

3. 71/7/A/2014

WYROK

z dnia 10 lipca 2014 r.

Sygn. akt P 19/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 lipca 2014 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

czy art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość 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 przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności,
- art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności,

o r z e k a:

I

Art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 951.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 9 kwietnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA, sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie) w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość 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 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.

1.1. Ze stanu faktycznego przedstawionego w uzasadnieniu pytania prawnego NSA wynika, że sąd pytający powziął wskazane w *petitum* wątpliwości konstytucyjne w związku z rozpoznawaniem skargi kasacyjnej G. B. i R. B. (dalej: skarżący) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA, sąd pierwszej instancji). Wyrokiem tym sąd pierwszej instancji oddalił skargę skarżących na uchwałę sejmiku województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. Uchwałą tą sejmik dokonał podziału województwa na obwody łowieckie. Zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z normą kompetencyjną wyrażoną w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. W skład jednego z utworzonych obwodów łowieckich weszła nieruchomość gruntowa, której właścicielami są skarżący. Nieruchomość ta wchodziła w skład obwodu łowieckiego dzierżawionego przez koło łowieckie również przed wejściem w życie zaskarżonej uchwały. Na obszarze wskazanej nieruchomości dzierżawca prowadził i prowadzi gospodarkę łowiecką, w szczególności organizuje polowania.

Skarżący zarzucili zaskarżonej uchwale naruszenie ich interesu prawnego przez naruszenie prawa własności nieruchomości położonej w granicach obwodu łowieckiego, co miało skutkować faktycznym pozbawieniem skarżących ich prawa do posiadania nieruchomości i korzystania z niej. Skarżący wskazali również na naruszenie prawa materialnego przez nieuwzględnienie w procedurze uchwałodawczej przepisów art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

WSA nie podzielił zarzutów skarżących i oddalił skargę. Od wyroku tego sądu skarżący złożyli skargę kasacyjną, w której przedstawili wiele argumentów uzasadniających niekonstytucyjność: a) przyjętego przez ustawodawcę modelu ograniczeń prawa własności w związku z utworzeniem obwodu łowieckiego oraz b) procedury tworzenia obwodów łowieckich.

1.2. NSA podzielił wątpliwości konstytucyjne skarżących i skierował do Trybunału pytanie prawne, w którego uzasadnieniu przedstawił następującą argumentację.

Po pierwsze, sąd pytający, nawiązując do definicji prawa własności wypracowanej w orzecznictwie Trybunału, wskazał, że „przepisy prawne, które ograniczają lub uniemożliwiają korzystanie przez właściciela” z uprawnień do rozporządzania rzeczą, pobierania z niej pożytków i korzystania z niej, „są przepisami ingerującymi w prawo własności”, i z tego względu „podlegają ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Sąd pytający zauważył, że utworzenie obwodu łowieckiego na obszarze nieruchomości nieobjętej wyłączeniem na podstawie art. 26 prawa łowieckiego może nastąpić również wbrew woli właściciela. Wskutek objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego właściciel nie może z niej korzystać „w sposób zgodny ze swoją wolą, a ponadto staje się zobowiązany do tolerowania tego, że z nieruchomości będą korzystały inne osoby”. NSA zwrócił szczególną uwagę na to, że na terenach obwodów łowieckich odbywają się polowania, które są organizowane niezależnie od woli właściciela gruntu. Tymczasem właściciel może być im przeciwny z różnych względów, począwszy od obaw o życie lub zdrowie, a skończywszy na przekonaniach religijnych czy światopoglądowych. Sąd pytający wskazał także, że na właścicieli nieruchomości wchodzących w skład obwodów łowieckich nałożono obowiązki związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej.

Po drugie, sąd pytający podkreślił, że z tytułu objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego właścicielowi nie przysługuje żadna rekompensata finansowa, a jedynie prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez niektóre zwierzęta łowne oraz za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania. Ponadto NSA wskazał, że włączenie nieruchomości do obwodu łowieckiego prowadzi do obniżenia jej wartości, a wskazany uszczerbek nie jest rekompensowany przez państwo.

Po trzecie, sąd pytający stwierdził, że „uprawnienia właściciela do rozporządzenia nieruchomością lub do pobierania z niej pożytków – choć formalnie niezakazane – są *de facto* iluzoryczne”. Nieruchomości gruntowe objęte granicami obwodu łowieckiego są bowiem wydzierżawiane kołom łowieckim przez właściwy organ władzy publicznej bez udziału właściciela.

Po czwarte, NSA wskazał także, że zaskarżona ustawa nie spełnia konstytucyjnego wymagania, by ograniczenia prawa własności wprowadzać jedynie ustawą (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zdaniem NSA „o ograniczeniu prawa własności decyduje nie ustawodawca, który w przepisie art. 27 prawa łowieckiego nie wyznacza żadnych elementów ograniczenia prawa własności, lecz wskazuje jedynie na organ samorządu terytorialnego, tj. sejmik województwa jako właściwy do podjęcia stosownej uchwały”.

Po piąte, sąd pytający powziął wątpliwości co do legitymizacji celów, dla jakich wprowadzane są wskazane ograniczenia prawa własności oraz zwrócił uwagę na to, że naruszają one zasadę proporcjonalności. Niewątpliwie, tworzenie obwodów łowieckich jest uzasadnione względami ochrony środowiska (art. 31 ust. 3, art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji), gdyż celem prowadzenia gospodarki łowieckiej jest zapewnienie ochrony zwierzętom łownym i racjonalne gospodarowanie ich zasobami. Aby zrealizować ten cel, nie trzeba wprowadzać obwodów łowieckich na terenach, których właściciele nie wyrażają na to zgody. Ochrona zwierzyny łownej „nie wymaga bowiem bezwzględnie, aby na wszystkich terenach prywatnych, na których znajdują się siedliska takich zwierząt, istniała możliwość organizowania polowań”. Prywatne grunty objęte granicami obwodów łowieckich służą również – „wbrew woli ich właścicieli – pewnej grupie osób jako miejsce uprawiania sportu i rekreacji, a także pewnej grupie przedsiębiorców jako źródło pozyskiwania dochodu z działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania”. Sąd pytający zauważył zatem, że cele łowiectwa i gospodarki łowieckiej dzielą się na cele przyrodnicze oraz pozaprzyrodnicze.

Ograniczenia prawa własności związane z utworzeniem obwodu łowieckiego mają, zdaniem NSA, charakter nieproporcjonalny do realizowanego przez ustawodawcę celu publicznego (w tym ochrony środowiska). W ocenie sądu pytającego „w analizowanej sprawie ustawodawca nie dokonał prawidłowego wyważenia kolidujących ze sobą wartości”.

Po szóste, zdaniem NSA nieproporcjonalny charakter kwestionowanych ograniczeń może powodować naruszenie „istoty” prawa własności. Kumulacja ograniczeń będących następstwem objęcia nieruchomości gruntowej granicami obwodu łowieckiego prowadzi, w ocenie sądu pytającego, „do pozbawienia właściciela (...) realnej możliwości korzystania w zasadzie ze wszystkich uprawnień składających się na treść prawa własności”.

Po siódme, NSA wskazał, że „ustanowienie obwodu łowieckiego jest wynikiem jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia” organu administracji, a właściciele nieruchomości nie zostali wyposażeni w żadne instrumenty prawne umożliwiające im wyrażenie swojej woli, czy chociażby opinii, w przedmiocie objęcia gruntów będących ich własnością specjalnym reżimem prawnym. Zdaniem NSA „ustawodawca powinien zapewnić właścicielowi instrumenty prawne pozwalające przynajmniej na przedstawienie swoich racji organom władzy publicznej”. Tymczasem utworzenie obwodu łowieckiego nie wymaga nawet poinformowania o tym zdarzeniu potencjalnie zainteresowanych właścicieli nieruchomości. Zdaniem NSA żadne wartości konstytucyjne nie stoją na przeszkodzie temu, by tworzenie obwodów łowieckich „odbywało się w stosownej procedurze, przy udziale właścicieli nieruchomości”. Kwestionowane przepisy nie przewidują także możliwości wyłączenia z obwodu łowieckiego nieruchomości prywatnej, której właściciel jest przeciwny utworzeniu obwodu.

Po ósme, sąd pytający przytoczył argumenty o charakterze prawoporównawczym i powołał się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej na prywatnych gruntach w takich krajach jak: Republika Francuska, Republika Federalna Niemiec czy Wielkie Księstwo Luksemburga. Ocena ograniczeń prawa własności nieruchomości dokonana w świetle wzorców konwencyjnych doprowadziła sąd pytający do jednoznacznej konkluzji, że „wprowadzenie obowiązku tolerowania polowań na własnym gruncie (...) jest ingerencją w prawo własności”.

2. W piśmie z 15 października 2013 r. swoje stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. W jego ocenie art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim dopuszcza utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podzielając stanowisko sądu pytającego, Prokurator Generalny podkreślił szczególny charakter prawa własności. Przywołując liczne przykłady z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że w świetle art. 64 oraz art. 20 i art. 21 Konstytucji „zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa”. Prokurator Generalny wyraził również pogląd, zgodnie z którym „konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych”. Zwrócił też uwagę na to, że zasada ochrony prawa własności wymaga, by wszelkie ograniczenia tego prawa były restrykcyjnie oceniane w kontekście zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego zasada, że zwierzęta łowne w stanie wolnym stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2 prawa łowieckiego), determinuje przyjęty przez

ustawodawcę model łowiectwa i gospodarki łowieckiej, w którym prawa i obowiązki związane z prowadzeniem tej gospodarki przysługują oraz spoczywają zasadniczo na podmiotach prawa publicznego, a „prawo polowania nie jest związane z własnością ziemi”. Taki charakter przyjętego w Polsce modelu łowiectwa prowadzi, zdaniem Prokuratora Generalnego, do tego, że w zasadzie wszelkie czynności podejmowane w celu uregulowania stosunków związanych z łowiectwem i gospodarką łowiecką nie wymagają dla swej skuteczności zgody, czy choćby opinii, właścicieli nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich. Jako najważniejsze przykłady takich czynności Prokurator Generalny podaje: wydzierżawianie obwodu łowieckiego (art. 28 i art. 29 prawa łowieckiego), w przypadku którego „prywatny właściciel lub posiadacz gruntu nie posiada (...) żadnych uprawnień stanowiących (wyrażenie zgody) ani nawet opiniodawczych”; kwestionowaną przez sąd pytający procedurę tworzenia obwodów łowieckich, która nie przewiduje „żadnych uprawnień stanowiących lub chociażby opiniodawczych” dla właścicieli czy sporządzanie rocznych i wieloletnich planów łowieckich.

W odniesieniu do poszczególnych ograniczeń prawa własności nieruchomości wynikających z przepisów prawa łowieckiego Prokurator Generalny wskazał, że najbardziej uciążliwym z nich jest obowiązek znoszenia polowań prowadzonych przez członków Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ) oraz cudzoziemców na prywatnej nieruchomości. Podkreślił on, że prawo łowieckie zawiera jedynie ogólne regulacje dotyczące wykonywania polowania, a szczegółowe zasady polowań, w tym organizowanych na prywatnych gruntach polowań zbiorowych, określa rozporządzenie wykonawcze, co narusza wymaganie wyłączności ustawy w regulowaniu ograniczeń prawa własności. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na pozostałe ograniczenia, w szczególności na pozbawienie właściciela możliwości podejmowania działań zniechęcających zwierzynę do przebywania na swoim gruncie, ograniczenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej właściciela zwierzyny (tj. Skarbu Państwa) względnie dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za tzw. szkody łowieckie oraz obowiązki właścicieli gruntów dotyczące prowadzenia gospodarki łowieckiej. Prokurator Generalny wskazał także, że „właściciel gruntu włączonego do obwodu łowieckiego nie otrzymuje żadnej rekompensaty finansowej za ograniczenia wykonywania prawa własności swojej nieruchomości”. Podsumowując rozważania w powyższym zakresie Prokurator Generalny stwierdził, że „włączenie nieruchomości prywatnej do obwodu łowieckiego nakłada na właściciela włączonego gruntu szereg istotnych ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności, a w szczególności korzystania ze swej własności i pobierania z niej pożytków, przy jednoczesnym obliżu dostosowania się do wymogu realizacji dodatkowych obowiązków”.

Wskazane wyżej ograniczenia nie są, zdaniem Prokuratora Generalnego, konieczne. Pozbawienie właściciela nieruchomości prawa wyrażenia swego stanowiska, lub chociażby opinii, w przedmiocie włączenia jego własności do obwodu łowieckiego nie jest bowiem usprawiedliwione względami ochrony środowiska. Podobnie pozbawienie właściciela nieruchomości możliwości niedopuszczenia do włączenia tej nieruchomości do obwodu łowieckiego „nie jest koniecznym ograniczeniem jego praw”, nawet jeśli uwzględnić wymagania ciągłości powierzchni obwodu łowieckiego.

Podsumowując, Prokurator Generalny zajął stanowisko, zgodnie z którym ograniczenia prawa własności nieruchomości prywatnych, wprowadzone na mocy norm prawa łowieckiego i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy, mają charakter nieproporcjonalny w stosunku do chronionych przez ustawodawcę wartości konstytucyjnych (w szczególności ochrony środowiska).

3. Sejm zajął stanowisko w piśmie swego Marszałka z 25 kwietnia 2014 r., wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 26 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim w skład obwodów łowieckich włącza nieruchomości prywatne wbrew woli ich właścicieli, 2) art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim podział na obwody łowieckie oraz zmiana granic tych obwodów dokonywana jest w drodze uchwały sejmiku województwa, 3) art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim podział na obwody łowieckie oraz zmiana granic tych obwodów dokonywana jest w procedurze pomijającej udział właścicieli nieruchomości prywatnych, są zgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu analiza argumentacji zawartej w uzasadnieniu pytania prawnego NSA prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, pytający sąd kwestionuje to, że organ samorządu terytorialnego (sejmik województwa) jest właściwy do podjęcia uchwały o utworzeniu obwodu łowieckiego, co narusza zasadę wyłączności ustawy wynikającą z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po drugie, NSA kwestionuje brak konieczności zasięgnięcia opinii właściciela nieruchomości w procesie tworzenia obwodu łowieckiego. Jeśli chodzi o analizowane w pytaniu prawnym konkretne ograniczenia prawa własności, wynikające z wielu przepisów prawa łowieckiego, to – zdaniem Sejmu – mogą one być brane pod uwagę jako kontekst normatywny kwestionowanych art. 26 i art. 27 prawa łowieckiego, a nie jako przedmiot pytania prawnego NSA.

Przeanalizowawszy przepisy prawa łowieckiego dotyczące tworzenia obwodów łowieckich i prowadzenia gospodarki łowieckiej, Sejm stwierdził, że ustawodawca nie przewidział instytucji „wyłączenia z obwodu łowieckiego” ze względu na prawo własności i brak zgody właściciela. Zdaniem Sejmu wprowadzenie tego typu unormowania doprowadziłoby do sytuacji, w której powstawałyby „swoiste enklawy”, a to byłoby sprzeczne z celem prawa łowieckiego, jakim jest między innymi należyta ochrona zwierzyny łownej będącej elementem środowiska przyrodniczego. Ochrona ta wymaga zachowania dużych obwodów łowieckich stanowiących obszar gruntów o ciągłej powierzchni. Sejm podkreślił, że wskazany cel prawa łowieckiego realizuje konstytucyjną dyrektywę ochrony środowiska naturalnego.

Sejm za nietrafne uznał zarzuty pytającego sądu dotyczące naruszenia istoty prawa własności. Wskazał, że objęcie nieruchomości obwodem łowieckim *a limine* nie uniemożliwia korzystania z tej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Właściciele jedynie „tolerują” prowadzenie gospodarki łowieckiej, która musi uwzględniać kierunki użytkowania danych terenów i jest wykonywana w warunkach stałego polepszania środowiska bytowania zwierzyny. Jeśli chodzi o polowania, to Sejm zaznaczył, że są one istotnym i niezbędnym elementem gospodarki łowieckiej. Odpowiednie przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. Nr 61, poz. 548; dalej: rozporządzenie z 23 marca 2005 r.) przewidują instrumenty zapewniające ich bezpieczeństwo.

Zdaniem Sejmu prawo łowieckie nie ogranicza też uprawnień właściciela do rozporządzania rzeczą i pobierania z niej pożytków. Jeśli chodzi o podnoszoną w pytaniu prawnym kwestię ewentualnej kompensacji, to w opinii Sejmu przepisy prawa łowieckiego wprowadzają zaostrzony rygor odpowiedzialności kół łowieckich i Skarbu Państwa za wyrządzone szkody łowieckie. Odpowiedzialność ta nie wyłącza przy tym odpowiedzialności zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego na zasadach ogólnych, czyli na podstawie przepisów k.c. o czynach niedozwolonych.

Sejm nie znalazł argumentów, które uzasadniałyby postulat, by „ustawodawca przewidział wyrównanie szkody poniesionej z tytułu włączenia gruntu w skład obwodu łowieckiego”. Zaostrzona – *de lege lata* – odpowiedzialność kół łowieckich i Skarbu

Państwa prowadzi nawet do uprzywilejowanej pozycji wierzyciela – właściciela nieruchomości objętej obwodem łowieckim.

Sejm stwierdził, że regulacja wynikająca z kwestionowanych przepisów jest uzasadniona potrzebą ochrony środowiska (dobro to wymieniono bezpośrednio w art. 31 ust. 3 Konstytucji). Obowiązek ochrony nałożony został na władze publiczne (art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji), a także na obywateli (art. 86 Konstytucji). Sejm przywołał liczne orzeczenia, w których Trybunał Konstytucyjny podkreślał znaczenie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, wiążąc je również z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zdaniem Sejmu podział województwa na obwody łowieckie i objęcie – także wbrew woli właściciela – konkretnej nieruchomości granicami obwodu są w pełni uzasadnione obowiązkiem państwa podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska oraz zgodne z zasadą proporcjonalności – odpowiednio wyważają interes prywatny i interes publiczny.

Sejm nie podzielił również zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawy. Instytucja obwodu łowieckiego została wprowadzona ustawą (art. 23 ust. 1 prawa łowieckiego). To ustawa wskazuje, jakie czynniki bierze się pod uwagę przy jego tworzeniu (art. 24-26 prawa łowieckiego), a uchwała sejmiku województwa określa jedynie przebieg granic tych obwodów. W istocie to nie sejmik województwa decyduje o zaliczeniu nieruchomości danego typu (także prywatnych) do obwodu łowieckiego, ale ustawodawca. Sejm podkreślił, że trudno wyobrazić sobie sytuację, w której właściciele gruntów „wskazują” czy „opiniują” przebieg granic obwodów łowieckich; trudno wskazać sens takiej partycypacji, skoro o włączeniu danej nieruchomości do obwodu łowieckiego decydują przepisy ustawy.

4. Przewodniczący składu orzekającego, pismem z 12 grudnia 2013 r., zwrócił się do Ministra Środowiska o udzielenie odpowiedzi na pytania związane z przedmiotem rozpatrywanej sprawy. Pytania dotyczyły: zupełności podziału terytorium Polski na obwody łowieckie (w kontekście kwalifikacji obwodu łowieckiego jako obszaru specjalnego); udziału nieruchomości prywatnych w zbiorczej powierzchni gruntów wchodzących w skład obwodów łowieckich; skali zjawiska składania przez właścicieli prywatnych nieruchomości skarg i wniosków mających za przedmiot sprzeciw wobec obejmowania przedmiotów ich własności granicami obwodów łowieckich; praktyki informowania właścicieli prywatnych nieruchomości o organizowaniu polowań zbiorowych oraz praktyki uzgadniania z nimi terminów takich polowań, niezależnie od wymogów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W piśmie z 14 stycznia 2014 r. Minister Środowiska odpowiedział na zadane pytania. Odnosząc się do pierwszego z nich, poinformował, że podział kraju na obwody łowieckie obejmuje cały obszar Rzeczypospolitej Polskiej, a w skład obwodów łowieckich nie wchodzi jedynie tereny wskazane w art. 26 prawa łowieckiego, które stanowią około 11% powierzchni kraju. W odpowiedzi na drugie pytanie Minister Środowiska wskazał, że podział terytoriów województw na obwody łowieckie nie jest dokonywany ze względu na prawo własności gruntów, w związku z czym nie jest możliwe podanie chociażby szacunkowych obliczeń co do udziału gruntów prywatnych w ogólnej powierzchni wszystkich obwodów łowieckich. Na trzecie pytanie odpowiedział, że „skargi właścicieli nieruchomości dotyczące włączenia ich własności do obwodu łowieckiego składane są do Ministerstwa Środowiska niezwykle rzadko” (kilka skarg w skali roku) i dotyczą zasadniczo nie samego faktu objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, ale sposobu wykonywania polowania, sposobu szacowania wysokości szkód łowieckich czy nieprowadzenia gospodarki łowieckiej na danych nieruchomościach, co skutkuje zwiększeniem ilości zwierzyny oraz szkód łowieckich. W odpowiedzi na czwarte pytanie Minister Środowiska nie odniósł się bezpośrednio do jego *meritum*. Przytoczył liczne

przepisy rozporządzenia z 23 marca 2005 r. dotyczące obowiązków związanych z bezpieczeństwem osób postronnych przy wykonywaniu polowania. Minister wyjaśnił również, że informacje o polowaniach zbiorowych są ogłaszane przez gminy na stronach internetowych, tablicach ogłoszeń lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób. W konkluzji Minister Środowiska stwierdził: „Wydaje się, że obowiązujące przepisy, mimo braku obowiązku bezpośredniego zawiadamiania właścicieli nieruchomości o miejscu i czasie wykonywania polowania, dają wystarczającą gwarancję bezpieczeństwa osób postronnych”.

II

Na rozprawę nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel pytającego sądu, w związku z tym główne motywy pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca. Obecni na rozprawie przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozpoznanie niniejszej sprawy wymagało przede wszystkim zbadania, czy NSA ma legitymację do wystąpienia z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Przesłankami skuteczności czynności, jaką jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, są: 1) przesłanka podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić tylko sąd, a zatem organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, 2) przesłanka przedmiotowa – pytanie prawne musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, 3) przesłanka funkcjonalna – od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że pytanie prawne NSA spełnia dwie pierwsze wskazane wyżej przesłanki. NSA jest sądem, a przedmiotem pytania jest zgodność norm wyrażonych w przepisach ustawy z Konstytucją.

Jeśli chodzi o badanie przesłanki funkcjonalnej, należy przypomnieć, że Trybunał konsekwentnie wyraża pogląd, iż w pierwszej kolejności relewantność pytania jest ustalana przez sąd, który rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę. Z oczywistych względów sąd musi bowiem ustalić, czy w stanie faktycznym i prawnym zawisłej przed nim sprawy występuje wątpliwość konstytucyjna co do szeroko rozumianej podstawy prawnej mającego zapaść rozstrzygnięcia. Dokonując takiej autonomicznej oceny, sąd kieruje się własnym poglądem co do konstytucyjności przepisów prawnych podlegających uwzględnieniu w danym postępowaniu.

Również do pytającego sądu należy stwierdzenie, czy jest on właściwy do rozpoznania sprawy, w związku z którą formułuje pytanie prawne. Z autonomią sądu zadającego pytanie koresponduje jednak autonomia Trybunału, który – wypełniając powierzona mu funkcję ustrojową – nie jest związany zapatrywaniem pytającego sądu dotyczącym istnienia legitymacji do wystąpienia z danym pytaniem prawnym, z zastrzeżeniem, że niedające się usunąć wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na rzecz jego merytorycznego rozpoznania (zob. zamiast wielu wyroki z: 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71 oraz 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr

7/A/2012, poz. 79).

W przypadku niniejszej sprawy Trybunał nie miał wątpliwości co do tego, że norma prawna będąca przedmiotem kontroli konstytucyjności może znaleźć zastosowanie przy dokonywaniu rozstrzygnięcia przez sąd pytający. Przedmiotem sprawy zawisłej przed NSA jest ocena zgodności z prawem uchwały sejmiku województwa lubuskiego zaskarżonej na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.) przez skarżących, których interes prawny został wydaniem tej uchwały naruszony. Istotą zaskarżenia jest żądanie przeprowadzenia kontroli kwestionowanej uchwały w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w przepisach prawa łowieckiego i udzielającej sejmikowi województwa upoważnienia do tworzenia obwodów łowieckich obejmujących także nieruchomości prywatne. Owa norma kompetencyjna jest podstawą do orzekania przez sąd o zgodności z prawem zakwestionowanej uchwały.

Zgodność uchwały sejmiku województwa z prawem oznacza zgodność z normami wyrażonymi w aktach normatywnych hierarchicznie wyższych, a zatem również z tymi normami, zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i o charakterze proceduralnym oraz ustrojowym, które zostały wyrażone w przepisach ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.; dalej: prawo łowieckie). Orzeczenie o niekonstytucyjności normy prawnej przyznającej sejmikowi województwa kompetencję do tworzenia obwodów łowieckich może mieć zatem wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Zdaniem Trybunału, wyrażonym w wyroku z 12 maja 2011 r. (sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33), „istotne jest aby [kwestionowane] normy [proceduralne lub ustrojowe] pozostawały w związku z merytorycznym żądaniem strony i mogły zostać wykorzystane w procesie subsumpcji” (zob. także wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, s. 1350). W niniejszej sprawie kwestionowana norma kompetencyjna wyrażona w przepisach prawa łowieckiego może zostać wykorzystana w procesie subsumpcji dokonywanej przez sąd pytający. Nie jest natomiast decydujące to, jakie będą rzeczywiste skutki orzeczenia Trybunału dla sprawy rozpatrywanej przed NSA.

Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie spełniona została także przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

2. W *petitum* pytania prawnego NSA jako przedmiot kontroli konstytucyjności wskazano normę przyznającą kompetencję do utworzenia obwodu łowieckiego „obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela tej nieruchomości”. Przepisem, który wysławia tę normę, jest, zdaniem sądu pytającego, art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, a treść owej normy uzupełnia art. 26 tej ustawy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że po wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie ogłoszono tekst jednolity prawa łowieckiego. W dalszej części wyводу, a także w sentencji orzeczenia Trybunał odwołuje się do tego tekstu, ponieważ art. 26 i art. 27 ust. 1 są w nim zamieszczone w brzmieniu kwestionowanym w pytaniu prawnym NSA.

2.1. Art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego stanowi: „Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej”. Art. 26 prawa łowieckiego dotyczy licznych kategorii gruntów wyłączonych *ex lege* z obwodów łowieckich. Stanowi on: „W skład obwodów łowieckich nie wchodzi: 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z

wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono wykonywania polowania; 2) tereny w granicach administracyjnych miast, jeżeli jednak granice te obejmują większe obszary leśne lub rolne, z obszarów tych może być utworzony obwód łowiecki lub mogą być one włączone do innych obwodów łowieckich; 3) tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości; 4) budowle, zakłady i urządzenia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń”.

Art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego upoważnia zatem sejmik województwa do dokonywania w formie uchwały:

- 1) podziału województwa na obwody łowieckie,
- 2) zmian granic tych obwodów.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że rozwinęta norma kompetencyjna wskazuje podmiot uzyskujący upoważnienie, czynność, do której jest upoważniony oraz sposób dokonania tej czynności, a nadto wymienia podmioty, dla których powstają lub aktualizują się prawa lub obowiązki, jeżeli wskazana czynność zostanie dokonana.

W przypadku normy, co do konstytucyjności której sąd pytający powziął wątpliwość, podmiotem upoważnionym jest sejmik województwa jako organ jednostki samorządu terytorialnego; czynnością, do dokonania której uzyskał upoważnienie – podział województwa na obwody łowieckie oraz zmiana ich granic; formą tej czynności – uchwała podejmowana w trybie art. 18 pkt 1 i art. 19 ust. 1 u.s.w., podlegająca ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym. Proces stanowienia tej uchwały określa także art. 27 prawa łowieckiego. Pytający sąd zauważył, że czynność, o której mowa, musi spełniać dodatkowo warunki wskazane w art. 26 prawa łowieckiego.

Następstwem uczynienia użytku z przyznanej kompetencji do dokonania podziału województwa na obwody łowieckie jest przede wszystkim to, że właściciela nieruchomości, która została objęta granicami obwodu, obciążają określone obowiązki będące zarówno obowiązkami czynienia, jak i znoszenia działań osób trzecich.

Kwestionując normę upoważniającą sejmik województwa do dokonywania podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmiany ich granic, pytający sąd ograniczył się do wskazania jedynie tego przepisu, który wyraża zrab owej normy, i uzupełnił go o art. 26 prawa łowieckiego. Jeśli natomiast chodzi o konsekwencje uczynienia przez sejmik użytku z przyznanej mu kompetencji – wymienił i poddał analizie liczne obowiązki obciążające właściciela nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Sąd pytający nie postawił jednak zarzutów niekonstytucyjności poszczególnych przepisów te obowiązki ustanawiających i ich nie zaskarżył. Jak trafnie zauważył Sejm, sąd nie mógł tego uczynić także ze względu na przesłankę funkcjonalną.

W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że art. 26 prawa łowieckiego nie wysławia normy postępowania a uzupełnia jedynie treść normy wyrażonej w art. 27 prawa łowieckiego. Jego treści nie da się samodzielnie skonfrontować z przedstawionymi przez pytający sąd wzorcami kontroli. Dlatego przepis ten ma – przy oznaczeniu przedmiotu kontroli – charakter przepisu związkowego.

2.2. Kwestionując normę upoważniającą sejmik województwa do dokonywania podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmiany ich granic, NSA odniósł swe wątpliwości do „nieruchomości prywatnych” i posłużył się wyrażeniem „wbrew woli właściciela nieruchomości”.

Należy więc najpierw zauważyć, że w myśl art. 23 prawa łowieckiego w skład

obwodu łowieckiego mogą wchodzić nieruchomości należące do różnych właścicieli. Przepisy prawa łowieckiego, nakładające poszczególne obowiązki, posługują się nazwą „właściciel” (dokładniej przepisy te mówią o „właścicielach, posiadaczach i zarządcach gruntów”). Chodzi tu zatem o każdą osobę, której przysługuje określony tytuł prawny, a której prawo zostaje ograniczone przez władczą ingerencję państwa. Trybunał wskazał jednocześnie, że podmiotami takich praw nie muszą być osoby fizyczne, lecz także korporacyjne i fundacyjne osoby prawne oraz jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną. W obecnym stanie prawnym w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.), i – w konsekwencji – w innych regulacjach, ustawodawca nie wprowadza wyraźnej stratyfikacji typów własności, co odpowiada konstytucyjnej regule, zgodnie z którą podstawą ustroju gospodarczego państwa jest własność prywatna (art. 20 Konstytucji). Ściśle rzecz biorąc, dodanie w pytaniu prawnym określenia „nieruchomości prywatnej” jest zatem zbędne z punktu widzenia postawionych zarzutów niezgodności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te dotyczą bowiem konstytucyjnego „prawa do własności”. Można jedynie przyjąć, że podkreślając brak zgody właściciela nieruchomości prywatnej na objęcie jej granicami obwodu łowieckiego, NSA zamierzał wyrazić pogląd, że w stosunku do nieruchomości będących własnością państwa zgoda tego rodzaju została milcząco wyrażona przez uchwalenie ustawy rozważanej przez Trybunał.

Jeśli chodzi o użycie w *petitum*, a także w uzasadnieniu pytania prawnego określenie „wbrew woli właściciela” (lub: „również wbrew woli właściciela”), to jego sens nasuwał wymagające usunięcia wątpliwości.

Sąd pytający kwestionuje brak w procedurze tworzenia obwodu łowieckiego jakiegokolwiek formy współuczestnictwa właściciela, którego nieruchomość ma być objęta granicami obwodu. W uzasadnieniu pytania prawnego stwierdza, że formą taką powinien być sprzeciw właściciela „wobec objęcia jego gruntu obwodem łowieckim (s. 22) lub choćby „przedstawienie swoich racji organom władzy publicznej” (s. 23), aby w innym miejscu skonkludować, że „żadne wartości konstytucyjne nie stoją na przeszkodzie temu, aby tworzenie obwodów łowieckich odbywało się w stosownej procedurze, przy udziale właścicieli nieruchomości” (s. 23).

Należy zauważyć, że określenie użyte w pytaniu prawnym mogłoby być rozumiane jako równoznaczne określeniu „bez zgody właściciela”. Wówczas można by przyjąć, że pytający sąd założył, iż konstytucyjne byłoby rozwiązanie polegające na tym, że dla utworzenia obwodu łowieckiego niezbędna jest zgoda właściciela nieruchomości, która ma wejść w jego skład, bo tylko zgoda usprawiedliwia przewidziane w prawie łowieckim daleko idące ograniczenia praw właściciela nieruchomości.

Trybunał pomija w tym miejscu to, czy możliwe byłoby prowadzenie gospodarki łowieckiej w sposób określony w ustawie, a więc według przewidzianego w ustawie modelu łowiectwa, gdyby dla utworzenia obwodu łowieckiego trzeba było uzyskać zgodę każdego z osobna właściciela nieruchomości mającej wejść w jego skład. Trybunał zaznacza natomiast, że takie rozumienie określenia „wbrew woli właściciela” nie koresponduje z obszernym uzasadnieniem pytania prawnego, w którym sąd odnosi się do licznych ograniczeń prawa własności. Kwestionując procedurę tworzenia obwodów łowieckich NSA kładzie bowiem nacisk na to, że przy tej przyjętej w prawie łowieckim procedurze rażące są ograniczenia prawa własności nieruchomości wchodzących w ich skład.

Prawo własności jako złożone prawo podmiotowe może zostać ograniczone w następstwie autonomicznej decyzji właściciela. Utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość będącą przedmiotem własności prywatnej za zgodą właściciela tej nieruchomości byłoby ograniczeniem jego prawa własności, dokonywanym wszakże aktem jego woli.

Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw może się dokonywać także aktami władczej ingerencji władzy publicznej w te prawa lub wolności, a więc niezależnie od woli podmiotu, któremu one przysługują. Najdalej idącą ingerencją w prawo własności jest odjęcie tego prawa mocą decyzji wywłaszczeniowej, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ingerencja władzy publicznej w prawo własności może też polegać na ograniczaniu wyłącznych uprawnień właściciela nie prowadząc do odjęcia tego prawa. Dopuszczalność tego rodzaju ingerencji jest oceniana w oparciu o przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Argumentacja sądu pytającego, odwołująca się szczegółowo do zasady proporcjonalności ograniczenia prawa własności, przekonuje, że NSA przyjął, iż utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość będącą przedmiotem prawa własności jest przejawem władczej ingerencji państwa w sferę tego prawa (art. 64 ust. 1 Konstytucji), następującej z natury rzeczy niezależnie od woli właściciela. Dla przeprowadzenia kontroli konstytucyjności kwestionowanej normy w niniejszej sprawie nie jest zatem niezbędne zakresowe ograniczenie rozstrzygnięcia Trybunału także w oparciu o wskazane przez sąd pytający kryterium utworzenia obwodu łowieckiego „wbrew woli właściciela” nieruchomości.

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna, której fragment odtwarza się z art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 prawa łowieckiego, a istota konstytucyjnych wątpliwości pytającego sądu sprowadza się do tego:

- czy na gruncie ustawy zasadniczej dopuszczalne jest tworzenie obwodów łowieckich i zmiana ich granic bez żadnych prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w tym procesie, w sytuacji, w której objęcie danej nieruchomości granicami obwodu powoduje, że na jej właścicielu ciąży szereg obowiązków,

- czy to, że podział na obwody łowieckie oraz zmiana granic tych obwodów są dokonywane w formie uchwały sejmiku województwa nie narusza zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Przedmiotem kontroli Trybunału nie są więc sama przez się procedura tworzenia obwodów łowieckich ani same przez się ograniczenia prawa własności wprowadzone przepisami prawa łowieckiego, lecz przyjęta w ustawie procedura ze względu na automatyczne skutki, które wywołuje jej zastosowanie, a którymi są ograniczenia prawa własności.

3. Dla celów niniejszego postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne przytoczenie ustawowej definicji pojęcia obwodu łowieckiego oraz analizę skutków objęcia nieruchomości będącej przedmiotem prawa własności granicami obwodu łowieckiego.

3.1. Zgodnie z art. 23 ust. 1 prawa łowieckiego „obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa”. Przy czym obszar ten, jak już wskazano, jest tworzony w drodze uchwały właściwego sejmiku województwa na podstawie normy kompetencyjnej wyrażonej przede wszystkim w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego.

Należy dodać, że część istniejących obwodów łowieckich utworzono w drodze rozporządzeń wojewodów wydawanych na podstawie normy kompetencyjnej z art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462), której art. 11 pkt 4 dotyczył nowelizacji art. 27 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego.

W przytoczonej definicji ustawodawca wskazuje, że obwód łowiecki to obszar gruntów. Implikuje to stwierdzenie, że w związku z wiążącymi na tym obszarze normami prawa powszechnie obowiązującego, wyrażającymi określone nakazy i zakazy o charakterze administracyjnoprawnym, obwód łowiecki można kwalifikować jako obszar objęty swoistym reżimem administracyjnoprawnym (obszar specjalny). W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że „obszar specjalny (...) obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny” (J. Stelmasiak, [w:] *System prawa administracyjnego*. Tom 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 652). Reżim administracyjnoprawny obszaru specjalnego oddziałuje w szczególności na prawo własności nieruchomości położonych w jego granicach. Ingerencja ta polega na nałożeniu na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków (nakazy) lub na ograniczeniu, a w niektórych przypadkach nawet na pozbawieniu ich, określonych uprawnień właścicielskich (zakazy). Reżim obszaru specjalnego może być wprowadzany w różnych celach, w szczególności w celu ochrony zasobów środowiska naturalnego. Przepisy przewidujące utworzenie obszaru specjalnego podlegają ocenie w oparciu o normy konstytucyjne chroniące prawo własności i wyznaczające przesłanki dopuszczalności ograniczeń tego prawa.

Podkreślenia wymaga również to, że obwód łowiecki, choć wydzielony w trybie administracyjnym, nie jest jednostką podziału terytorialnego (tak T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 85). Podział terytorium kraju na obwody łowieckie nie powinien mieć bowiem charakteru zupełnego, na co wskazują zarówno kryteria tworzenia obwodów łowieckich (art. 23 ust. 1 *in fine* prawa łowieckiego), jak i liczne kategorie gruntów wyłączonych z mocy ustawy z obszarów obwodów łowieckich (art. 26 prawa łowieckiego). Niemniej jednak uchwały sejmików województw o podziale ich terytoriów na obwody łowieckie co do zasady prowadzą do wyznaczenia granic obwodów łowieckich obejmujących całość terytoriów województw (zob. np. uchwałę nr LI/1379/10 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 października 2010 r. w sprawie podziału województwa kujawsko-pomorskiego na obwody łowieckie i załączoną do tej uchwały jako załącznik nr 3 mapę, Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 171, poz. 2196), pozostawiając poza ich granicami jedynie obszary parków narodowych i dużych rezerwatów przyrody (art. 26 pkt 1 prawa łowieckiego) oraz tereny większych miast (art. 26 pkt 2 prawa łowieckiego). Taka technika prawodawcza w zakresie wyznaczania granic obwodów łowieckich nie modyfikuje jednak żadnych ustawowych wyłączeń wynikających z art. 26 prawa łowieckiego, lecz jest jedynie narzędziem pozwalającym uniknąć nadmiernej kazuistyki w uchwałach o podziale terytoriów województw na obwody łowieckie. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że prawodawca (organ samorządu terytorialnego) będzie dokonywać w stanowionych przez siebie aktach prawnych enumeratywnego wyliczenia wszelkich indywidualnie oznaczonych gruntów, które nie wchodzą w skład obwodów łowieckich. Przeciwnie założenie mogłoby prowadzić do wniosku, że wszelkie zmiany w strukturze gruntów, polegające np. na wznoszeniu zabudowań mieszkalnych czy grodzeniu terenów przeznaczonych na cele gospodarcze, musiałyby być monitorowane przez właściwe organy samorządowe i niezwłocznie uwzględniane w stanowionych przez sejmiki uchwałach o zmianie granic obwodów łowieckich. Objęcie terenów, o których mowa, granicami obwodu łowieckiego wyznaczonymi postanowieniami uchwały sejmiku nie wywołuje w odniesieniu do nich skutków prawnych. Również następcze wystąpienie przesłanki wyłączenia z granic obwodu łowieckiego wywołuje skutek w postaci wyłączenia z mocy prawa, bez potrzeby podejmowania rozstrzygnięcia przez właściwy sejmik województwa.

Wymaganie ciągłości powierzchni obwodu łowieckiego ma, w ocenie

specjalistów z zakresu prawa łowieckiego, charakter priorytetowy dla prawidłowego prowadzenia gospodarki łowiecko-hodowlanej (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *op.cit.*, s. 85). Podkreślał to także w swym stanowisku Sejm, wskazując, że ciągłość powierzchni obwodu wymaga uwzględnienia: rzeźby terenu, stosunków wodnych, rodzaju gleby, roślinności, występującego na danym terenie ekosystemu oraz uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, takich jak zabudowa, stopień urbanizacji, istnienie zakładów przemysłowych. Do potrzeby zachowania ciągłości granic obwodu łowieckiego odwołuje się ustawodawca również w przepisach art. 25 pkt 2 i 3 prawa łowieckiego, które stanowią, że: „Obwody łowieckie są tworzone przy uwzględnieniu następujących zasad: (...) 2) unikania dzielenia zbiorników wodnych; 3) ustalania przebiegu granic po naturalnych lub wyraźnych znakach w terenie”. Wyłączenia przewidziane w art. 26 prawa łowieckiego wynikają z charakteru i przeznaczenia obszarów i obiektów wymienionych w tym przepisie.

Wreszcie w definicji obwodu łowieckiego zaznaczono, że musi być to teren, „na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa”. Przesłanka ta interpretowana jest w oparciu o liczne wytyczne zawarte w normach prawa łowieckiego, w szczególności w art. 3 tego prawa, wskazującym cel łowiectwa. Przez pojęcie „warunków do prowadzenia łowiectwa” należy rozumieć zarówno wymaganie odpowiedniej powierzchni obwodu łowieckiego (z art. 23 ust. 1 prawa łowieckiego wynika, że powinien on stanowić obszar gruntów o powierzchni nie mniejszej niż trzy tysiące hektarów, jednak zgodnie z art. 23 ust. 2 prawa łowieckiego w szczególnych warunkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, mogą być tworzone, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni), która umożliwi prowadzenie gospodarki łowieckiej w danym obwodzie w sposób autonomiczny (zob. T. Müller i Z. Zwolak, *op.cit.*, s. 85 wskazują, że „obwód łowiecki powinien być obszarem samowystarczalnym pod względem gospodarki łowieckiej”), jak i wymagania o charakterze przyrodniczym. Zgodnie z art. 25 pkt 1 prawa łowieckiego tworząc obwody łowieckie należy kierować się zasadą optymalnego zaspokojenia potrzeb w zakresie ochrony, zachowania i rozwoju preferowanych gatunków zwierzyny.

Podstawowym skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest obowiązek prowadzenia na terenie tej nieruchomości gospodarki łowieckiej przez podmiot niebędący jej właścicielem. Zgodnie z art. 8 ust. 1 prawa łowieckiego gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez ich dzierżawców lub zarządców. Jednocześnie po stronie właścicieli powstaje obowiązek znoszenia działań polegających na prowadzeniu gospodarki łowieckiej przez dzierżawców lub zarządców oraz obowiązek znoszenia wykonywania polowania przez uprawnione podmioty.

3.2. Model gospodarki łowieckiej prowadzonej przez podmioty niebędące właścicielami gruntów wprowadzono w Polsce po II wojnie światowej i wejściu w życie dekretu z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim (Dz. U. Nr 44, poz. 300, ze zm.). Obowiązujące uprzednio rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim (Dz. U. Nr 110, poz. 934, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1927 r.) było oparte na zasadzie związania prawa polowania z własnością gruntu.

Według obowiązujących przepisów gospodarka łowiecka to „działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny” (art. 4 ust. 1 prawa łowieckiego). Gospodarka ta stanowi przy tym najważniejszy aspekt łowiectwa, będącego dziedziną życia gospodarczego i społecznego oraz „elementem ochrony środowiska przyrodniczego, które – w rozumieniu prawa łowieckiego – oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny)

i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej” (art. 1 prawa łowieckiego).

Cele łowiectwa określone zostały w art. 3 prawa łowieckiego. Można je podzielić na cele przyrodnicze: „1) ochronę, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych; 2) ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny; 3) uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego”, i cele społeczne: „4) spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej”.

Sama gospodarka łowiecka jest zatem jednym z elementów łowiectwa, obejmując swoim zakresem działalność dotyczącą ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny, przy czym działalność ta jest prowadzona zasadniczo w obwodach łowieckich. Działania będące wykonywaniem gospodarki łowieckiej faktycznie mogą być jednak prowadzone także poza obwodami łowieckimi, czego przykładem są uregulowane szczegółowo w art. 8 ust. 2 prawa łowieckiego odstrzały redukcyjne zwierząt łownych w parkach narodowych i rezerwatach, które z mocy art. 26 pkt 1 prawa łowieckiego nie wchodzą w skład obwodów łowieckich. Jednym z elementów gospodarki łowieckiej jest działalność w zakresie pozyskiwania zwierzyny, czyli w szczególności polowanie, które może być wykonywane wyłącznie w obwodach łowieckich. Definicję polowania zawiera art. 4 ust. 2 prawa łowieckiego, zgodnie z którym 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”. Szczegółowe zasady wykonywania polowania określił prawodawca w przepisach rozdziału 8 prawa łowieckiego (art. 42-45 prawa łowieckiego) oraz w przepisach rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień zawartych w przepisach tego rozdziału.

Prowadzenie gospodarki łowieckiej to wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, określonych ustawą, w ramach przyznanego im władztwa publicznego. Podmiotami prowadzącymi gospodarkę łowiecką w obwodach łowieckich, jak już była o tym mowa, są ich dzierżawcy i zarządcy (art. 8 ust. 1 prawa łowieckiego). Dzierżawcami obwodów łowieckich są zasadniczo koła łowieckie Polskiego Związku Łowieckiego (art. 28 ust. 1 prawa łowieckiego), z zastrzeżeniem przypadków, w których żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane dzierżawieniem danego obwodu; w takiej sytuacji, zgodnie z art. 28 ust. 1a prawa łowieckiego, dzierżawcą staje się PZŁ, jednak nie dłużej niż do czasu złożenia oferty wstąpienia w stosunek dzierżawy przez koło łowieckie. Niektóre obwody łowieckie podlegają wyłączeniu z wydzierżawiania na mocy decyzji administracyjnej Ministra Środowiska, wydawanej po zasięgnięciu opinii PZŁ. Treść takiej decyzji obejmuje równocześnie przekazanie obwodu łowieckiego, na czas nie krótszy niż 10 lat, w zarząd, z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzyny, w których – oprócz polowania – realizowane są cele związane z niektórymi aspektami łowiectwa (wyliczonymi nieenumeratywnie w art. 28 ust. 2 prawa łowieckiego). Zarządcami obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania mogą być w szczególności: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, PZŁ oraz instytucje naukowo-dydaktyczne (art. 28 ust. 3 prawa łowieckiego).

Charakter prawny dzierżawy obwodu łowieckiego nie jest jednoznaczny. Z jednej strony ustawodawca wskazuje, że dzierżawa obwodu łowieckiego jest stosunkiem prawnym powstającym w drodze zawarcia umowy, określając przy tym obligatoryjne postanowienia takiej umowy (art. 29a ust. 1 prawa łowieckiego) oraz przesłanki jej rozwiązania (art. 29a ust. 2 prawa łowieckiego). Z drugiej strony, treść tego stosunku nie

obejmuje uprawnień i obowiązków cywilnoprawnych, lecz publicznoprawne (obowiązek prowadzenia gospodarki łowieckiej przez dzierżawcę). Ponadto umowa dzierżawy obwodu łowieckiego nie jest zawierana przez podmioty, którym przysługują cywilnoprawne prawa podmiotowe do nieruchomości objętych granicami danego obwodu (w szczególności własność). Ustawodawca przyznaje kompetencję do wydzierżawiania obwodów łowieckich właściwym starostom (art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 prawa łowieckiego) – w przypadku obwodów łowieckich polnych w rozumieniu art. 24 ust. 3 prawa łowieckiego i obwodów łowieckich znajdujących się na terenie więcej niż jednego powiatu, a także właściwym dyrektorom regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (art. 29 ust. 1 pkt 1 prawa łowieckiego) – w przypadku obwodów łowieckich leśnych w rozumieniu art. 24 ust. 2 prawa łowieckiego. Z ustawy (art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa łowieckiego) wynika wprost, że zawieranie przez starostę umów dzierżawy obwodów łowieckich jest wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej (*scil.* administracji publicznej), co prowadzi do jednoznacznego wniosku o administracyjnoprawnym charakterze umowy dzierżawy obwodu łowieckiego (tak R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 69-70). Wydzierżawienie obwodu łowieckiego przez właściwego starostę lub dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe następuje na wniosek PZŁ oraz po zasięgnięciu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i właściwej izby rolniczej. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie kompetencji opiniodawczych właścicieli gruntów wchodzących w skład obwodu łowieckiego. Właściciele nie partycypują również w podziale świadczenia pieniężnego, jakie spełniane jest przez dzierżawcę obwodu łowieckiego w związku z zawartą umową administracyjnoprawną. Świadczenie to (czynsz dzierżawny) przypada jedynie wydzierżawiającemu oraz nadleśnictwom i gminom na zasadach określonych w art. 31 ust. 2 prawa łowieckiego.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 prawa łowieckiego gospodarkę łowiecką prowadzi się na zasadach określonych w ustawie, w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane. Powyższe plany to dokumenty o charakterze planistycznym, niemające charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji. Kompetencje do sporządzania, opiniowania i zatwierdzania rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych wynikają z przepisów art. 8 ust. 3a-3e prawa łowieckiego. Właścicielom gruntów objętych granicami obwodów łowieckich nie przysługują żadne kompetencje, w szczególności opiniodawcze, w powyższym zakresie.

Wytyczne dotyczące prowadzenia łowiectwa zawarł ustawodawca w art. 11 ust. 1 prawa łowieckiego. Łowiectwo jest prowadzone zgodnie z podstawowymi kierunkami użytkowania terenów rolnych, leśnych i rybackich, w warunkach stałego polepszania zwierzyńca środowiska jej bytowania. W art. 11 ust. 2 prawa łowieckiego wskazano, jakie wymagania muszą być spełnione, by można było gospodarować populacjami zwierzyńca. Zaliczono do nich w szczególności: racjonalne stosowanie środków chemicznych w rolnictwie i leśnictwie (pkt 4); stosowanie terminów i technik agrotechnicznych niezagrożających bytowaniu zwierzyńca na danym terenie (pkt 5) czy utrzymywanie korytarzy (ciągów) ekologicznych dla zwierzyńca (pkt 6). Prawidłowa realizacja powyższych wymagań oddziałuje na sytuację prawną właścicieli gruntów, na których prowadzona jest gospodarka łowiecka. Nakaz racjonalnego stosowania środków chemicznych w rolnictwie oraz stosowania technik agrotechnicznych niezagrożających bytowaniu zwierzyńca jest skierowany wprost do właścicieli nieruchomości prowadzących gospodarkę rolną. Komentatorzy prawa łowieckiego wskazują, że „w razie kolizji pierwszeństwo muszą mieć uprawnienia płynące z własności rolniczej, a rzeczą

dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich jest takie współdziałanie z gminami i rolnikami, aby skłonić ich do takiego gospodarowania, które, w granicach wynikających z racjonalnej gospodarki rolnej, nie pozostawałoby w kolizji z ochroną zwierzyny” (W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 109). Zdaniem cytowanego autora nie ulega jednak wątpliwości, że „art. 11 ust. 2 pkt 4 i 5 prawa łowieckiego formułuje normy prawne (...) nakładając na rolników określone obowiązki” (W. Radecki, *op.cit.*, s. 109). W związku z powyższymi obowiązkami ustawodawca nie sformułował jednak wyrażnej normy nakazującej dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich współdziałanie z właścicielami nieruchomości w sprawach związanych z zagospodarowaniem obwodów łowieckich. Norma wyrażona w art. 11 ust. 3 prawa łowieckiego nakłada na dzierżawców i zarządców obowiązek współdziałania jedynie z wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) oraz nadleśniczymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Jedną z form ingerencji w prawo własności związanych z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest także przyznanie dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich prawa do wyznaczania i oznakowywania zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz do wznoszenia urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (art. 12 prawa łowieckiego). Tu ustawodawca dostrzegł potrzebę uwzględnienia woli właścicieli i uzależnił podjęcie powyższych działań związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej od uzyskania zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu.

Na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich został nałożony również obowiązek dokarmiania zwierzyny, w szczególności wtedy, gdy w istotny sposób może to wpłynąć na zmniejszenie szkód wyrządzanych przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych oraz w gospodarce leśnej (art. 13 prawa łowieckiego). Realizacja powyższego obowiązku może wiązać się z naruszeniem prawa własności nieruchomości, gdyż ustawodawca nie uzależnił dopuszczalności dokonywania czynności związanych z dokarmianiem zwierzyny od uzyskania uprzedniej zgody właściciela. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich są uprawnieni do naruszania prawa do korzystania z nieruchomości w celu realizacji obowiązku wyznaczonego przez normę wyrażoną w art. 13 prawa łowieckiego.

W związku z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego na właścicieli (posiadaczy i zarządców) gruntów zostały nałożone również obowiązki czynne (obowiązki działania) związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Jeden z takich obowiązków wprowadza norma wyrażona w art. 14 prawa łowieckiego. Stanowi ona, że dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich oraz właściciele, posiadacze i zarządcy gruntów są obowiązani zawiadomić właściwy organ Inspekcji Weterynaryjnej (*verba legis* Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej) lub urząd gminy albo najbliższy zakład leczniczy dla zwierząt o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno. Kolejnym obowiązkiem czynnym właścicieli (posiadaczy i zarządców) nieruchomości rolnych i leśnych włączonych do obwodu łowieckiego jest współdziałanie z dzierżawcami i zarządcami w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami łowieckimi, o których mowa w art. 46 prawa łowieckiego (art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego).

Podstawowym ograniczeniem prawa własności nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego jest obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości. Analiza przepisów prawa łowieckiego prowadzi do wniosku, że prawo polowania przysługuje państwu, które reglamentuje jego wykonywanie, przyznając uprawnienia w tym zakresie jedynie podmiotom spełniającym określone warunki. Wniosek ten można wyprowadzić zarówno z art. 2 prawa łowieckiego, który stanowi, że: „zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa” (a zatem własność zwierząt łownych nie jest związana z

własnością gruntu, na którym przebywają), z art. 8 ust. 1 prawa łowieckiego, który wyznacza podmioty uprawnione do prowadzenia gospodarki łowieckiej w obwodach łowieckich, jak i z art. 42 ust. 1 prawa łowieckiego, stanowiącego o podmiotach, które mogą wykonywać polowanie za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego.

Polowanie, jako jeden z elementów gospodarki łowieckiej (pozyskiwanie zwierzyny w rozumieniu art. 4 ust. 1 prawa łowieckiego), może być zatem wykonywane jedynie w obwodzie łowieckim (art. 8 ust. 1 prawa łowieckiego oraz § 21a rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, Dz. U. Nr 61, poz. 548, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 23 marca 2005 r.). Zgodnie z art. 42 ust. 1 prawa łowieckiego: „Polowanie może być wykonywane przez członków Polskiego Związku Łowieckiego lub cudzoziemców, o których mowa w art. 42a ust. 1 prawa łowieckiego, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego”. Prawo wykonywania polowania nie przysługuje zatem *ex lege* obywatelom polskim niebędącym członkami PZŁ, w szczególności właścicielom gruntów wchodzących w skład obwodów łowieckich.

Sposób realizacji prawa wykonywania polowania, czyli organizacyjno-techniczne aspekty polowań, są przedmiotem regulacji art. 42b-42d prawa łowieckiego oraz przepisów rozporządzenia z 23 marca 2005 r. Podstawowymi rodzajami polowań prowadzonych w obwodach łowieckich są polowania indywidualne (§ 2 pkt 14a rozporządzenia z 23 marca 2005 r.) oraz polowania zbiorowe (§ 2 pkt 14c i 14d rozporządzenia z 23 marca 2005 r.). Do wykonywania polowania indywidualnego wymagane jest, poza posiadaniem generalnych uprawnień łowieckich, pisemne upoważnienie wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego (art. 42 ust. 8 prawa łowieckiego). Wykonywanie polowania indywidualnego na gruncie wchodzącym w skład obwodu łowieckiego nie wymaga poinformowania ani uzyskania zezwolenia właściciela (dzierżawcy, zarządcy) nieruchomości. Jedynym źródłem informacji o wykonywanych w danym obwodzie łowieckim polowaniach indywidualnych jest książka ewidencji pobytu myśliwych na polowaniach indywidualnych, o której mowa w § 23 rozporządzenia z 23 marca 2005 r. Wpis dotyczący terminu rozpoczęcia polowania indywidualnego musi być dokonany w książce ewidencji na co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem polowania (§ 23 ust. 3 rozporządzenia z 23 marca 2005 r.). Prawodawca nie reguluje jednoznacznie dostępu właścicieli nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego do książki ewidencji prowadzonej przez dzierżawcę lub zarządcę tego obwodu, stanowiąc jedynie, że dzierżawca lub zarządca są obowiązani okazywać książkę uprawnionym osobom na każde ich żądanie (§ 23 ust. 5 *in fine* rozporządzenia z 23 marca 2005 r.). W przypadku polowania zbiorowego prawodawca nakłada na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich obowiązek uprzedniego zawiadomienia właściwych miejscowo nadleśniczych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o terminach polowań, co ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia. Nie jest natomiast wymagane uprzednie powiadomienie o terminie i zakresie planowanego polowania zbiorowego właścicieli nieruchomości, na których ma być ono prowadzone. Prawo wykonywania polowania, zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego, na cudzym gruncie wchodzącym w skład obwodu łowieckiego, niepowiązane z obowiązkami w zakresie informowania właścicieli tych nieruchomości stanowią zatem istotne ograniczenie prawa do korzystania z przedmiotu własności z wyłączeniem innych osób. Uciążliwość powyższego ograniczenia jest tym większa, że wykonywanie polowania wiąże się z używaniem przez myśliwych broni palnej, co może powodować zagrożenie dla życia i zdrowia wszelkich osób przebywających na terenie, na którym się ono odbywa.

Właścicielom nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie przysługują zarazem żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec

wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności. Właściciel nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego jest zobowiązany do znoszenia ingerencji w jego prawo własności przez osoby wykonujące polowanie zgodnie z normami wyrażonymi w przepisach prawa łowieckiego i rozporządzenia z 23 marca 2005 r. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika ponadto, że właściciel może nawet nie być skutecznie poinformowany o tym, iż na jego nieruchomości będzie odbywać się polowanie.

Wykonywanie polowania na cudzym gruncie wiąże się również z ryzykiem powstania szkód w mieniu (szkody łowieckie). Zakresem znaczeniowym pojęcia „szkody łowieckie” ustawodawca obejmuje również szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez zwierzęta łowne należące do gatunków wymienionych w ustawie. Zagadnienia związane z obowiązkiem wynagradzania szkód łowieckich są przedmiotem regulacji rozdziału 9 prawa łowieckiego. Zgodnie z art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego: „Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych: 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny; 2) przy wykonywaniu polowania”. Zgodnie z art. 46 ust. 2 prawa łowieckiego: „Oględzin i szacowania szkód, o których mowa w ust. 1, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonują przedstawiciele zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego. Na żądanie strony [zasadniczo poszkodowanego] w oględzinach, szacowaniu szkód oraz ustalaniu wysokości odszkodowania uczestniczy przedstawiciel właściwej terytorialnie izby rolniczej”. W tym miejscu Trybunał zwrócił uwagę na przyznanie dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich władczej kompetencji do ustalania wysokości odszkodowania za szkody łowieckie, co może odbywać się bez uwzględnienia interesów poszkodowanych właścicieli (dzierżawców, posiadaczy) gruntów. Instrumentem umożliwiającym rozwiązywanie konfliktów powstałych na tym tle jest możliwość przeprowadzenia mediacji przez właściwy organ gminy (art. 47 ust. 2 prawa łowieckiego). Uwagę Trybunału zwróciły również liczne wyłączenia obowiązku indemnizacyjnego w zakresie szkód łowieckich, o których mowa w art. 48 prawa łowieckiego. Przykładowo odszkodowanie za szkody łowieckie nie przysługuje posiadaczom uszkodzonych upraw lub płodów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom (art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego). Warto także zauważyć, że za szkody łowieckie wyrządzone przez zwierzęta, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 prawa łowieckiego, na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich odpowiada Skarb Państwa (art. 50 ust. 1b prawa łowieckiego). Przyjęcie zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa lepiej chroni interesy poszkodowanych właścicieli niż nałożenie obowiązku indemnizacyjnego na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich (zasadniczo koła łowieckie).

3.3. Jak wynika z powyższej analizy, włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego aktualizuje liczne ograniczenia możliwości pełnego korzystania przez właściciela z przedmiotu prawa własności. Ograniczenia te dotyczą wszystkich podstawowych uprawnień właścicielskich ukształtowanych w historycznym rozwoju prawa własności i mają charakter publicznoprawny, wynikający ze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego.

4. W niniejszej sprawie – jak wcześniej wyjaśniono – przedmiotem kontroli nie są poszczególne przepisy prawa łowieckiego i aktów wykonawczych, które przewidują opisane wyżej ograniczenia prawa własności, ale norma kompetencyjna, której fragment wyrażono w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. Ze względu jednak na związek między art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego a tymi przepisami Trybunał w procesie kontroli

konstytucyjności nie mógł pominąć kontekstu, jaki te poszczególne przepisy tworzą dla podstawowego elementu owej normy kompetencyjnej. Dopiero mając na uwadze wszystkie obowiązki, które aktualizują się wskutek uczynienia użytku z kompetencji przewidzianej w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, można rozstrzygnąć, czy zaskarżony przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przede wszystkim niezbędne było ustalenie czy istnieją (a jeśli tak, to jakie) środki prawne umożliwiające właścicielowi nieruchomości udział w procesie stanowienia uchwały o podziale województwa na obwody łowieckie lub uchwały o zmianie granic tych obwodów oraz jakie warunki muszą być spełnione, by obwód łowiecki utworzyć.

4.1. Odpowiedź na powyższe pytanie Trybunał poprzedził podaniem kilku przykładów rozwiązań proceduralnych przyjętych w polskim ustawodawstwie, a umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenie woli w sprawie objęcia ich nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym.

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) ustawodawca przewidział możliwość tworzenia obszarowych form ochrony przyrody, czyli obszarów o specjalnym reżimie administracyjnoprawnym. Zostały one podzielone ze względu na ograniczenia, jakim podlegają właściciele nieruchomości objętych granicami danego rodzaju obszaru specjalnego. W odniesieniu do tych form, z którymi wiąże się najdalej idąca ingerencja w sferę praw wyłącznych właściciela nieruchomości, czyli w odniesieniu do parków narodowych i rezerwatów przyrody, wskazano wprost, że utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia (art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Natężenie ograniczeń prawa własności nieruchomości objętej granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest zatem, w ocenie ustawodawcy, tak znaczące, że mogą one zostać wprowadzone jedynie w drodze ograniczenia dobrowolnego albo wywłaszczenia. Takich instrumentów proceduralnych nie przewiduje natomiast procedura tworzenia parków krajobrazowych (art. 16 ustawy o ochronie przyrody). Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Utworzenie czy zmiana granic parku krajobrazowego mogą zatem nastąpić bez uwzględnienia stanowisk lub opinii właścicieli nieruchomości, które mają być objęte granicami parku.

Jeśli chodzi o prawa własności nieruchomości wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjmowanego przez radę gminy w formie aktu prawa miejscowego na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647; dalej: u.p.z.p.), ustawodawca przewidział szczegółowe procedury informacyjne i uzgodnieniowe oraz możliwość wnoszenia do projektu planu uwag przez każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.), a zatem również (a nawet przede wszystkim) przez właścicieli nieruchomości, które mają być objęte takim planem. Uwagi nie mają charakteru wiążącego dla organu stanowiącego gminy. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że rada gminy powinna rozważyć naruszenia interesów prawnych lub praw osób wnoszących uwagi (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 576/07, Lex nr 390849). Trybunał zwraca w tym kontekście uwagę na normy wyrażone w art. 36 u.p.z.p., które przyznają właścicielom

(oraz użytkownikom wieczystym) nieruchomości prawo do dochodzenia odszkodowania lub do żądania wykupienia nieruchomości, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

4.2. W odniesieniu do przygotowywania i stanowienia uchwał sejmików województw w przedmiocie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów ustawodawca nie przewidział żadnych prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie uchwałodawczym, w szczególności nie przyznał im kompetencji opiniodawczych czy uzgodnieniowych. Co więcej, nie przewidział także innych instrumentów umożliwiających właścicielowi nieruchomości, która ma być objęta granicami obwodu łowieckiego, ochronę jego interesów prawnych. W prawie łowieckim brak jest na przykład przepisów odpowiadających regulacji art. 36 u.p.z.p. Dochodzenie przez właścicieli nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich odszkodowań za ograniczenie możliwości korzystania z tych nieruchomości może odbywać się wyłącznie na zasadach ogólnych określonych w art. 417-421 k.c.

Możliwość partycypacji właściciela nieruchomości w procedurze tworzenia lub zmiany granic obwodów łowieckich przewidują przepisy inne niż prawo łowieckie – art. 10a ust. 1 u.s.w., regulujący przeprowadzenie przez organy samorządowe konsultacji z mieszkańcami województwa w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa. Jak była o tym mowa, przepisy prawa łowieckiego nie wprowadzają jednak obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami województwa, w tym z właścicielami nieruchomości, które mają się znaleźć w granicach obwodów łowieckich, w związku ze stanowieniem uchwały o podziale województwa na obwody łowieckie lub uchwały o zmianie granic tych obwodów. Sejmik może jednak, w drodze decyzji dyskrecjonalnej lub działając na podstawie własnej uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa (art. 10a ust. 2 u.s.w.), postanowić o przeprowadzeniu takich konsultacji. Mogłyby one być instrumentem umożliwiającym właścicielom nieruchomości wyrażenie swojej woli w przedmiocie objęcia ich nieruchomości granicami obwodów łowieckich. Trybunał wskazuje zatem, że w świetle aktualnego stanu prawnego nie istnieją efektywne środki prawne pozwalające właścicielowi nieruchomości wyrazić choćby swoje stanowisko w sprawie objęcia jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego.

Prawo wyrażania opinii o podziale województwa na obwody łowieckie lub o zmianie granic tych obwodów uzyskały natomiast podmioty wskazane w art. 27 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego, w tym PZŁ. Jeśli zaś chodzi o grunty pozostające w zarządzie organów wojskowych lub przydzielone tym organom do wykorzystania, uchwała sejmiku w sprawie objęcia tych gruntów granicami obwodu łowieckiego może być podjęta jedynie w porozumieniu z tymi organami (art. 27 ust. 3 prawa łowieckiego).

Trybunał podkreślił ponadto, że właścicielom nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego nie przysługują też żadne szczególne środki prawne pozwalające na wyłączenie nieruchomości stanowiących przedmiot ich własności spod reżimu obwodu łowieckiego. Właściciel nieruchomości nie może złożyć sprzeciwu wobec włączenia przedmiotu jego własności do obwodu łowieckiego, zarówno na etapie stanowienia uchwały przez sejmik województwa, jak i po jej wejściu w życie. Poza tym właścicielowi nie przysługują żadne instrumenty prawne umożliwiające wyłączenie jedynie niektórych ograniczeń wprowadzonych w związku z objęciem jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, w szczególności nie może on w stanowczo sprzeciwić się wykonywaniu na swoim gruncie polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie. Jedyne środki

pozwalające na wyłączenie nieruchomości z obwodu łowieckiego mają charakter faktyczny i zostały szerzej przedstawione przez Trybunał w dalszej części uzasadnienia.

5. Kolejną kwestią wymagającą analizy było to, czy i jakie ograniczenia przewidział ustawodawca dla podmiotów tworzących obwody łowieckie, inaczej mówiąc – jaki jest zakres swobody ich działania. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma treść art. 26 prawa łowieckiego. Ustawodawca wymienia w nim wyczerpująco tereny oraz obiekty, które nie mogą wchodzić w skład obwodów łowieckich. Należą do nich między innymi: „tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze [w tym cele związane z prowadzeniem działalności rolniczej lub rybackiej] oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń” (art. 26 pkt 4 prawa łowieckiego). Oznacza to, że właściciel może zatem zapobiec włączeniu jego nieruchomości do obwodu łowieckiego grodząc ją, przy czym ogrodzone mogą być jedynie tereny i obiekty wymienione w art. 26 pkt 4 prawa łowieckiego.

W opracowaniach z zakresu prawa łowieckiego wskazuje się, że ustawodawca nie wprowadza wymagania trwałości ogrodzenia, a zatem „może to być także ogrodzenie prowizoryczne (...) ale na pewno nie może to być «ogrodzenie» w postaci rozwieszonego na palikach sznurka” (W. Radecki, *op.cit.*, s. 141). Właściciel nieruchomości gruntowej ma zatem możliwość wyłączenia gruntu (całej nieruchomości, jej części, kilku nieruchomości itd.) z granic obwodu łowieckiego przez wzniesienie i utrzymywanie ogrodzenia. Wzniesienie ogrodzenia niewątpliwie wiąże się jednak z koniecznością poniesienia kosztów przez właściciela.

Trybunał zwrócił uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Zgodnie z ustawową definicją obwodu łowieckiego jest to obszar gruntów, na którym istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa; określony obszar uzyskuje zatem taką kwalifikację automatycznie po podziale terytorium kraju na poszczególne obwody łowieckie. Jak wyjaśnił na rozprawie Minister Środowiska to, czy na danym terenie istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa, ustala się po zasięgnięciu opinii podmiotów wskazanych w art. 27 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego, a zatem bez udziału zainteresowanych właścicieli nieruchomości prywatnych. Tych ostatnich mogą reprezentować izby rolnicze; ustawa nie wyposaża ich w środki prawne pozwalające wykazać, że teren będący ich własnością takich warunków nie spełnia.

6. Jako wzorce kontroli kwestionowanej normy sąd pytający wskazał: art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz odrębnie art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pierwsza grupa wzorców wskazana przez NSA dotyczy nieproporcjonalności ograniczeń prawa własności wprowadzonych przez ustawodawcę na mocy kwestionowanej normy, zaś druga – naruszenia istoty prawa własności.

6.1. Odnosząc się do wzorca kontroli, Trybunał zwraca uwagę, że art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę (por. wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Wyznacznikami dopuszczalności ograniczeń prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji są normy wyrażone w jej art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3. W szczególności podkreślenia wymaga, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest przepisem szczególnym w stosunku do jej art. 31 ust. 3 i przy badaniu dopuszczalności ograniczeń

prawa własności normy wyrażone w tych dwóch przepisach stosuje się kumulatywnie (por. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

6.1.1. Formalna przesłanka dopuszczalności ograniczenia prawa własności, o której mowa w art. 31 ust. 3 („mogą być ustanawiane tylko w ustawie”) oraz w art. 64 ust. 3 („własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy”), jest w odniesieniu do kwestionowanej normy co do zasady spełniona. Trybunał zauważył najpierw, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie jest potrzebne określenie prawnego charakteru uchwały, którą dokonuje się podziału województwa na obwody łowieckie, w szczególności przesądzenie czy jest ona aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym. Trybunał zwrócił jedynie uwagę, że celem takiej uchwały jest dokonanie aktu (czynności) utworzenia takich a nie innych obwodów łowieckich, o określonych indywidualnie granicach i w tym sensie uchwała obwody te kreuje. Nie jest to natomiast akt kreujący jakiegokolwiek obowiązki czy prawa właściciela nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Owe prawa i obowiązki wyznacza bowiem prawo łowieckie i ono wskazuje podmiot owych praw i obowiązków – jest nim każdy właściciel nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Gdyby więc obwodu łowieckiego nie utworzono, nie istniałby podmiot o powyżej wskazanych cechach, a ustawowa norma wyznaczająca mu obowiązki lub przyznająca prawa nie mogłaby znaleźć zastosowania. Natomiast z chwilą ustanowienia obwodu łowieckiego lub zmiany jego granic jakiś podmiot (właściciel nieruchomości) nabywa cechę bycia właścicielem nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Oczywiście jest więc, że określone prawa i obowiązki zaktualizują się w stosunku do określonych właścicieli dopiero wtedy, gdy zostanie podjęta uchwała, o której mowa, ale nie ona jest źródłem owych praw i obowiązków. Z tych względów Trybunał nie podzielił zarzutu sądu pytającego, że norma wyrażona w art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 prawa łowieckiego narusza zasadę wyłączności ustawy w nakładaniu na jednostkę obowiązków prawnych. Obowiązki te, co należy podkreślić raz jeszcze, wyznacza ustawa oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. W wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) Trybunał orzekł, że przesłanka formalna, o której mowa, oznacza „nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”.

Zdaniem Trybunału, jak wskazano wyżej, nie ulega wątpliwości, że nie tylko zarys, ale i pełen katalog ograniczeń prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego zostały określone w przepisach prawa łowieckiego i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Sejmik województwa nie ma prawa kształtowania tych ograniczeń w odniesieniu do konkretnych obwodów łowieckich. Wątpliwości może jednak budzić przesłanka wyłączności ustawy w odniesieniu do tych ograniczeń prawa własności wynikających z objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, które znajdują swoją podstawę w normach wyrażonych w przepisach rozporządzeń wykonawczych (zob. szerzej wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87), głównie rozporządzenia z 23 marca 2005 r. Wątpliwości te dotyczą w szczególności warunków wykonywania polowań zbiorowych na obszarach prywatnych nieruchomości, na co wskazał w swym stanowisku Prokurator Generalny. Trybunał, dzieląc argumentację Prokuratora Generalnego, wskazuje jednak jeszcze raz, że normy wyrażone w przepisach

rozdziału 8 prawa łowieckiego i rozporządzenia z 23 marca 2005 r., w związku z wyraźnym zakresem pytania prawnego NSA, nie są samoistnym przedmiotem kontroli. Ich szczegółowa ocena nie mieści się zatem w zakresie kognicji Trybunału w niniejszym postępowaniu.

6.1.2. Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ingerencji w prawo własności przez objęcie nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, z czym wiążą się liczne – omówione wcześniej – ograniczenia przewidziane w prawie łowieckim, wymaga odwołania się do jeszcze innych przesłanek wskazanych przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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. Z normy wyrażonej w tym przepisie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadzono trzy przesłanki ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność *sensu stricto*.

Zdaniem Trybunału przydatność tworzenia obwodów łowieckich obejmujących także nieruchomości prywatne, co aktualizuje liczne ograniczenia prawa własności, jest niewątpliwa. Rozwiązanie to jest przydatne dla realizacji celu ustawodawcy, jakim jest wypełnianie zadań z zakresu łowiectwa, tak jak rozumie je ustawa – jako element ochrony środowiska przyrodniczego obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej (art. 1 prawa łowieckiego), w tym dla prowadzenia gospodarki łowieckiej w przyjętym przez ustawodawcę modelu tej gospodarki. Model ten, określany mianem publicznego, opiera się na założeniu, że prowadzenie gospodarki łowieckiej jest zadaniem państwa, a jego realizację powierza się PZŁ, który zobowiązany jest do współdziałania m.in. z administracją rządową i samorządową oraz jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Przyjęcie rozwiązania, w którym utworzenie obwodu łowieckiego byłoby uzależnione od zgody każdego właściciela nieruchomości obejmowanej granicami takiego obwodu, wobec rozdrobnienia gruntów oraz niewielkiej powierzchni lasów prywatnych w stosunku do całego obszaru terenów leśnych, w wysokim stopniu utrudniałoby racjonalne realizowanie celów łowiectwa (art. 3 prawa łowieckiego). Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że znane są takie rozwiązania, które nie uzależniając nałożenia określonego reżimu od zgody właściciela, przewidują inne środki prawne służące ochronie uzasadnionych interesów właściciela.

Zdaniem Trybunału kwestionowane unormowanie spełnia także przesłankę niezbędności w demokratycznym państwie. Przesłanka ta stawia przed ustawodawcą „wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki” (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). Mechanizm tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości wchodzących w skład obwodów uzasadniony jest koniecznością takiego ukształtowania gospodarki łowieckiej i obwodów łowieckich, które zapewnia najbardziej racjonalne gospodarowanie zasobami zwierzyny, uwzględniając cele oparte na wartości, jaką jest ochrona środowiska naturalnego. W szczególności celami tymi są zapewnienie odpowiedniej liczebności populacji zwierząt łownych i zachowanie ich różnorodności, jak również uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej poszczególnych gatunków zwierzyny. Pośrednim celem kwestionowanych ograniczeń jest także dążenie do zmniejszenia skali szkód wyrządzanych przez zwierzęta łowne, przede wszystkim w uprawach rolnych, także na terenach nieruchomości prywatnych.

Kwestionowane unormowanie nie spełnia natomiast trzeciej z wyżej wymienionych przesłanek. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału

Konstytucyjnego środka prawne ograniczające konstytucyjne prawa i wolności powinny być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Innymi słowy – jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza Konstytucję. W tym kontekście Trybunał stwierdza, że mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Trybunał zauważył, że na wszystkie te ograniczenia nakłada się dodatkowo niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomości należą do obwodu łowieckiego.

Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.), nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. Swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich.

Ochrona środowiska – jak wcześniej wskazano – stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Niemniej jednak ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ochrona prawa własności.

Analiza rozwiązań przyjętych w prawie łowieckim oraz w innych aktach przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a takim jest także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony. Na marginesie Trybunał zaznacza, że zapewnienie takich środków nie wyklucza także realizacji przewidzianego w prawie łowieckim celu społecznego w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej (art. 3 pkt 4 prawa łowieckiego).

Zdaniem Trybunału prawodawca przyjąwszy analizowany model tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości. Zachowując model wprowadzony jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych nie dostosował go do wyznaczonego w obecnie obowiązującej Konstytucji standardu ochrony prawa własności, ani do standardu ochrony środowiska. Standard ten jest współkształtowany przez kilka przepisów. Konstytucja w art. 74 ust. 2 i 4 nakłada obowiązek ochrony środowiska na władze publiczne i zobowiązuje je do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, a jednocześnie – w art. 86 – nakłada taki obowiązek na każdego. Podstawowym spoiwem jest tu art. 5 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Wymaganie przestrzegania zasady „zrównoważonego rozwoju” oznacza, że wszędzie tam, gdzie miałyby dochodzić do ingerencji w „środowisko”, należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była jak najmniejsza (najmniej szkodliwa), lecz także o to, by osiągnane korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 5, [w:] *Komentarz. Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1999-2007, s. 6). Obowiązek ochrony środowiska jest zatem, na mocy postanowień Konstytucji, rozłożony na podmioty publiczne i prywatne. Jednak nie można stawiać między nimi znaku równości; ustrojodawca przewidział, że to władze publiczne są zobowiązane do wspierania obywateli w tym obowiązku (art. 74 ust. 4), a więc do stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych w tym zakresie, odpowiednich – to znaczy również proporcjonalnych. Wynika to także z proklamowanej konstytucyjnie zasady pomocniczości.

7. Uznanie, że kwestionowana norma narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie zapewniając odpowiedniej ochrony prawa własności i nieproporcjonalnie w to prawo ingerując, zwalnia Trybunał od obowiązku zajmowania stanowiska wobec zarzutu naruszenia przez tę normę istoty prawa własności. Rozważenie wskazanego zarzutu nie wpłynęłyby w żaden sposób na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (tak również wyrok z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Przypomnienia wymaga jednak, że powszechnie przyjmowana w orzecznictwie Trybunału koncepcja istoty konstytucyjnego prawa lub wolności, mająca swe podstawy w językowej wykładni przepisów art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, opiera się na założeniu, że każde konstytucyjne prawo lub każda wolność (a zatem również prawo własności) zawierają w sobie pewien „rdzeń”, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98) „rdzeń” ten musi pozostawać wolny do ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 lub w innym przepisie Konstytucji. Trzeba zgodzić się, że o naruszeniu istoty konstytucyjnego prawa lub wolności „można mówić tylko w wyjątkowych sytuacjach, a podstawowym instrumentem oceny dopuszczalności ograniczeń jest zasada proporcjonalności” (wyrok z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07).

8. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w granicach zaskarżenia, nie oceniał w niniejszej sprawie poszczególnych przepisów prawa łowieckiego przewidujących różne ograniczenia prawa własności, ale – co podkreślano – brał je pod uwagę jako istotne elementy współwyznaczające przyjęty w prawie łowieckim model tworzenia obwodów łowieckich.

Trybunał dodaje, że ograniczenia prawa własności związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, w szczególności z wykonywaniem polowania, były też przedmiotem licznych rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). W wyroku z 20 listopada 2012 r. (sygn. SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123) Trybunał uznał, że „nie jest związany orzeczeniami ETPC, powinność uwzględnienia skutków odpowiedniego orzeczenia ETPC w działaniu organów wewnętrznych państwa zobowiązuje go jednak do wzięcia pod uwagę, w ramach wykonywanej przez siebie kontroli konstytucyjności norm, standardów formułowanych przez ETPC w celu eliminowania ewentualnych kolizji między nimi”.

W związku z powyższym w niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny przedstawił dorobek orzeczniczy ETPC w sprawach związanych z ograniczeniami prawa własności w związku z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. I tak, w wyroku z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Chassagnou i inni przeciwko Francji (nr skarg 25088/94, 28331/95 i 28443/95, Lex nr 76997) ETPC wskazał, że wprowadzenie obowiązku tolerowania polowań na terenie prywatnej nieruchomości stanowi ingerencję w prawo własności. Jednocześnie zmuszanie właścicieli do tolerowania na ich gruncie aktywności, która jest sprzeczna z ich przekonaniem, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności chronionego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i

podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). W wyroku z 10 lipca 2007 r. w sprawie Schneider przeciwko Luksemburgowi (nr skargi 2113/04, Lex nr 292569) ETPC doszedł do wniosku, że dopuszczenie możliwości wykonywania polowań na prywatnym gruncie bez zgody jego właściciela przez włączenie tego gruntu do obwodu łowieckiego, jakkolwiek nie pozbawia go prawa do używania, wydzierżawienia czy sprzedaży gruntu, jednak uniemożliwia wykonywanie praw wyłącznych przez właściciela zgodnie z jego wolą. W wyroku z 26 czerwca 2012 r. w sprawie Hermann przeciwko Niemcom (nr skargi 9300/07, Lex nr 1169117) EPTC podzielił argumentację skarżącego i orzekł, że obowiązek znoszenia polowań na własnym gruncie nakłada nieproporcjonalny obowiązek na tych właścicieli ziemskich, którzy sprzeciwiają się polowaniom ze względów etycznych. ETPC podkreślił, że okoliczność, iż niemieckie prawo federalne nie przewiduje możliwości uwzględnienia etycznych przekonań właścicieli ziemskich, uzasadnia wnioski o naruszeniu przez pozwane państwo art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Przedstawiona linia orzecznicza ETPC wzmacnia konkluzję Trybunału, 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.

9. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że niniejszy wyrok nie jest pierwszym, w którym stwierdził on niekonstytucyjność norm wyrażonych w przepisach prawa łowieckiego. W wyroku z 6 listopada 2012 r. (sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119) Trybunał orzekł o niekonstytucyjności normy niezapewniającej członkowi PZŁ, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, prawa do wniesienia odwołania do sądu, wskazując jednocześnie szereg uchybień w uregulowaniu postępowania dyscyplinarnego. Prawodawca wykonując ten wyrok wprowadził nowe zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2014 r. poz. 228). Niniejszy wyrok – podobnie jak poprzedni – 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. W niniejszym wyroku Trybunał nie kwestionował bowiem samej procedury tworzenia obwodów łowieckich ani – co zaznaczono – nie oceniał każdego z osobna ograniczenia prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego. Stwierdził, że ograniczenia prawa własności związane z objęciem nieruchomości gruntowych granicami obwodu łowieckiego i wprowadzeniem na ich obszarze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego, a w szczególności sposób ich wprowadzania oraz wykonywania niektórych uprawnień wynikających z prawa łowieckiego przez organy administracji i osoby trzecie, nie spełniają przesłanki odpowiedniej ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Trybunał wykazał ponadto, że rozwiązania przyjęte w prawie łowieckim, służąc ochronie konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona środowiska, mają charakter paternalistyczny.

Mając świadomość trudności zadania, przed którym stoi ustawodawca dostosowujący prawo łowieckie do niniejszego rozstrzygnięcia i jednocześnie w celu zapobieżenia powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów

łowieckich oraz zmianę granic dotychczasowych, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 prawa łowieckiego o maksymalny okres osiemnastu miesięcy.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.