

Zakaz polowań na gruntach prywatnych

Witold Daniłowicz

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu do Ministra Klimatu i Środowiska zgłosił szereg postulatów dotyczących Prawa łowieckiego. Dwa z nich odnosiły się do zakazu wykonywania polowań na gruntach prywatnych. Kwestia ta jest uregulowana w art. 27b ustawy Prawo łowieckie, zgodnie z którym właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości będący osobą fizyczną może złożyć przed starostą oświadczenie o zakazie wykonywania polowania na swoich gruntach.

W tym kontekście RPO zgłosił dwa zastrzeżenia.



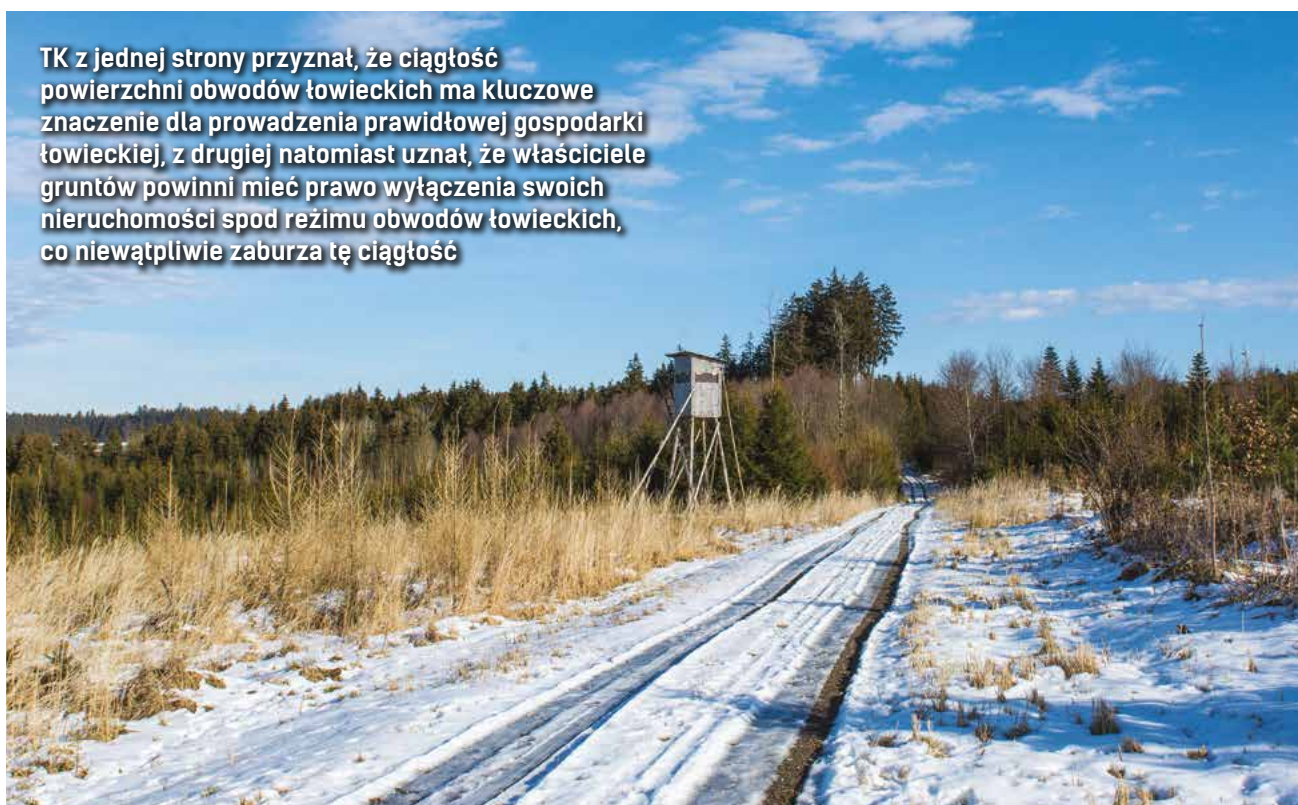
dr Witold Daniłowicz

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

Po pierwsze, zakwestionował ograniczenie prawa do zakazania wykonywania polowań do właścicieli będących osobami fizycznymi, a tym samym pozbawienie tego prawa innych właścicieli nieruchomości. Jego zdaniem narusza to konsty-

tucyjny nakaz równej dla wszystkich ochrony prawnej własności wynikający z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Po drugie, podniósł, że wymóg złożenia oświadczenia przed starostą stanowi zbędną formalność, która może być wykorzystywana przez niego w celu blokowania możliwości realizacji tego prawa. Problemem jest brak terminu, w którym starosta powinien przyjąć oświadczenie właściciela. Zdaniem RPO stanowi to ograniczenie prawa do poszanowania własności prywatnej. Ponieważ jego źródłem jest wola starosty, który decyduje o tym, kiedy przyjąć oświadczenie, naruszony został wymóg wyłączności ustawy dla takich ograniczeń wynikający z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

TK z jednej strony przyznał, że ciągłość powierzchni obwodów łowieckich ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia prawidłowej gospodarki łowieckiej, z drugiej natomiast uznał, że właściciele gruntów powinni mieć prawo wyłączenia swoich nieruchomości spod reżimu obwodów łowieckich, co niewątpliwie zaburza tę ciągłość



KALENDARZ ŚCIENNY

43 zł

36 zł

dla prenumeratorów
„Braci łowieckiej”



- » Wzmocniona pierwsza karta
- » Numeracja tygodni
- » Miejsce na notatki
- » Czytelne okresy polowań
- » Przydatne informacje dla każdego leśnika i myśliwego
- » Kalendarium na poprzedni i przyszły miesiąc

- » Teksturowe opakowanie
- » Wymiary 42 x 50 cm (po rozłożeniu bez stopki)



Zamów projekt stopki z danymi koła łowieckiego, nadleśnictwa lub Twojej firmy (minimum 20 sztuk)

ZAMÓWIENIA: www.sklep-oikos.pl sklep@oikos.net.pl

Więcej informacji pod numerem telefonu: 22 659 77 80



Sklep Oikos

Orzecznictwo ETPCz

Możliwość zakazania wykonywania polowań na gruncie będącym własnością osób fizycznych została wprowadzona do ustawy łowieckiej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie TK 19/13 dotyczącym procesu tworzenia obwodów łowieckich. W ramach analizy zachowania proporcjonalności TK zarzucił mechanizmowi tworzenia obwodów łowieckich m.in. „brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.)”.

W uzasadnieniu tej części wyroku TK przywołał orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), a konkretnie linię orzeczniczą zapoczątkowaną przez wyrok w precedensowej sprawie Chassagnou. W ten sposób TK chciał wzmocnić swoją konkluzję, że „brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenie woli w przedmiocie włączenia ich gruntów do obwodów łowieckich i w konsekwencji nałożenia na nich określonych obowiązków, stanowi nieproporcjonalne naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie prawa własności”.

We wszystkich sprawach w przywołanej przez TK linii orzeczniczej ETPCz skarżący właściciele nieruchomości byli przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych. Na mocy prawa swoich krajów byli także właścicielami prawa polowania na swoich gruntach. We wszystkich przypadkach grunty te były włączane do obwodów wspólnych. Właściciele otrzymywali udział w przychodach z dzierżawy łowieckiej, ale nie mieli

prawa zakazać wykonywania polowań na swoich nieruchomościach. Wszyscy zarzucali ustawom krajowym naruszenie prawa własności chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej: Konwencja).

W trzech sprawach ETPCz przyznał rację skarżącym. Za naruszenie Konwencji uznał zobowiązanie właściciela małej nieruchomości do włączenia prawa polowania na swoim gruncie do obwodu wspólnego po to, aby osoby trzecie mogły z niego czynić użytek całkowicie sprzeczny z jego poglądami etycznymi. W kolejnej sprawie oddalił skargę wniesioną przez właściciela nieruchomości przymusowo włączonej do obwodu łowieckiego, który jednak nie był przeciwnikiem łowiectwa. Tak więc dla ETPCz rozstrzygające znaczenie miało nie tyle samo naruszenie prawa własności (polegające na przymusowym włączeniu gruntu do obwodu łowieckiego), ile takie naruszenie połączone z pogwałceniem poglądów etycznych (czytaj: antyłowieckich) właściciela.

Sprzecznosc argumentacji TK

Jeśli przenieść te rozważania na grunt polski, łatwo zauważyć odmiennosc stanu faktycznego rozpatrywanego przez TK w stosunku do stanu faktycznego w sprawach rozpatrywanych przez ETPCz. W przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej prawo własności nieruchomości w naszym kraju nie obejmuje prawa polowania, które należy do państwa. Mimo to TK uznał, że ustawa łowiecka narusza konstytucyjną ochronę prawa własności przez to, że nie przewiduje instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom zakazanie wykonywania polowań na ich gruntach. ▶

Jednocześnie sformułował zarzut niekonstytucyjności znacznie szerzej, niż wynikało to z orzecznictwa ETPCz, na które się powoływał. W przeciwieństwie bowiem do niego TK uznał, że wyłączenie spod reżimu obwodu łowieckiego powinno być możliwe nie tylko wtedy, gdy wykonywanie polowań jest sprzeczne z poglądami etycznymi właścicieli, ale „niezależnie od powodu, jakim uzasadniają [oni] to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.)”.

Trybunał nie zauważył jednak wewnętrznej sprzeczności w swojej argumentacji. Z jednej strony przyznał, że ciągłość powierzchni obwodów łowieckich ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia prawidłowej gospodarki łowieckiej, z drugiej natomiast uznał, że właściciele gruntów powinni mieć prawo wyłączenia swoich nieruchomości spod reżimu obwodów łowieckich, co niewątpliwie zaburza tę ciągłość. Przy odpowiednio dużej liczbie takich wyłączeń prowadzenie prawidłowej gospodarki łowieckiej stanie się po prostu niewykonalne. A mimo to, zdaniem TK, braku możliwości zakazania polowań nie równoważy to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich.

Dwie możliwości

Rezultatem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie TK 13/19 była ustawa nowelizacyjna z 2018 r. Realizując wytyczne TK, ustawodawca przewidział dwie możliwości – wyłączenie nieruchomości z obwodu łowieckiego na etapie jego tworzenia (art. 27 ust. 12 Prawa łowieckiego) lub możliwość zakazania wykonywania polowań przez złożenie oświadczenia przed starostą (art. 27b).

W tym kontekście podkreślenia wymagają różnice w procesie tworzenia obwodów łowieckich w Polsce i w krajach, które były stronami sporów rozpatrywanych przez ETPCz. W Polsce jest to skomplikowana procedura administracyjna kończąca się uchwałą sejmiku województwa. W krajach, w których organizacja łowiectwa opiera się na modelu niemieckim czy francuskim, granice obwodów są ustalane na szczeblu lokalnym, w bardzo uproszczonym trybie. Z tego powodu ETPCz mógł utożsamiać zakaz wykonywania polowań z wyłączeniem obszaru z obwodu łowieckiego. Na gruncie naszego ustawodawstwa było to niemożliwe.

Kwestia wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego w trybie art. 27 ust. 12 była już przeze mnie omówiona w pierwszym artykule poświęconym wystąpieniu RPO (BŁ 10/2024). Jeśli chodzi o drugą ścieżkę, to idąc za wskazówkami TK, ustawodawca stworzył taką możliwość wszystkim właścicielom gruntów będącym osobami fizycznymi, niezależnie od motywów, jakimi się kierują. W krajach Europy Zachodniej analogiczne przepisy, opierając się na orzecznictwie ETPCz, przyznały takie uprawnienie wyłącznie tym właścicielom, którzy są przeciwnikami łowiectwa z powodów etycznych. W tym względzie mamy więc najbardziej „postępowe” ustawodawstwo w Europie.

Dlaczego uprawnienie z art. 27b przysługuje tylko osobom fizycznym? Skoro sejm przyznał uprawnienie do zakazania polowania wyłącznie na bazie ochrony prawa własności, to

nie ma powodu, aby przysługiwało ono tylko niektórym właścicielom gruntów. Tak więc argument RPO, że art. 27b narusza konstytucyjny nakaz równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, wydaje się uzasadniony.

Ignorowanie istotnych problemów

W swoim wniosku RPO krytykuje także sformalizowany sposób składania oświadczenia w trybie art. 27b Prawa łowieckiego, który wymaga osobistego spotkania składającego oświadczenie ze starostą. Być może rzeczywiście jest to proces zbyt sformalizowany, ale trudno nie odnieść wrażenia, że problem podniesiony przez RPO jest bardziej teoretyczny niż praktyczny.

Jednocześnie nie zauważył on innych istotnych kwestii. Oświadczenie o zakazie wykonywania polowań staje się skuteczne już następnego dnia po jego złożeniu. Ustawa zobowiązuje starostę do zawiadomienia dzierżawcy obwodu o tym fakcie. Zwłoka starosty (niekoniecznie wynikająca ze złej woli) w tym przypadku wywołuje daleko idące skutki prawne. Dzierżawca może bowiem nieświadomie naruszać nowo wprowadzony zakaz. Słuszniejsze wydawałoby się powiązanie rozpoczęcia obowiązywania zakazu z poinformowaniem dzierżawcy obwodu o złożeniu oświadczenia tej treści.

Umożliwiając właścicielowi zakazanie wykonywania polowań na swoim gruncie, ustawodawca nie zobowiązał go do oznakowania granic terenu objętego zakazem w sposób pozwalający myśliwym na rozpoznanie ich w trakcie polowań. Ten problem jest szczególnie istotny wobec dużego rozdrobienia gruntów w naszym kraju. Co więcej, ponieważ taki zakaz nie powoduje wyłączenia objętego nim terenu z obwodu łowieckiego, jego dzierżawca musi nadal płacić za niego czynsz dzierżawny, mimo że nie może tam polować.

Zakaz wykonywania polowań jest analizowany przez RPO wyłącznie z punktu widzenia właścicieli nieruchomości, którzy nie chcą tolerować polowań na swoich gruntach. Najczęściej są to właściciele działek rekreacyjnych, którzy nie prowadzą działalności rolniczej. Takie jednostronne podejście ignoruje związek między zakazem wykonywania polowań a odpowiedzialnością za szkody łowieckie. Właściciel, który zakazał polowań na swojej nieruchomości, nie otrzymuje odszkodowania z tego tytułu. Ale jego decyzja może wywoływać skutki wykraczające poza jego własność, np. utrudnić myśliwym zabezpieczenie przed szkodami upraw położonych na sąsiednich gruntach. Mimo to dzierżawca obwodu musi płacić odszkodowania za te szkody w pełnej wysokości.

Dopóki zakazy obejmują pojedyncze działki o stosunkowo małej powierzchni, nie stanowi to większego problemu. Celem, a przynajmniej rezultatem inicjatyw takich jak wystąpienie RPO jest jednak spowodowanie, że powierzchnia objęta zakazami się powiększy. Jednocześnie zwiększy się skala problemu, o którym mowa. Może należałoby zatem przewidzieć mechanizm stopniowej redukcji zobowiązania dzierżawców obwodów łowieckich do kompensowania szkód łowieckich w miarę zwiększania się powierzchni objętej zakazem polowań. Dlaczego tylko oni mają ponosić konsekwencje finansowe tego, że niektórym mieszkańcom wsi nie podobają się polowania? ●