywania polowania należy do państwa. W związku z tym, jak wskazałem powyżej, w procesie tworzenia obwodów łowieckich w naszym kraju nie dochodzi do odebrania prawa polowania właścicielowi. Tak więc, jak się wydaje, właściciel nieruchomości w Polsce nie może podnosić zarzutu naruszenia swojego prawa własności w ramach procesu tworzenia obwodu łowieckiego.

Na gruncie Konwencji polskiemu właścicielowi nieruchomości będącemu przeciwnikiem polowań z powodów etycznych pozostaje zatem zarzut na gruncie art. 9 Konwencji, chroniącego wolność myśli, sumienia i wyznania. Jak jednak widzieliśmy, ETPCz nigdy nie wypowiedział się bezpośrednio na temat naruszenia art. 9 w tym kontekście. W szczególności ETPCz nie miał dotychczas okazji rozpoznawania sprawy, w której skarżący, będący przeciwnikiem łowiectwa, domagałby się możliwości zakazania wykonywania polowania na swoim gruncie osobom trzecim w sytuacji, gdy na mocy prawa krajowego nie przysługuje mu prawo polowania na tym gruncie.

Podsumowując te rozważania, należy stwierdzić, że wąska interpretacja wskazanych przez Trybunał wyroków ETPCz prowadzi do wniosku, iż zasadniczo nie można ich powoływać

³² Tłumaczenie z języka francuskiego *droit de gîte*. Prawo schronienia (zwane też „prawem do niepolowania”) jest francuskim określeniem prawa domagania się wyłączenia nieruchomości z francuskiego odpowiednika reżimu obwodów łowieckich wspólnych wprowadzonego przez *Loi Verteille*. Zob. C. Jebeili, *Commentaire de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 29 avril 1999, Chassagnou et autres c/ France*, „Revue de Droit Rural” 2000, s. 153.

³³ *Ibidem*, s. 156.



na poparcie tezy, że polscy właściciele gruntów będący przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych powinni mieć prawo wyłączenia swoich gruntów spod reżimu obwodów łowieckich. Jednakże wyrok ETPCz w sprawie *Hermann* zdaje się wskazywać, że Trybunał jest skłonny rozpatrywać na gruncie ochrony prawa własności skargi właścicieli nieruchomości będących przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych, niezależnie od tego, komu przysługuje prawo polowania.

Na zakończenie warto też zauważyć, że ETPCz nie uwzględnił żadnej skargi wniesionej przez tych właścicieli nieruchomości przymusowo włączonych do obwodów łowieckich, którzy nie byli przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych³⁴.

6. PODSUMOWANIE

Trybunał zdaje się świadom istnienia rozwiązań alternatywnych dla obecnego modelu polskiego łowiectwa, skutkujących mniejszą ingerencją w prawa właścicieli nieruchomości. Tak chyba należy odczytać jego uwagę wypowiedzianą w kontekście analizy przesłanki przydatności: „Trzeba wziąć pod uwagę, że znane są takie rozwiązania, które nie uzależniają nałożenia określonego reżimu od zgody właściciela, przewidując inne środki prawne służące ochronie uzasadnionych interesów właściciela” (pkt 6.1.2 wyroku TK). Takie rozwiązania niewątpliwie istnieją. Dobitnie dowodzą tego wyniki w zakresie hodowli zwierzyny i ochrony populacji osiągnęte w innych krajach europejskich. W żadnym z nich ingerencja w prawa właścicieli nie poszła tak daleko jak w Polsce.

³⁴ Zob. *Chabauty przeciwko Francji*, skarga nr 57412/08, wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 4 października 2012 r.; *Chain-Millet przeciwko Francji*, skarga nr 13850/09, decyzja Trybunału z 2 lipca 2013 r. (decyzja o niedopuszczalności); *Piippo przeciwko Szwecji*, skarga nr 70518/01, decyzja Trybunału z 21 marca 2006 r. (decyzja o niedopuszczalności); *Nilsson przeciwko Szwecji*, skarga nr 11811/05, decyzja Trybunału z 26 lutego 2008 r. (decyzja o niedopuszczalności).



Moim zdaniem rzeczywistym źródłem problemów konstytucyjnych związanych z Prawem łowieckim, które wskazał Trybunał, jest pozbawienie właścicieli nieruchomości prawa polowania. Ustawodawca powinien więc rozważyć, czy w warunkach gospodarki rynkowej gospodarka łowiecka powinna być nadal prowadzona według zasad i zgodnie z modelem wprowadzonym w 1952 r. w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych.

Nowe rozwiązania zmieniające obecny ustrój polskiego łowiectwa muszą brać pod uwagę interesy wszystkich interesariuszy prawa łowieckiego, a więc nie tylko państwa i właścicieli nieruchomości, lecz także myśliwych. Chodzi o to, aby dążąc do wyeliminowania niekonstytucyjnych ograniczeń prawa własności, nie spowodować sytuacji, że duża część polskich myśliwych zostanie pozbawiona możliwości polowania. Warto sięgnąć do rozwiązań stosowanych przez inne kraje europejskie, w których prawo polowania należy do właścicieli gruntów, a które znalazły sposoby aby zapewnić możliwość polowania lokalnym myśliwym³⁵.

Jak słusznie zwrócił uwagę Trybunał, ustrój prawny polskiego łowiectwa wymaga nowych rozwiązań systemowych. (zob. pkt 9 wyroku TK). Niektóre z nich zostały wskazane w tym artykule, jednakże ich całościowe omówienie wykracza poza jego ramy.

BIBLIOGRAFIA

- Brunke J., *Immer mehr jagdfreie Grundstücke in Deutschland*, „Freiheit für Tiere” 2016, Nr 3.
- Drela M., *Komentarz do art. 693 kc*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2016.
- Jastrzębski L., *Uwagi uzupełniające głosę do wyroku z dnia 9 marca 1973 r. I CR 58/73*, „Nowe Prawo” 1975, Nr 6.

³⁵ Dobrym przykładem może być Austria.



Jebeili C., *Commentaire de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 29 avril 1999, Chassagnou et autres c/ France*, „Revue de Droit Rural” 2000.

Lichorowicz A., *Dzierżawa*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, J. Panowicz-Lipska (red.), t. 8, Warszawa 2011.

Pązik A., Słomski M., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2015.

Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.

Szachułowicz J., *Problematyka prawna dzierżawy obwodów łowieckich*, „Przeгляд Sądowy” 2002, Nr 4.

Kontakt e-mail:

witold.danilowicz@gmail.com

