

Tworzenie obwodów łowieckich

Witold Daniłowicz

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Klimatu i Środowiska o zmianę przepisów Prawa łowieckiego jest trzecią z kolei próbą podważenia fundamentów modelu organizacyjnego łowiectwa w naszym kraju.



dr Witold Daniłowicz

witold.danilowicz@gmail.com
www.wdanilowicz.pl

Pierwszą były postępowania sądowe, które doprowadziły do skierowania przez Naczelnego Sąd Administracyjny pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność z ustawą zasadniczą postanowień Prawa łowieckiego, które dopuszczały utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli jej właściciela. Wydany przez TK w 2014 r. wyrok (P 19/13) doprowadził do nowelizacji ustawy łowieckiej w 2018 r., która przewidywała udział właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich.

Drugą próbą był wniosek organizacji rolniczych domagających się udziału właścicieli nieruchomości w procesie wy-

dzierżawiania obwodów łowieckich. W wyroku w sprawie (K 45/16) TK odrzucił ich argumenty, wskazując, że nowelizacja Prawa łowieckiego z 2018 r. wystarczająco zabezpieczyła interesy właścicieli.

Teraz natomiast RPO podnosi, że udział właścicieli w procesie tworzenia obwodów łowieckich wprowadzony przez ustawę nowelizacyjną jest wadliwie skonstruowany. Uważa również, że powinni oni uzyskiwać korzyści finansowe z tego tytułu, że myśliwi polują na ich gruntach. Zdaniem rzecznika wynagradzanie szkód łowieckich nie jest wystarczającą rekompensatą.

Błędne założenia

RPO argumentuje, że wprowadzając w 2018 r. zmiany do ustawy Prawo łowieckie, ustawodawca nie wykonał wyroku TK w sposób właściwy. Wprawdzie przyznał właścicielom nieruchomości prawo do udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich, ale przyznane im uprawnienia mają charakter iluzoryczny. Zdaniem RPO wynika to z tego, że uwzględnienie

Argumentując, że nowelizacja z 2018 r. przyznała właścicielom nieruchomości iluzoryczne uprawnienia, RPO ma rację. Nie ma jej jednak, gdy twierdzi, że iluzoryczność udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich wynika z niewłaściwego wykonania przez sejm wyroku TK



uwag właściciela w tym procesie zależy od uznaniowej decyzji marszałka lub sejmiku wojewódzkiego, która nie podlega kontroli sądowej. O ile konkluzja rzeczownika co do iluzoryczności uprawnień jest prawidłowa, o tyle źródło problemu leży zupełnie gdzie indziej.

Powstała sytuacja jest konsekwencją błędu w rozumowaniu TK, widocznym w wyroku (P 19/13). Opiera się ono na dwóch założeniach. Pierwszym jest to, że prawo własności nieruchomości jest ograniczane przez obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowań na jej terenie. Innymi słowy to, że myśliwi mogą polować na cudzym gruncie bez zgody właściciela, narusza jego prawo własności. Uciążliwość tego ograniczenia zdaniem TK jest tym większa, że polowania wiążą się z używaniem przez myśliwych broni palnej, co może spowodować zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających na terenie, na którym się one odbywają. Trzeba tu zauważyć, że w ówczesnym stanie prawnym właścicielom nieruchomości nie przysługiwały żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowań na ich gruntach.

Drugie założenie, które TK przyjął za podstawę swojego rozumowania, było takie, że źródłem naruszenia prawa własności w tym przypadku jest decyzja o włączeniu nieruchomości do obwodu łowieckiego. W rezultacie uznał on, iż do naruszeń uprawnień właścicielskich dochodzi na skutek podjęcia przez sejmik województwa uchwały o jego podziale na obwody łowieckie i wyznaczeniu ich granic.

Takie ujęcie zagadnienia postawiło TK przed koniecznością odpowiedzenia na pytanie, czy ograniczenia prawa własności będące rezultatem prowadzenia gospodarki łowieckiej i wynikające z włączenia nieruchomości do obwodu łowieckiego są do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony własności. Nie każde bowiem ograniczenie prawa własności musi być automatycznie sprzeczne z Konstytucją RP. Analizując tę kwestię, TK wskazał na trzy przesłanki dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność. ▶

© Aleksander Boboi/Shutterstock.com



RABAT*
10%



FORESTER
GUNS

Wysoka klasa
za rozsądną cenę!

**Solidne
wykonanie**

**Osady
z orzecha**

Kalibry 12, 20 i 410.

**Lufy przystosowane
do śrutu stalowego!**

Wentylowane szyny.

W ofercie bocki,
dubeltówki i automaty!

Ceny boków od 2900 zł

* Na hasło „łowca” rabat 10% na broń marki Forester. Promocja obowiązuje do końca października 2024 roku w sklepach oferujących ww. markę na terenie całej Polski.

Łowca

ŁOWCA, ul. Dębowa 6, Ruda Śląska,
e-mail: biuro@lowca.pl, www.lowca.pl
tel. +48 (32) 342 16 30

Ograniczenia prawa własności

Trybunał nie miał wątpliwości, że regulacja Prawa łowieckiego spełnia pierwsze dwie z nich. Naruszenia prawa własności przez prowadzenie gospodarki łowieckiej TK uznał więc za przydatne i niezbędne z punktu widzenia ciężącego na państwie obowiązku ochrony środowiska. Jednocześnie jednak uznał, że ograniczenia w korzystaniu z prawa własności będące skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego są ukształtowane w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności. Jego zdaniem dla realizacji celów łowiectwa, tj. zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zwierzyny, nie jest konieczne pozbawienie właścicieli nieruchomości możliwości udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich. Dlatego środki ochrony prawa własności powinny być nakierowane na tryb podejmowania i skutki decyzji o włączeniu gruntu do obwodu łowieckiego.

Z poglądem TK nie można się zgodzić. Utworzenie obwodu łowieckiego jedynie umożliwi Skarbowi Państwa wydzierżawienie lub oddanie go w zarząd podmiotowi, który będzie prowadził tam gospodarkę łowiecką. Ustalenie jego granic określa przestrzenny zakres wykonywania prawa polowania przez dzierżawców lub zarządców obwodów. Nie skutkuje ono jednak powstaniem obowiązku prowadzenia tej gospodarki. W momencie podjęcia uchwały nie ma jeszcze podmiotu, na którym taki obowiązek mógłby ciążyć.

Dopiero wydzierżawienie obwodu łowieckiego powoduje, że po stronie koła łowieckiego jako dzierżawcy powstaje obowiązek prowadzenia w nim gospodarki łowieckiej. W tym momencie po stronie właścicieli nieruchomości położonych na terenie obwodu powstaje obowiązek znoszenia związanych z tym działań, zwłaszcza wykonywania polowań, co narusza ich prawa. Tak więc to decyzja o wydzierżawieniu obwodu łowieckiego, a nie decyzja o włączeniu nieruchomości do obwodu jest prawdziwym źródłem naruszeń praw właścicielskich. To z niej wynika, kto będzie prowadził gospodarkę łowiecką na terenie danego obwodu łowieckiego, co ma dla właściciela znaczenie zasadnicze, ponieważ na swojej nieruchomości będzie musiał znosić działania tego podmiotu. Co najważniejsze, to właśnie dzierżawca wyłoniony w toku tego postępowania będzie zobowiązany do wynagradzania właścicielowi szkód łowieckich.

Podstawowym założeniem leżącym u podstaw Prawa łowieckiego jest to, że cały teren kraju (z pewnymi wyjątkami określonymi w ustawie) jest podzielony na obwody. W związku z tym uwagi właściciela nieruchomości do projektu uchwały o podziale województwa na obwody łowieckie co do zasady powinny dotyczyć tylko przebiegu ich proponowanych granic. Innymi słowy, właściciel mógłby wnioskować o przesunięcie swojej nieruchomości z obwodu X do obwodu Y. Biorąc pod uwagę, że w obu przypadkach nieruchomość jest objęta reżimem obwodu łowieckiego, takie uprawnienie nie ma dla wnioskodawcy praktycznego znaczenia. Tym bardziej, że na tym etapie nie wiadomo jeszcze, kto będzie dzierżawcą obwodu. Ta konstatacja prowadzi do wniosku, że nie ma powodu, żeby

właściciel nieruchomości uczestniczył w procesie tworzenia obwodów łowieckich.

Martwy przepis

Domagając się udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich, właściciele nieruchomości dążyli przede wszystkim do zakazania wykonywania polowań na swoich gruntach. Nowelizując Prawo łowieckie, sejm przyznał im takie prawo. Taką możliwość przewiduje wprost art. 27 ust. 12 ustawy. W sytuacji, gdy szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności istotnie utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej albo – w przypadku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim – spowodują konieczność zaprzestania lub istotnego ograniczenia prowadzenia na niej dotychczasowej działalności, właściciel może wnioskować o wyłączenie nieruchomości z obwodu łowieckiego. Jak wykazała praktyka, przepis ten pozostał (i słusznie) właściwie martwy.

Zakaz wykonywania polowań na danym gruncie z podanych wyżej powodów nie powinien mieć żadnego związku z procesem tworzenia obwodu łowieckiego. Podział województw na

obwody łowieckie jest dokonywany raz na kilkadziesiąt lat. Są one wydzierżawiane na lat 10. W trakcie jednego okresu dzierżawy na terenie danej nieruchomości może być prowadzona rozmaita działalność, może się też zmieniać jej właściciel. Tymczasem wyłączenie nieruchomości z obwodu ma charakter trwały i wywiera skutki przez cały czas istnienia obwodu łowieckiego. Tak więc przyznanie właścicielowi prawa do wnioskowania o wyłączenie nieruchomości z obwodu łowieckiego jest zupełnie nieuzasadnione. Tym bardziej, że ustawodawca przyznał mu inne możliwości zakazania wykonywania polowań na swoim gruncie. Właściciel może to zrobić, składając

odpowiednie oświadczenie przed starostą.

Argumentując, że nowelizacja z 2018 r. przyznała właścicielom nieruchomości iluzoryczne uprawnienia, RPO ma całkowicie rację. Wykazała to zresztą praktyka. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej wszystkie obwody łowieckie zostały utworzone w nowym trybie, z udziałem właścicieli nieruchomości. Mimo to zdecydowana większość z nich pozostała w swoich dotychczasowych granicach. Tyle tylko, że cały proces znacznie się wydłużył i skomplikował.

Rzecznik nie ma jednak racji, gdy twierdzi, że iluzoryczność udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich wynika z niewłaściwego wykonania przez sejm wyroku TK, a w szczególności z tego, że decyzja marszałka lub sejmiku w sprawie uwzględnienia uwag właściciela nieruchomości ma charakter uznaniowy i nie podlega kontroli sądowej. Dopuszczenie takiej kontroli nic nie zmieni, a tylko jeszcze bardziej wydłuży i skomplikuje proces tworzenia obwodów. Proces, który z natury rzeczy powinien mieć czysto techniczny, a przeto niekontrowersyjny charakter. Chcąc przyznać właścicielom nieruchomości uprawnienia, które miałyby dla nich praktyczne znaczenie, należałoby przewidzieć ich udział w procesie wydzierżawiania obwodów łowieckich. Temu tematowi będzie poświęcony kolejny artykuł. ●

RPO podnosi, że udział właścicieli w procesie tworzenia obwodów łowieckich jest wadliwie skonstruowany. Uważa również, że powinni oni uzyskiwać korzyści finansowe z tego tytułu, że myśliwi polują na ich gruntach.