

Konstytucyjne uwarunkowania prawa łowieckiego

Celem artykułu jest analiza zagadnień konstytucyjnych na gruncie modelu ustrojowego łowiectwa określonego w ustawie Prawo łowieckie (dalej: Prawo łowieckie)¹.

1. Prawo do uprawiania myślistwa

Dla określenia konstytucyjnego statusu jednostki w państwie podstawowe znaczenie ma wskazanie przysługujących jej praw i obowiązków². Z perspektywy podmiotów prowadzących gospodarkę łowiecką kluczową kwestią pojawiającą się w tym kontekście jest pytanie o prawo do uprawiania myślistwa³. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja) nie wymienia go wśród praw i wolności jednostki korzystających z ochrony konstytucyjnej. Dlatego należy się zgodzić z W. Radeckim, który twierdzi, że obywatele Rzeczypospolitej nie mają podmiotowego prawa do polowania.

Na gruncie konstytucyjnym można jednak postawić tezę, że z ochrony konstytucyjnej korzystają łowiectwo i myślistwo⁴ jako takie. Łowiectwo jest bowiem elementem ochrony środowiska przyrodniczego, która jest jednym z zadań publicznych, do wykonywania którego władze publiczne są zobowiązane na podstawie Konstytucji⁵. Tym samym należałoby

* Mec. Witold Daniłowicz – Warszawa.

¹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, art. 1. Zob. też art. 3 określający cele łowiectwa.

² Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C. H. Beck, Warszawa 2015, Nb. 378.

³ W tym kontekście można zapewne również użyć określenia „prawo do polowania”. Ponieważ jednak określenie „prawo do polowania” może się mylić z określeniem „prawo polowania” oznaczającym uprawnienie do pozyskiwania zwierzyny na określonym terenie, wydaje się, że lepszym rozwiązaniem będzie posługiwanie się w tym kontekście określeniem „prawo do uprawiania myślistwa”.

⁴ Łowiectwem określa się całokształt spraw związanych z gospodarowaniem zwierzyną i kulturą łowiecką. Myślistwo jest dziedzina łowiectwa polegająca na pozyskiwaniu zwierzyny. Por. Z. Józwiak, K. Biały, *Słownik podstawowych terminów łowieckich i ekologicznych*, Warszawa 1994, s. 12.

⁵ Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Artykuł 74 stanowi natomiast w ust. 2, że „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. Zob. też W. Radziejewicz, *W sprawie zgodności przepisów ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją. Opinia prawna*, Zeszyty Prawne Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2004, nr 4, s. 16–21, s. 16.

uznać, że zapewnienie możliwości uprawiania myślistwa⁶, będącego nieodłącznym elementem łowiectwa, jest obowiązkiem państwa i w związku z tym powinno być przez nie wspierane.

Uzasadnienie postawionej tezy wymaga wykazania, że ochrona środowiska, w rozumieniu konstytucyjnym, obejmuje łowiectwo. Można tu oczywiście wskazać, że w ten właśnie sposób zdefiniował łowiectwo ustawodawca zwykły w Prawie łowieckim. Nie jest to jednak argument wystarczający⁷. Pogląd ustawodawcy zwykłego wspiera jednak nauka, która w przeważającej mierze stoi na stanowisku, że łowiectwo jest elementem ochrony środowiska⁸.

2. Wykaz gatunków zwierząt łownych

Jedną z podstawowych zasad, na których oparty jest ustawowy model łowiectwa, jest norma zawarta w art. 2 Prawa łowieckiego stanowiąca, że zwierzęta łowne w stanie wolnym stanowią własność Skarbu Państwa. Ustawa upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do ustalenia listy zwierząt łownych w drodze rozporządzenia (art. 5)⁹.

Takie rozwiązanie legislacyjne budzi poważne wątpliwości konstytucyjne. Wspomniane rozporządzenie w istocie rzeczy określa bowiem zakres przedmiotowy prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa w stosunku do zwierząt łownych. Ich wykaz ma więc kluczowe znaczenie dla treści Prawa łowieckiego i dlatego, jak się wydaje, materia ta powinna być uregulowana w drodze ustawy a nie rozporządzenia¹⁰.

Co więcej, ustawodawca nie dał organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia żadnych wytycznych dotyczących tworzenia wykazu zwierząt łownych. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji zawarcie takich wytycznych w ustawie jest warunkiem dopuszczalności ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, a jego brak stanowi warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia¹¹.

⁶ Chodzi tu o możliwość wykonywania myślistwa ogólnie, a nie konkretnej osobie. Nie powstaje tu zatem prawo podmiotowe.

⁷ Wynika to z zasady autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych. Por. wyrok TK z 7 lutego 2001, K 27/00.

⁸ W literaturze prawniczej pogląd taki reprezentuje np. W. Radecki, *Gospodarka łowiecka jako element ochrony środowiska – aspekty prawne* [w:] J. Nowacki, M. Skorupski (red.), *Gospodarka łowiecka a różnorodność biologiczna*, Poznań 2016, s. 65. Odmienne stanowisko zajmuje M. Micińska, *Istota problemu współczesnego łowiectwa*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 4, *passim*. Zob. również opinie przedstawicieli nauk przyrodniczych popierające pogląd, że łowiectwo jest elementem ochrony przyrody: D. J. Gwiazdowicz, *Łowiectwo a ochrona przyrody* [w:] D. J. Gwiazdowicz (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa*, Poznań 2012, s. 112; M. Kwieciński, P. Grygier, *Gospodarka łowiecka jako element świadomości ekologicznej społeczeństwa* [w:] J. Nowacki, M. Skorupski (red.), *Gospodarka łowiecka a różnorodność biologiczna*, Poznań 2016, s. 152; P. Otawski, *Łowiectwo a ochrona przyrody* [w:] *Łowiectwo w zrównoważonej gospodarce leśnej. Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. VII sesja*, Sękocin Stary 2015, *passim*.

⁹ Na tej podstawie wydane zostało rozporządzenie ministra środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych, Dz. U. Nr 45, poz. 433.

¹⁰ Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99.

¹¹ Wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., P 23/07. W wyroku tym Trybunał uznał za niekonstytucyjne rozporządzenie Rady Ministrów zawierające listę chorób zawodowych, wydane na podstawie blankietowej delegacji zawartej w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 Kodeksu Pracy, nie zawierającej żadnych wytycznych co do treści rozporządzenia.

3. Prawo łowieckie a ochrona własności

Na gruncie Prawa łowieckiego gospodarka łowiecka prowadzona jest przede wszystkim przez koła łowieckie, które dzierżawią prawo polowania od Skarbu Państwa¹². Podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką wykonują to prawo w obwodach łowieckich zasadniczo bez konieczności uzyskiwania zgody właściciela gruntu¹³. Taki model ustrojowy łowiectwa rodzi pytanie o jego zgodność z konstytucyjną ochroną własności przysługującej właścicielom nieruchomości gruntowych.

W wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (dalej: wyrok z 2014 r.)¹⁴ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego aktualizuje ograniczenia prawa własności jego właścicieli. Stwierdziwszy brak równowagi pomiędzy tymi ograniczeniami a celem realizowanym przez ustawodawcę (tj. ochroną środowiska) Trybunał uznał art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁵. Trybunał zarzucił mechanizmowi tworzenia obwodów łowieckich:

- brak jakichkolwiek form prawnych udziału właścicieli nieruchomości gruntowych w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości;
- brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.)¹⁶;
- niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli.

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

Jak się wydaje, problem konstytucyjności ograniczeń w korzystaniu przez właścicieli prywatnych nieruchomości gruntowych¹⁷ z prawa własności w omawianym kontekście jest znacznie szerszy niż tylko kwestia mechanizmu tworzenia obwodów łowieckich. Analizę

¹² Gdy żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane dzierżawą danego obwodu, podlega on wydzierżawieniu przez Polski Związek Łowiecki (art. 28 ust. 1a). Gospodarka łowiecka prowadzona jest również przez zarządców obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania na podstawie art. 28 ust. 2. Dla większej przejrzystości wyводу wszystkie te podmioty są określane dalej łącznie jako „podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką”. Zob. też W. Daniłowicz, *Obwody łowieckie w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r.*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, z. 1, s. 65-86.

¹³ Wyjątkiem jest tu konieczność uzyskania zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu na wyznaczenie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz wnoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (Prawo łowieckie art. 12).

¹⁴ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2014 r., P/19/13.

¹⁵ Na mocy wyroku z 2014 r. art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego stracił moc obowiązującą w styczniu 2016 r. Do dzisiaj (tj. do 15.05.2017 r.) Sejm nie wykonał tego wyroku i nie zastąpił tego przepisu nową regulacją.

¹⁶ Można się zastanawiać, czy stawiając ten zarzut, Trybunał nie przekroczył zakresu pytania zadanego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Umożliwienie właścicielom nieruchomości wyłączenia ich gruntów spod reżimu obwodu łowieckiego nie jest kwestią „formy udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich”. To raczej kwestia przyznania im pewnego uprawnienia, które im nie przysługuje na gruncie Prawa łowieckiego.

¹⁷ W przypadku nieruchomości państwowych można domniemywać zgodę właściciela na prowadzenie gospodarki łowieckiej.

tego zagadnienia należy rozpocząć od ustalenia, na czym dokładnie polegają te ograniczenia. Szczegółowa analiza pozwala zidentyfikować następujące ciężary wynikające dla właścicieli gruntów prywatnych:

- niemożność wykonywania polowania na własnym gruncie;
- znoszenie obecności osób wykonujących czynności związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, a zwłaszcza wykonujących polowanie;
- znoszenie prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką;
- niemożność prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu polowań komercyjnych na własnym gruncie;
- znoszenie dokarmiania zwierzyny przez podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką;
- zwiększony poziom szkód łowieckich;
- wykonywanie obowiązków nałożonych przez Prawo łowieckie.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził w wyroku z 2014 r., że pełen katalog ograniczeń prawa własności nieruchomości został określony w przepisach prawa łowieckiego i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Pozwala to na uznanie, że ograniczenia te mają podstawę ustawową a tym samym, że przesłanka formalna konstytucyjności ograniczeń prawa własności jest spełniona. W odniesieniu do omawianych ograniczeń prawa własności trudno też dostrzec naruszenie istoty tego prawa.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia konstytucyjnie ochronionych praw i wolności są dopuszczalne 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 przesłanki tej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę proporcjonalności opartą na trzech przesłankach – przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*.

Analizując kwestię konstytucyjności ograniczeń korzystania z prawa własności z punktu widzenia przesłanki niezbędności, należy przede wszystkim określić cel analizowanej regulacji. Naturalnym punktem wyjścia jest tu cel określony przez samego ustawodawcę. W przypadku Prawa łowieckiego cel ten wynika przede wszystkim z definicji łowiectwa i określenia jego celów.

Łowiectwo zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w Prawie łowieckim jako element ochrony środowiska przyrodniczego (art. 1). Podstawowe cele łowiectwa, określone przez ustawodawcę w art. 3 ustawy, również nawiązują do ochrony środowiska. Na podstawie powołanych norm można więc przyjąć, jak to zrobił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2014 r., że zadeklarowany cel regulacji łowieckich i wynikających z nich ograniczeń prawa własności związany jest z ochroną środowiska. W ten sposób spełniona jest przesłanka materialna określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która wymaga, aby ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych były konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji jednego z sześciu określonych w tej normie celów. Ochrona środowiska jest właśnie jednym z nich.

Łatwo jednak wykazać, że cel wskazany przez ustawodawcę i analizowany przez Trybunał może być równie dobrze zrealizowany w inny sposób, nie powodujący tak znacznej ingerencji w prawo własności właścicieli nieruchomości gruntowych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki prawne ograniczające konstytucyjne prawa i wolności powinny być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa są ograniczane. Oznacza to, że jeżeli ten sam cel można osiągnąć innymi środkami, ograniczającymi prawa i wolności w mniejszym

zakresie, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego stanowi naruszenie Konstytucji.

Rozwiązaniem alternatywnym wobec ustawowego modelu regulacji łowiectwa wynikającego z Prawa łowieckiego może być na przykład model regulacji łowieckiej z 1927 r., obowiązujący w Polsce do 1952 r.¹⁸ W modelu tym nieruchomości gruntowe o powierzchni mniejszej niż 100 ha położone w tej samej gminie były łączone w tzw. obwody wspólne¹⁹. Ich właściciele z mocy prawa stawali się członkami spółek łowieckich zarządzającymi tymi obwodami, a w szczególności wydzierzawiającymi prawo polowania myśliwym. Dochód z tego tytułu był dzielony pomiędzy członków, proporcjonalnie do wielkości ich nieruchomości.

Z punktu widzenia realizacji celów związanych z ochroną środowiska, zarówno model przedwojenny jak i model wynikający z Prawa łowieckiego są w gruncie rzeczy takie same. Ponieważ jednak model przedwojenny uwzględnia w dużo większym stopniu prawa właścicieli gruntów, przyznając im pośredni udział w decyzji o wydzierzawieniu obwodu łowieckiego oraz udział w przychodach z tego tytułu, ingerencja w ich prawo własności jest w tym przypadku dużo mniejsza²⁰. Tak więc wobec istnienia rozwiązań alternatywnych, które realizują ten sam cel przy znacznie mniejszej ingerencji w prawo własności, należy zgodzić się z Trybunałem, że ustawowy model regulacji łowiectwa wynikający z Prawa łowieckiego nie spełnia przesłanki niezbędności.

Trzeba jednak rozważyć, czy cel regulacji zadeklarowany przez ustawodawcę – szeroko rozumiana ochrona środowiska – jest rzeczywiście tym celem, którego realizacja aktualizuje wszystkie ograniczenia prawa własności omówione powyżej. Ochrona środowiska niewątpliwie aktualizuje niektóre ze wskazanych ograniczeń – na przykład niemożność osobistego wykonywania polowania czy konieczność znoszenia prowadzenia gospodarki łowieckiej przez uprawnione podmioty.

Jeśli natomiast chodzi o pozostałe ograniczenia w korzystaniu z prawa własności przez właścicieli gruntów prywatnych, to wydaje się, że to nie ochrona środowiska jest tym celem regulacji łowieckiej, którego realizacja aktualizuje te ograniczenia. Celem tym jest natomiast dążenie ustawodawcy do upowszechnienia myślistwa. Innymi słowy chodzi o umożliwienie uprawiania myślistwa jako formy rekreacji jak najszerszemu kręgowi zainteresowanych, niezależnie od ich poziomu zamożności.

Spółeczny aspekt łowiectwa, w tym jego funkcja rekreacyjna, jest wspomniana przez ustawodawcę w Prawie łowieckim jako czwarty, ostatni cel łowiectwa: „spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa” (art. 3 pkt 4). Realizacja tej funkcji, podobnie jak ochrona środowiska, zdaje się również spełniać przesłankę materialną ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia prawa własności związane z realizacją funkcji rekreacyjnej można bowiem uznać za powiązane z ochroną zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego.

¹⁸ Model ten był wprowadzony przez Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim, Dz. U. 1927 nr 110 poz. 934. Taki sam model funkcjonuje współcześnie w kilku krajach europejskich, w szczególności w Austrii i w Niemczech.

¹⁹ Na nieruchomościach o większej powierzchni właściciele mogli utworzyć tzw. obwody własne.

²⁰ Pewne ograniczenia prawa własności właściciela gruntu włączonego do obwodu wspólnego istniały również w modelu przedwojennym. Przykładem jest tu np. pozbawienie możliwości do osobistego wykonywania polowania.

Z punktu widzenia większości przedstawionych wyżej ograniczeń prawa własności właścicieli nieruchomości gruntowych to właśnie dążenie ustawodawcy do uspołecznienia myślistwa ma kluczowe znaczenie. Temu celowi służą te ograniczenia, które, ogólnie rzecz ujmując, pozbawiają właścicieli gruntów prywatnych możliwości osiągania korzyści majątkowych z łowiectwa. Ograniczenia te pozwalają bowiem na obniżenie kosztów uprawiania myślistwa dla dzierżawców prawa polowania.

Uspołecznienie łowiectwa zostało osiągnięte przede wszystkim poprzez nacjonalizację prawa polowania w 1952 r.²¹ i korzystanie z niego przez Skarb Państwa w drodze udostępniania gospodmiotom prowadzącym gospodarkę łowiecką. Obwody łowieckie są wydzierzawiane po bardzo niskiej, ustawowo określonej cenie, nie mającej związku z rynkową wartością prawa polowania w danym obwodzie²². Co więcej, uprawnione podmioty mogą sprzedawać upoważnienia do wykonywania polowania, co pozwala utrzymywać składkę członkowską na niskim poziomie.

Przyjmując zatem, że celem, który chciał osiągnąć ustawodawca, jest zapewnienie powszechnego dostępu do myślistwa, należy zbadać, czy cel ten mógłby być osiągnięty w inny sposób, mniej uciążliwy dla właścicieli gruntów. Wspomniany wyżej przedwojenny model ustrojowy łowiectwa zapewniał bowiem wprawdzie szeroki dostęp do myślistwa, ale w związku z koniecznością dzierżawienia obwodów łowieckich na zasadach komercyjnych dostęp ten nie był tak szeroki jak w przypadku modelu ustrojowego łowiectwa funkcjonującego na gruncie pod rządami Prawa łowieckiego.

W analizie proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń praw i wolności należy wziąć pod uwagę wykorzystanie przez ustawodawcę wszystkich dostępnych środków, które spowodowałyby zmniejszenie ciężaru nałożonego na podmioty, których prawa są ograniczane. W przypadku ograniczenia prawa własności szczególne znaczenie ma przyznanie odszkodowania właścicielom, których prawo własności zostało ograniczone²³.

Prawo łowieckie przewiduje odszkodowanie dla właścicieli gruntów za szkody wyrządzone zarówno przez zwierzynę (dziki, łosie, jelenie, danielle i sarny) w uprawach i płodach rolnych, jak i wyrządzone przez myśliwych w trakcie wykonywania polowania (art. 46). Za szkody te odpowiada podmiot prowadzący gospodarkę łowiecką w danym obwodzie²⁴. Prawo łowieckie nie przewiduje jednak odszkodowania za inne, poza szkodami łowieckimi, ograniczenia praw właścicieli gruntów prywatnych. Należy w tym miejscu wskazać, że rozwiązania przyjęte w ustrojowym modelu łowiectwa w tym zakresie odbiegają od rozwiązań w szeregu innych

²¹ Nacjonalizacja prawa polowania została dokonana na mocy dekretu z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim, Dz. U. 1952 nr 44, poz. 934.

²² Wysokość czynszu dzierżawnego uzależniona od kategorii obwodu, odzwierciedlającego jego „jakość” z łowieckiego punktu widzenia. Prawo łowieckie określa maksymalną wysokość czynszu za 1 ha obwodu jako równowartość pieniężną żyta, stosując wskaźnik przeliczeniowy 0,07 kwintala (art. 30 ust. 2a).

²³ Zob. pogląd Europejskiej Komisji Praw Człowieka wyrażony w decyzji w sprawie *Banér przeciwko Szwecji*, z dnia 9 marca 1989 r., skarga nr 11763/85. Analizując kwestię odszkodowania, Komisja zauważyła na wstępie, że możliwość otrzymania odszkodowania na gruncie prawa krajowego ma znaczenie przy analizie proporcjonalności. Zob. też analizę tego zagadnienia w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Chassagnou i inni przeciwko Francji*, wyrok (Wielka Izba) z dnia 29 kwietnia 1999 r., skargi nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95 i *Herrmann przeciwko Niemcom*, wyrok (Wielka Izba) z dnia 26 czerwca 2012 r., skarga nr 9300/07.

²⁴ O ile system wynagradzania szkód wyrządzonych w trakcie wykonywania polowania nie wzbudza kontrowersji, o tyle ostatnie protesty rolników dobitnie świadczą jednak o tym, że w ich odczuciu system wynagradzania szkód wyrządzonych przez zwierzynę nie funkcjonuje w sposób satysfakcjonujący. W wyroku z 2014 r.

aktach ustawodawczych wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z prawa własności nieruchomości²⁵.

W kontekście analizy proporcjonalności należy także rozważyć kwestie wykorzystania czynszu dzierżawnego należnego Skarbowi Państwa z tytułu wydzierżawiania obwodów łowieckich. Właściciele gruntów nie partycypują w podziale kwot płaconych przez koła łowieckie z tego tytułu. Kwoty te, zgodnie z art. 31 ust. 1 Prawa łowieckiego, są rozliczane pomiędzy nadleśnictwami i gminami²⁶. Czynsz ten mógłby być przekazywany właścicielom gruntów prywatnych jako, przynajmniej częściowe, odszkodowanie za ograniczenie ich prawa własności²⁷.

Przy badaniu zachowania zasady proporcjonalności należy też uwzględnić fakt, że ustawodawca nie wykorzystał żadnych innych sposobów, które mogłyby zmniejszyć ciężar nałożony na właścicieli nieruchomości gruntowych. Sposobem takim mógłby być na przykład obowiązek przyjęcia do koła łowieckiego właścicieli gruntów położonych w obrębie danego obwodu łowieckiego²⁸.

4. Wolność stowarzyszania się

Aspekt konstytucyjny pojawia się również na styku prawa łowieckiego i chronionej konstytucyjnie wolności stowarzyszania się w kontekście obowiązkowej przynależności myśliwych do Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ lub Związek). W piśmiennictwie pojawiają się głosy, że wymóg członkostwa w PZŁ jako warunek uzyskania uprawnień do wykonywania polowania narusza tę konstytucyjną wolność²⁹.

Zagadnienie obowiązkowego członkostwa w PZŁ wiąże się z korelatem prawa do stowarzyszania się – prawem do tego, aby nie być zmuszonym do przystąpienia do jakiegś

²⁵ Zob. następujące akty prawne przewidujące odszkodowanie za ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości: ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. 2015 r. poz. 1651 (art. 7 ust 2); ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 (art. 129); ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 (art. 36 i art. 37h ust. 1 w zw. z art. 37g ust. 2); ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 (art. 124b); ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 469 (art. 28 ust. 3 w zw. z art. 28 ust. 1 i 2, art. 35).

²⁶ W literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, zgodnie z którym gminy otrzymują należną im część czynszu dzierżawnego za obwody łowieckie niejako „w imieniu” właścicieli gruntów (T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 99. W. Radecki wyraził pogląd, że gmina jest najbardziej predysponowana do otrzymania części czynszu dzierżawnego (W. Radecki, *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody [w:] Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 77). Z formalnego punktu widzenia W. Radecki ma niewątpliwie rację. To Skarb Państwa wydzierżawia prawo polowania i może przeznaczyć czynsz dzierżawny na potrzeby gminy. Nie zmienia to jednak faktu, że właściciele prywatnych nieruchomości gruntowych, których prawo własności jest ograniczone, powinni też otrzymać jakiś rodzaj kompensaty (tak np. N. K. Gesek, *Konstytucyjnoprawna problematyka procedury tworzenia obwodów łowieckich*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, 2014 z. 3, s. 65). Z kolei J. Szachułowicz wyraził pogląd, że ograniczenia, jakich doznają właściciele gruntów, nie uzasadniają ich partycypacji w czynszach dzierżawnych (J. Szachułowicz, *Problematyka prawna dzierżawy obwodów łowieckich*, Przegląd Sądowy 2002, nr. 4, s. 51).

²⁷ Należy jednak podkreślić, że wysokość czynszu dzierżawnego płaconego przez koła łowieckie jest ustalana według zasad określonych przez ustawę. Zob. przypis 22.

²⁸ Oczywiście chodzi tylko o tych właścicieli, którzy są tym zainteresowani oraz spełniają wszystkie kryteria członkostwa w kole łowieckim.

²⁹ E. Oborski, *Prawo łowieckie a Konstytucja RP*, Brać Łowiecka 1999, nr 9, s. 10.

organizacji. Prawo to określa się w doktrynie mianem „negatywnej wolności stowarzyszania się”³⁰. Negatywna wolność zrzeszania się nie została sformułowana wprost w Konstytucji. Jest ona natomiast wyrażona w ustawie – Prawo o stowarzyszeniach (art. 6 ust. 2)³¹.

Podobnie jak Konstytucja, również Europejska Konwencja Praw Człowieka („EKPC”) nie wspomina o negatywnej wolności stowarzyszania się³². Jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał Europejski) poszło w kierunku uznania, że jest ona chroniona przez art. 11 Konwencji³³. Dzisiaj na gruncie EKPC przyjmuje się, że negatywna wolność zrzeszania się wynika z samej istoty swobody zrzeszania się „ponieważ do sfery autonomii jednostki należy prawo do decydowania o tym, czy przystąpić do istniejącego zrzeszenia lub z niego wystąpić”³⁴.

Kwestia negatywnej wolności stowarzyszania się w kontekście łowieckim pojawiła się kilkakrotnie w orzecznictwie organów EKPC³⁵. Niestety z powodów proceduralnych w żadnej z tych spraw organy te nie miały możliwości wypowiedzenia się co zgodności obowiązkowego członkostwa w organizacji łowieckiej z art. 11 EKPC.

Kwestia negatywnej wolności stowarzyszania się w kontekście łowieckim była także rozpoznawana przez Trybunał Europejski w odniesieniu do spółdzielni i innych organizacji powoływanych w celu zarządzania obwodami łowieckim (tzw. obwodami wspólnymi). Do obwodów tych są włączane wszystkie nieruchomości gruntowe w gminie (bądź innej jednostce podziału terytorialnego stopnia podstawowego) nie spełniające minimum obszarowego dla ustanowienia na nich tzw. obwodu własnego. Właściciele tych nieruchomości z mocy prawa stają się członkami spółdzielni czy innego podmiotu utworzonego w celu zarządzania takim obwodem. Kwestię negatywnej wolności stowarzyszania się w tym kontekście podniesiono po raz pierwszy we francuskiej sprawie *Chassagnou*. W kolejnych sprawach Trybunał analizował tę kwestię na gruncie ustawodawstw łowieckich Luksemburga i Niemiec³⁶.

³⁰ A. Wróbel, *Komentarz do art. 11 i 14 EKPCz* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, Warszawa 2010, s. 679.

³¹ Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989, tekst jedn. z dnia 20 stycznia 2017 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 210.

³² Co ciekawe, *travaux préparatoires* EKPC wskazują na to, że art. 11 nie miał obejmować negatywnej wolności zrzeszania się. A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, t. II, Warszawa 2011, s. 67; W.J.M. Van Veen, *Negative Freedom of Association of Association: Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *The International Journal of Non-Profit Law* 2000, nr 1, s. 2.

³³ Precedensowe znaczenie miał tu wyrok Trybunału Europejskiego w sprawie *Sigurjónsson przeciwko Islandii*, wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., skarga nr 16130/90.

³⁴ A. Wróbel, *Komentarz do art. 11 i 14...*, s. 680–681.

³⁵ Zob. orzeczenia w sprawach *Meynadier i Pujol przeciwko Francji*, decyzja Komisji z dnia 31 sierpnia 1992 r., skarga nr 21014/92; *Societatea de Vanatoare „Mistretul” przeciwko Rumunii*, decyzja Trybunału z dnia 4 maja 1999 r., skarga nr 33346/96; oraz *Rutkowski przeciwko Polsce*, decyzja *EurTrybPC* z dnia 16 kwietnia 2002 r., skarga nr 30867/96. Szersze omówienie tych orzeczeń zob. W. Daniłowicz, *Wolność stowarzyszania się w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącym łowiectwa*, [w:] *Ubiius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Warszawa 2016, s. 92–93.

³⁶ Orzecznictwo Trybunału Europejskiego w tej kwestii obejmuje następujące orzeczenia: *Chassagnou, Schneider przeciwko Luksemburgowi*, wyrok z dnia 10 lipca 2007 r., skarga nr 2113/04; *Herrmann oraz Baudiniere i Vauzelle przeciwko Francji*, decyzja z dnia 6 grudnia 2007 r., skargi nr 25708/03 i 25719/03.

Analiza powołanych orzeczeń Trybunału Europejskiego prowadzi do wniosku, że co do zasady art. 11 nie ma zastosowania do organizacji prawa publicznego, a więc utworzonych na mocy ustawy i wykonujących zadania zlecone przez państwo, w których członkostwo jest obowiązkowe bądź przymusowe³⁷. Na gruncie art. 11 EKPC analiza Trybunału koncentrowała się więc na pytaniu, czy organizacje utworzone w celu zarządzania obwodami są „stowarzyszeniami” w rozumieniu tego przepisu, czy też może są na tyle blisko związane z państwem, że tracą cechy takiego „stowarzyszenia”. W tym drugim przypadku można by je uznać za podmioty wypełniające funkcje państwowe. Tym samym przestałyby one być stowarzyszeniami prywatnymi, a obowiązkowe członkostwo w tych podmiotach nie naruszałoby negatywnej wolności stowarzyszania się.

W tym kontekście należy analizować kwestię obowiązkowego członkostwa w PZŁ. Ponieważ ani Konstytucja, ani orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie dają żadnych wskazań w tym względzie, można posłużyć się zasadami ustalonymi przez omówione wyżej orzecznictwo Trybunału Europejskiego.

Związek jest zrzeszeniem powołanym przez ustawę – Prawo łowieckie, a więc, jak to określił Trybunał Konstytucyjny – „z woli państwa”³⁸. Ustawa wyposaża PZŁ w osobowość prawną. Związek wykonuje zadania z zakresu łowiectwa i ochrony środowiska. Jest to dziedzina, która na mocy art. 5 i 74 Konstytucji należy do zadań państwa. Spośród zadań szczególnych powierzonych PZŁ przez Prawo łowieckie można wskazać na prowadzenie gospodarki łowieckiej, ustalanie kierunków i zasad rozwoju łowiectwa, zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierzyny oraz czuwanie nad przestrzeganiem przez członków Związku prawa, zasad etyki, obyczajów i tradycji myśliwskich³⁹.

Związek działa na podstawie ustawy i statutu uchwalonego przez swoje władze, który nie jest zatwierdzany przez organy państwowe. Świadczy to o „dużym zakresie swobody, jaką ustawodawca pozostawił PZŁ w zakresie określenia jego struktury organizacyjnej, sposobu działania oraz praw i obowiązków jego członków”⁴⁰. Jednocześnie organy Związku podejmują uchwały, które mogą być źródłami prawa administracyjnego⁴¹.

W wyroku z 2014 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Związek nie jest „utworzoną dobrowolnie samodzielną organizacją” i określił go mianem organizacji o charakterze korporacyjnym, mającym cechy organizacji przymusowej, w tym sensie, że każdy zainteresowany braniem udziału w administrowaniu łowiectwem musi zostać jego członkiem. Trybunał podkreślił, że PZŁ ma wyłączność w prowadzeniu gospodarki łowieckiej. Podsumowując swoje rozważania, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w Związku „dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wykonując swoje funkcje publiczne PZŁ działa pod nadzorem organów państwowych. Również w doktrynie

³⁷ Zob. wyrok Trybunału Europejskiego w sprawie *Le Compte, van Leuven i de Meyere przeciwko Belgii*, wyrok Trybunału z dnia 23 czerwca 1981 r., skargi nr 6878/75; 7238/75. Zob. też A. Wróbel, *Komentarz do art. 1...*, s. 657–659; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 6, Warszawa 2013, s. 834 i nast.; W.J.M. Van Veen, *op. cit.*, s. 2.

³⁸ Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11

³⁹ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2011, IV SO/WA 19/11.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005 s. 240.

podkreśla się odrębności PZŁ w porównaniu do stowarzyszeń prywatnoprawnych⁴². Jego charakter prawny jest określany w różny sposób: korporacja prawa publicznego⁴³, stowarzyszenie o statusie specjalnym⁴⁴, organizacja o charakterze samorządowym⁴⁵, specyficzna organizacja łącząca w sobie cechy stowarzyszenia, samorządu i samorządu gospodarczego⁴⁶ czy wreszcie organizacja społeczna wykonująca funkcje zlecone administracji państwowej⁴⁷. Jeden z komentatorów nazwał Związek „przedłużeniem” państwowej administracji łowieckiej⁴⁸.

Z drugiej strony podkreśla się, że PZŁ, pomimo wykonywania funkcji publicznych, nie jest organem administracji⁴⁹. Zalicza się go czasami do kategorii”niepublicznych podmiotów administrujących”⁵⁰ lub określa jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej⁵¹ lub podmiot, który funkcjonalnie mieści się w strukturze administracji państwowej⁵².

Powyższe rozważania na temat charakteru prawnego PZŁ i jego roli w prowadzeniu gospodarki łowieckiej prowadzą do wniosku, że z punktu widzenia wolności stowarzyszania się Związek należy traktować jako swoistą emanację administracji państwowej w zakresie łowiectwa. W tej sytuacji, posiłkując się kryteriami wypracowanymi przez Trybunał Europejski, należy przyjąć, że obowiązkowe członkostwo w PZŁ nie narusza wolności stowarzyszania się gwarantowanej w Konstytucji.

5. Nadzór nad Polskim Związkiem Łowieckim

Omawiając charakter prawny PZŁ, niektórzy słusznie zwracają uwagę, że rola Związku w zakresie realizacji zadań państwa związanych z łowiectwem i ochroną środowiska staje się włączaniem różnych podmiotów prawa prywatnego w wykonywanie zadań publicznych⁵³.

⁴² J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 76.

⁴³ S. Fundowicz, *op. cit.*, s. 35 i 236.

⁴⁴ J. Juchniewicz, *Stowarzyszenia o statusie specjalnym*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, Nb 175.

⁴⁵ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 324–325.

⁴⁶ B. Wierzbowski, *Prawo łowieckie* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 463.

⁴⁷ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 226–227.

⁴⁸ W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, s. 194–195. Warto przy tym zauważyć, że Trybunał Europejski, analizując charakter PZŁ, w uzasadnieniu decyzji o niedopuszczeniu skargi w sprawie *Rutkowski* źle zrozumiał charakter Związku, uznając, że jest to „prywatna organizacja zajmująca się prywatnymi zainteresowaniami”.

⁴⁹ *Opinia przyjaciele sądu (amicus curiae) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 17 lipca 2012 r.*, dot. sygn. akt K 21/11, <http://www.hfhrpol.waw.pl/interwencja/images/stories/file/ad%620365.pdf> [dostęp dnia 17.4.2017], s. 6.

⁵⁰ M. Stahl, *Niepubliczne podmioty administrujące*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 529 Nb 40.

⁵¹ S. Fundowicz, *op. cit.*, s. 233.

⁵² P. Radziewicz, *op. cit.*, s. 16.

⁵³ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 85. Ogólnie na ten temat zob. A. Gados, *Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 245–252; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 2004, s. 145 i nast.; M. Stahl, *Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2010, s. 542 i nast.

Podkreślają oni, że to rozwiązanie jest wyrazem koncepcji decentralizacyjnej, o której mowa w art. 15 Konstytucji⁵⁴.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia kontroli państwa nad działalnością PZŁ. Państwo może bowiem przekazać niektóre swoje zadania do realizacji przez organizacje prywatne, ale musi zachować możliwość nadzorowania realizacji przez nie tych zadań i nadzór ten rzeczywiście wykonywać⁵⁵. Należy bowiem pamiętać, że państwo pozostaje odpowiedzialne za wykonanie zadań powierzonych do realizacji organizacjom prywatnym⁵⁶.

Jak zatem wygląda kwestia nadzoru nad realizacją przez PZŁ zadań zleconych Związkowi przez państwo w zakresie łowiectwa i ochrony przyrody? Nie analizując tej kwestii szczegółowo, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że PZŁ „wykonuje powierzone mu zadania publiczne, pozostając w tym zakresie pod nadzorem właściwych organów państwa”⁵⁷. Wydaje się jednak, że sprawa nie jest tak oczywista.

Przede wszystkim należy zauważyć, że o ile na gruncie ustawy łowieckiej z 1959 r.⁵⁸ statut Związkowi nadawał minister środowiska, o tyle po wejściu w życie Prawa łowieckiego, statut PZŁ jest uchwalany przez Zjazd Delegatów, a nie nadawany mu przez organ państwowy (art. 32 ust. 3). Uchwalony przez Zjazd statut nie podlega zatwierdzeniu przez żaden organ państwowy. Tak więc można skonstatować, że w 1995 r. ustawodawca pozbawił ministra środowiska istotnego narzędzia nadzoru nad Związkiem.

Zgodnie z Prawem łowieckim nadzór nad PZŁ sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 35a ust. 1), będący naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa (art. 6). Ministrowi środowiska przysługują w tym zakresie uprawnienia nadzorcze przewidziane dla nadzoru nad stowarzyszeniami przez Prawo o stowarzyszeniach (art. 35a ust. 2). Uprawnienia te obejmują prawo do uzyskiwania informacji o działalności Związku, prawo do dokonywania oceny jego działalności pod kątem zgodności z prawem i statutem oraz prawo do podejmowania działań mających na celu przywrócenie działalności PZŁ do stanu zgodności z prawem i statutem w przypadku stwierdzenia uchybień w tym zakresie.

W przypadku stwierdzenia działań niezgodnych z prawem organ nadzoru może wystąpić do stowarzyszenia o usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia albo wystąpić do sądu o udzielenie nagany władzom stowarzyszenia bądź stwierdzenie nieważności uchwały organu (art. 29). Wąski zakres tych uprawnień wskazuje brak praktycznych możliwości nadzoru nad realizacją zadań zleconych przez państwo PZŁ. Jak słusznie zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli badająca prowadzenie gospodarki łowieckiej, cechą nadzoru wykonywanego na podstawie Prawa o stowarzyszeniach jest „brak

⁵⁴ P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 19. Zob. też. *Opinia przyjaciela sądu...*, s. 6.

⁵⁵ M. Stahl zauważa, że zlecając wykonywanie funkcji publicznych podmiotom prywatnym, państwo musi działać odpowiedzialnie, a odpowiedzialność w tym kontekście „wyrażać się musi także w kontroli i nadzorze” (M. Stahl, *op. cit.*, s. 48 Nb 46). Zob. też S. Biernat, *op. cit.*, s. 138.

⁵⁶ A. Gados, *op. cit.*, s. 247; S. Biernat, *op. cit.*, s. 29–30. Zob. też H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 147; J. Starościak, *op. cit.*, s. 69–70.

⁵⁷ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K 21/11.

⁵⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli zwierząt łownych i prawie łowieckim, Dz. U. 1973 Nr 33 poz. 197.

możliwości władczego ingerowania organów nadzoru w działalność stowarzyszeń⁵⁹. Skłoniło to NIK do wyrażenia opinii, że nadzór ministra nad PZŁ powinien być wzmocniony, adekwatnie do zadań z zakresu administracji publicznej wykonywanych przez Związek⁶⁰. Ze stanowiskiem tym trzeba się całkowicie zgodzić⁶¹.

6. Prawo do sądu

Kolejne zagadnienie konstytucyjne związane z prawem łowieckim to prawo do sądu. Na gruncie polskim aktualizuje się ono w kontekście dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. Pojawia się tu kwestia konstytucyjna związana z pytaniem o to, czy sądownictwo dyscyplinarne o charakterze wewnątrzwiązkowym nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu. Zagadnienie to było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁶², w wykonaniu którego Sejm wprowadził istotne zmiany do Prawa łowieckiego w odniesieniu do regulacji dotyczących sądownictwa dyscyplinarnego⁶³. Jak się wydaje, to nowe uregulowanie sądownictwa dyscyplinarnego doprowadziło do ukształtowania go w sposób zgodny ze wzorcem konstytucyjnym.

7. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Przede wszystkim należy stwierdzić, że na gruncie Konstytucji łowiectwo stanowi element ochrony środowiska. Tym samym stworzenie warunków do prowadzenia gospodarki łowieckiej, w tym wykonywania polowań, jest zadaniem państwa i korzysta z ochrony konstytucyjnej.

Podstawą polskiego modelu ustrojowego łowiectwa jest założenie, że zwierzęta łowne w stanie wolnym są własnością Skarbu Państwa. Delegując kompetencję do ustalenia wykazu tych zwierząt na ministra właściwego do spraw środowiska, ustawodawca nie dał mu jednak żadnych wytycznych. Skutkiem tego wydane przez ministra rozporządzenie zawierające taki wykaz należy uznać za sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na gruncie Prawa łowieckiego prawo polowania należy do Skarbu Państwa, które korzysta z niego, udostępniając je podmiotom prowadzącym gospodarkę łowiecką. Prowadzenie gospodarki łowieckiej realizuje liczne ograniczenia prawa własności właścicieli nieruchomości gruntowych. Ustawodawca nie przewidział żadnej formy udziału właścicieli tych gruntów

⁵⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Prowadzenie gospodarki łowieckiej. Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 162/2015/D/14/508/KSI, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9385,vp,11615.pdf> [dostęp dnia 16.10.2016], s. 80. W konkluzji swojego raportu Izba stwierdziła, że działania ministra wykonywane w ramach nadzoru na PZŁ „nie mają jednoznacznego charakteru czynności z zakresu administracji publicznej” (*ibidem*).

⁶⁰ *Ibidem*, s. 82. Pogląd ten odbiega zdecydowanie od opinii działaczy PZŁ. zob. np. pogląd J.M. Dąbrowskiego, który polemizuje z opinią o braku nadzoru nad Związkiem i wyraża pogląd, że Prawo o stowarzyszeniach „obejmuje cały katalog uprawnień organu nadzorczego, rodzaje decyzji i tryb ich zaskarżenia oraz rodzaje nakładanych kar”. Na koniec swoich rozważań pyta retorycznie: „Czego można jeszcze chcieć – którego to narzędzia nadzoru brakuje?” (J.M. Dąbrowski, *Polski Związek Łowiecki w Konstytucji RP*, Łowiec Polski 1999, nr 6, s. 67).

⁶¹ Ewolucje przepisów łowieckich, która doprowadziła do tego stanu rzeczy zob. K. Morow, *Jak hartowała się stal*, Brać Łowiecka 2017, nr 1, *passim*.

⁶² Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K21/11.

⁶³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie Dz. U. z 2014 r., poz. 228.

w określaniu zasad prowadzenia gospodarki łowieckiej i ich realizacji ani żadnych sposobów kompensowania ograniczeń z niego wynikających.

To pominięcie interesów właścicieli nieruchomości gruntowych i ograniczenie ich prawa własności jest wynikiem dążenia ustawodawcy do zapewnienia możliwości uprawiania myślistwa przez wszystkie osoby tym zainteresowane, niezależnie od ich sytuacji materialnej. Cel ten można uznać za uprawniony z konstytucyjnego punktu widzenia. Jednakże sposób jego realizacji, pomijający całkowicie interes właścicieli prywatnych nieruchomości gruntowych, nie spełnia przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*, a tym samym musi być uznany za sprzeczny z Konstytucją.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że przy przyjęciu innego modelu ustrojowego łowiectwa możliwe byłoby zapewnienie ochrony konstytucyjnego prawa własności właścicieli gruntów prywatnych. Rozwiązanie to mogłoby jednak spowodować ograniczenie dostępu do myślistwa. Dlatego też, opracowując nowy model ustrojowy łowiectwa, ustawodawca powinien wyważyć obie te wartości i zapewnić ich równoważne traktowanie. Każde przyjęte rozwiązanie musi też zapewnić możliwość realizacji jeszcze jednego zadania ustawodawcy w tym zakresie łowiectwa, a mianowicie ochrony środowiska.

Obowiązkowe członkostwo osób zainteresowanych uprawianiem myślistwa w PZŁ rodzi pytanie o zgodność takiego rozwiązania z konstytucyjną wolnością stowarzyszania się. Punktem wyjścia do szukania odpowiedzi na to pytanie musi być analiza charakteru prawnego PZŁ. Organizacja ta nie jest jedynie związkiem osób zainteresowanych łowiectwem. Podstawą jej działania jest ustawa, a postawione przed nią przez ustawodawcę zadania obejmują także realizację zadań państwa w zakresie łowiectwa. W tej sytuacji wydaje się, że obowiązkowe członkostwo w PZŁ nie narusza wzorca konstytucyjnego.

O ile zlecenie realizacji zadań państwowych organizacjom społecznym jest jedną z zasad konstytucyjnych, o tyle nie może ono prowadzić do zrzeczenia się przez państwo odpowiedzialności w danym obszarze. Dlatego też państwo musi zachować możliwość skutecznego nadzoru nad realizacją zleczanych zadań przez podmioty, które zadania te mają realizować. Regulacja Prawa łowieckiego w odniesieniu do nadzoru nad działalnością PZŁ wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę państwa prawa właśnie dlatego, że przekazując Związkowi wykonywanie istotnych funkcji państwa w zakresie administrowania łowiectwem, państwo pozbawiło się jednocześnie efektywnych środków nadzoru w zakresie realizacji przez Związek tych zadań.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C. H. Beck, Warszawa 2015.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Daniłowicz W., *Obwody łowieckie w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r.*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, z. 1, s. 65–86.
- Daniłowicz W., *Wolność stowarzyszania się w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącym łowiectwa* [w:] *Ubius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Warszawa 2016.
- Dąbrowski J. M., *Polski Związek Łowiecki w Konstytucji RP*, Łowiec Polski 1999, nr 6.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

- Gados A., *Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Gesek N.K., *Konstytucyjnoprawna problematyka procedury tworzenia obwodów łowieckich*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, z. 3.
- Gwiazdowicz D.J., *Łowiectwo a ochrona przyrody* [w:] *Problemy współczesnego łowiectwa*, red. D.J. Gwiazdowicz, Poznań 2012, s. 89–114.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 2004.
- Jóźwiak Z., Biały K., *Słownik podstawowych terminów łowieckich i ekologicznych*, Warszawa 1994.
- Juchniewicz J., *Stowarzyszenia o statusie specjalnym*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Kwieciński M., Grygier P., *Gospodarka łowiecka jako element świadomości ekologicznej społeczeństwa* [w:] *Gospodarka łowiecka a różnorodność biologiczna*, red. J. Nowacki, M. Skorupski, Poznań 2016, s. 143–157.
- Micińska M., *Istota problemu współczesnego łowiectwa*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 4.
- Morow K., *Jak hartowała się stal*, Brać Łowiecka 2017, nr 1.
- Müller T., Zwolak Z., *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 6, Warszawa 2013.
- Oborski E., *Prawo łowieckie a Konstytucja RP*, Brać Łowiecka 1999, nr 9.
- Otawski P., *Łowiectwo a ochrona przyrody* [w:] *Łowiectwo w zrównoważonej gospodarce leśnej. Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. VII sesja*, Sękocin Stary 2015.
- Radecki W., *Gospodarka łowiecka jako element ochrony środowiska – aspekty prawne* [w:] red. J. Nowacki, M. Skorupski, *Gospodarka łowiecka a różnorodność biologiczna*, Poznań 2016.
- Radecki W., *Ograniczenia własności ze względu na potrzeby szczególnej ochrony przyrody* [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Radziewicz W., *W sprawie zgodności przepisów ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją. Opinia prawna*, Zeszyty Prawne Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2004, nr 4, s. 16–21.
- Skocka J., Szczepański J., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.
- Stahl M., *Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2010.
- Starościk J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Szachulowicz J., *Problematyka prawna dzierżawy obwodów łowieckich*, Przegląd Sądowy 2002, nr 4.

- Van Veen W. J. M., *Negative Freedom of Association of Association: Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *The International Journal of Non-Profit Law* 2000, nr 1.
- Wierzbowski B., *Prawo łowieckie* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 11 i 14 EKPCz* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2011.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli zwierząt łownych i prawie łowieckim, Dz. U. 1973 Nr. 33 poz. 197.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. z dnia 20 stycznia 2017 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 210.
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 469.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. 2015 r. poz. 1651.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie Dz. U. z 2014 r., poz. 228.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147.

Źródła internetowe

- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9385,vp,11615.pdf> [dostęp dnia 16.10.2016].
- <http://www.hfhrpol.waw.pl/interwencja/images/stories/file/ad%20365.pdf> [dostęp dnia 16.10.2016].