

Ochrona praw właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia i wydzierżawiania obwodów łowieckich

1. *Model ustrojowy łowiectwa.* Obecny model ustrojowy łowiectwa został ukształtowany w 1952 r. przez dekret o prawie łowieckim¹. Na mocy tego aktu prawnego państwo przejęło „gospodarowanie zwierzyną”, czyli znacjonalizowało prawo polowania² przysługujące do tego czasu właścicielom gruntów. Wcześniej ustrój łowiectwa był regulowany przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3.12.1927 r. o prawie łowieckim³ (dalej: rozporządzenie). Prawo polowania było powiązane z własnością gruntu i przysługiwało jego właścicielowi (art. 4). Rozporządzenie wprowadzało dwa rodzaje obwodów łowieckich – obwody własne i obwody wspólne. Obwody własne mogły być tworzone przez właścicieli gruntów, których ciągła powierzchnia wynosiła co najmniej 100 hektarów. Właściciel obwodu własnego mógł albo samodzielnie wykonywać prawo polowania w swoim obwodzie, albo je wydzierżawiać. Na wszystkich pozostałych gruntach (to jest tych, na których nie ustanowiono obwodów własnych) zostały utworzone obwody wspólne. Co do zasady, obwód wspólny obejmował cały obszar gminy po wyłączeniu obwodów własnych.

Prawo polowania w obwodach wspólnych było użytkowane przez spółki łowieckie, mające osobowość prawną. Taką spółkę tworzyli, z mocy prawa, właściciele gruntów wchodzących w skład obwodu. Spółka łowiecka działała na podstawie statutu nadanego jej przez starostę. Mogła użytkować polowanie w zarządzanym przez siebie obwodzie jedynie przez wydzierżawienie go, najczęściej w formie przetargu, osobie trzeciej. W związku z tym, że prawo polowania w obwodzie wspólnym było wydzierżawione, właściciele gruntów wchodzących w skład obwodu nie mogli sami wykonywać go na tym terenie. Uczestniczyli natomiast w podziale dochodów spółki z tytułu dzierżawy, proporcjonalnie do wielkości wniesionych gruntów.

¹ Dekret z 29.10.1952 r. o prawie łowieckim, Dz.U. Nr 44, poz. 300 ze zm.

² Pojęcie „prawo polowania” oznacza prawo podmiotowe do wykonywania polowania (osobiście lub przez wskazanie osób, które będą mogły je wykonywać) na danym obszarze i pobierania pożytków z tego tytułu. Szerzej zob. W. Daniłowicz, *Prawo polowania*, Warszawa 2018.

³ Dz.U. Nr 110, poz. 934 ze zm.

Po nacjonalizacji prawa polowania w 1952 r. w modelu ustrojowym łowiectwa zaszły fundamentalne zmiany. Wprowadzone wówczas zasady zarządzania gospodarką łowiecką funkcjonują do dzisiaj. W obecnym kształcie są one uregulowane ustawą z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie⁴ (dalej: p.l.). Prawo polowania na terenie całego kraju przysługuje państwu (Skarbowi Państwa), które decyduje o tym, kto i gdzie może je wykonywać. W tym celu dzieli ono powierzchnię kraju na obwody łowieckie i wydzierżawia je kołom łowieckim lub oddaje w zarząd uprawnionym podmiotom⁵ (dalej: podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką). Dzierżawcy i zarządcy obwodów prowadzą w nich gospodarkę łowiecką, obejmującą także pozyskiwanie zwierzyny (wykonywanie polowań). Płacony przez nie czynsz dzierżawny i opłata z tytułu zarządzania obwodem są dzielone między nadleśnictwa i gminy, w granicach których obwód jest położony. Właściciele gruntów nie uczestniczą w tym podziale.

Cechą wspólną modelu łowiectwa funkcjonującego w II Rzeczypospolitej (w odniesieniu do obwodów wspólnych) i modelu współczesnego jest to, że gospodarkę łowiecką w obwodzie łowieckim prowadzi nie podmiot, któremu przysługuje prawo polowania na tym terenie, a dzierżawca obwodu. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości oba te modele różnią się jednak w zasadniczy sposób. W modelu przedwojennym właściciel miał wpływ (aczkolwiek tylko pośredni) na to, kto będzie prowadził gospodarkę łowiecką na jego gruncie. Partycypował też w czynszu dzierżawnym. Natomiast w modelu funkcjonującym współcześnie zarówno decyzja, kto będzie prowadził gospodarkę łowiecką, jak i korzyści ekonomiczne z tym związane należą do państwa.

Do końca ubiegłego wieku powojenny model ustrojowy łowiectwa nie był kwestionowany przez właścicieli nieruchomości. Sytuacja zmieniła się w nowym stuleciu. Rolnicy, bo to oni są właścicielami zdecydowanej większości gruntów, na których prowadzona jest gospodarka łowiecka, zaczęli domagać się zmian. Ich niezadowolenie wynikało przede wszystkim z tego, że uprawnione podmioty wykonywały polowania na ich gruntach – bez ich zgody i bez wynagrodzenia⁶. Właściciele gruntów argumentowali, że takie ukształtowanie modelu ustrojowego łowiectwa narusza ich konstytucyjnie chronione prawo własności.

Asumpt do tych żądań dały m.in. orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a w szczególności linia orzecznicza zapoczątkowana wyrokiem w sprawie *Chassagnou*⁷. Kontynuowały ją wyroki w sprawach *Schneider v. Luksemburg*⁸ i *Herrmann v. Niemcy*⁹. We wszystkich tych trzech sprawach

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1173.

⁵ Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, może, w drodze decyzji, wyłączyć obwody łowieckie z wydzierżawiania i przekazać je na czas nie krótszy niż 10 lat w zarząd z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzyny podmiotom wskazanym rodzajowo w ustawie (art. 28 ust. 2 p.l.).

⁶ Podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką są jedynie zobowiązane do wynagradzania szkód wyrządzanych przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych przez niektóre gatunki zwierzyny (art. 46 ust. 1 p.l.).

⁷ Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 29.04.1999 r., *Chassagnou i in. v. Francja*, skargi nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95.

⁸ Wyrok ETPC z 10.07.2007 r., *Schneider v. Luksemburg*, skarga nr 2112/04.

⁹ Wyrok ETPC z 26.06.2012 r., *Herrmann v. Niemcy*, skarga nr 9300/07.

skarżący, właściciele nieruchomości włączonych z mocy prawa do obwodów łowieckich, zarzucali krajowemu ustawodawstwu naruszenie m.in. prawa własności chronionego przez art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC przez brak możliwości zakazania wykonywania polowań na swoich gruntach. We wszystkich sprawach ETPC stanął po stronie skarżących¹⁰.

2. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie obwodów łowieckich.* Niektórzy właściciele nieruchomości rolnych, kwestionujący założenia funkcjonującego modelu ustrojowego łowiectwa, zaczęli domagać się możliwości wyłączenia swoich nieruchomości z obwodów łowieckich. Oznaczałoby to zakaz prowadzenia na nich gospodarki łowieckiej. Działania prawne podejmowane w celu realizacji tego postulatu polegały przede wszystkim na zaskarżaniu uchwał sejmików województw w sprawie ich podziału na obwody. W jednej z takich spraw, rozpatrując skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego skargę na uchwałę sejmiku, Naczelny Sąd Administracyjny skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Jego rozpoznanie doprowadziło do wydania przez TK wyroku P 19/13¹¹, pierwszego z dwóch orzeczeń, w których Trybunał analizował problematykę obwodów łowieckich z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw właścicieli nieruchomości.

Pytanie prawne skierowane przez NSA do TK brzmiało następująco: Czy art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego 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.

Kwestionowane przez skarżących przepisy określały tereny, które nie wchodziły w skład obwodów łowieckich oraz tryb tworzenia obwodów łowieckich i zmiany ich granic. Podziału województwa na obwody łowieckie dokonywał jego sejmik w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (LP) i Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ), a także właściwej izby rolniczej. Ustawa nie przewidywała udziału w tym procesie właścicieli nieruchomości położonych na terenie obwodu łowieckiego.

Skarżący zarzucali, że uchwała narusza ich interes prawny w ten sposób, iż narusza ich prawo własności nieruchomości położonej w granicach obwodu łowieckiego, co miało skutkować faktycznym pozbawieniem ich prawa do posiadania nieruchomości i korzystania z niej. Argumentowali, że tak znaczne ograniczenie prawa własności, jakie wynika z objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, może nastąpić tylko za zgodą właściciela.

¹⁰ Na temat różnic w stanie faktycznym, które powodują, że przywołane trzy wyroki ETPC nie mogą stanowić uzasadnienia dla żądań właścicieli nieruchomości w Polsce, zob. W. Daniłowicz, *Obwód łowiecki w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r.*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, nr 1, s. 80 i n.

¹¹ Wyrok TK z 10.07.2014 r., P 19/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 71.

Podsumowując argumentację pytającego sądu (w zakresie będącym przedmiotem niniejszej analizy¹²), TK uznał, że istota wątpliwości konstytucyjnych 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, gdy objęcie danej nieruchomości granicami obwodu powoduje, że na jej właścicielu ciążyą liczne obowiązki. W wyroku P 19/13 Trybunał orzekł o niekonstytucyjności ówczesnie obowiązującego art. 27 ust. 1 p.l. upoważniającego do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich środków ochrony praw jej właściciela.

Trybunał zauważył, że podstawowym ograniczeniem prawa własności nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego jest obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na jej terenie. Uciążliwość tego ograniczenia jest tym większa, że wykonywanie polowania wiąże się z używaniem przez myśliwych broni palnej, co może spowodować zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających na terenie, na którym się ono odbywa. Właścicielom nieruchomości nie przysługiwały żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowania na ich gruntach. Trybunał zauważył również, że wiąże się ono z ryzykiem powstania szkód na mieniu. Wskazał także, że na wszystkie te ograniczenia nakładał się także niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomości należą do obwodów łowieckich.

Podsumowując swoje rozważania, TK stwierdził, że 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 administracyjnoprawnego¹³.

Trybunał Konstytucyjny, analizując konstytucyjność dopuszczalnych ingerencji w prawo własności przez objęcie nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, odwołał się do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z przepisu tego wyprowadził trzy przesłanki dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność *sensu stricto*. Trybunał nie miał wątpliwości, że regulacja będąca przedmiotem analizy spełnia dwie pierwsze przesłanki. Uznał natomiast, że całokształt ograniczeń będących skutkiem obję-

¹² Odrębna kwestia podniesiona przez NSA i analizowana przez TK, a pominięta w niniejszych rozważaniach, dotyczyła tego, czy to, że podział na obwody łowieckie oraz zmiana ich granic są dokonywane w formie uchwały sejmiku województwa nie narusza zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

¹³ Trybunał przyjął, że obwód łowiecki jest obszarem specjalnym, a więc obszarem objętym swoistym reżimem administracyjnoprawnym. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Celem utworzenia obwodu łowieckiego, w przeciwieństwie do obszaru specjalnego, nie jest wprowadzenie specjalnego reżimu prawnego o charakterze wyjątkowym na określonym terytorium dla realizacji konkretnego zadania, w określonym okresie. Wykonywanie tego prawa jest realizowane przede wszystkim za pomocą instrumentów cywilnoprawnych, a nie administracyjnoprawnych – szerzej zob. W. Daniłowicz, *Prawo...*, s. 239–243.

cia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*.

Uzasadniając swoje stanowisko, TK wskazał, że dla realizacji celów łowiectwa, tj. zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zwierzyny¹⁴, nie jest konieczne ani pozbawienie właścicieli nieruchomości możliwości udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich, możliwości wyłączenia ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego, ani wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie.

Wyrok P 19/13 spowodował konieczność nowelizacji prawa łowieckiego. Chcąc dać ustawodawcy czas na opracowanie nowej regulacji, zwłaszcza w celu zapobieżeniu powstania luki prawnej uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów łowieckich i zmiany granic dotychczas istniejących, Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przedmiotowego przepisu o maksymalny okres osiemnastu miesięcy. W rezultacie art. 27 ust. 1 p.1. utracił moc obowiązującą 22.01.2016 r. Okres odroczenia określony przez TK okazał się jednak zbyt krótki. Ustawa dostosowująca prawo łowieckie do standardów konstytucyjnych została uchwalona przez Sejm dopiero 22.03.2018 r. (dalej: ustawa nowelizująca)¹⁵.

Problematyka konstytucyjności regulacji ustawowej dotyczącej obwodów łowieckich ponownie trafiła na wokandę TK w 2019 r. w sprawie K 45/16¹⁶ – przedmiotem rozpoznania była procedura ich wydzierżawiania określona w art. 29 ust. 1 p.1. Zgodnie z tym przepisem obwody łowieckie wydzierżawiają, na wniosek PZŁ¹⁷, dyrektor regionalnej dyrekcji LP (obwody leśne) oraz starosta (obwody polne). Przed jej podjęciem muszą oni zasięgnąć opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa zatem PZŁ¹⁸.

¹⁴ Zgodnie z art. 3 p.1. celem łowiectwa jest: 1) ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych; 2) ochrona 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; 4) spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

¹⁵ Ustawa z 22.03.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 651. Na temat konsekwencji tego opóźnienia zob. W. Daniłowicz, *Prawo łowieckie*, Warszawa 2020, s. 122–124.

¹⁶ Wyrok TK z 8.05.2019 r., K 45/16, OTK-A ZU 2019, poz. 22.

¹⁷ Zgodnie ze Statutem PZŁ składanie wniosków o wydzierżawianie obwodów łowieckich leży w kompetencji zarządów okręgowych (§ 98 ust. 1 pkt 8).

¹⁸ Literalna interpretacja art. 29 ust. 1 sugeruje związanie starostów i dyrektorów regionalnych LP wnioskiem PZŁ. Ostatnio zaczyna jednak dominować pogląd, że związanie to nie jest absolutne – tak np. P. Ostrowski, *Kto decyduje o tym, komu wydzierżawić obwód*, *Brać Łowiecka* 2022, nr 9, s. 68–70; zob. także W. Daniłowicz, *Prawo łowieckie...*, s. 130. Takie stanowisko wydaje się też reprezentować Sąd Okręgowy w Lublinie w orzeczeniu z 12.09.2019 r. (II CA 1142/18, niepubl.) oddalającym powództwo PZŁ przeciwko Skarbowi Państwa – staroście o stwierdzenie nieważności umowy dzierżawy obwodu łowieckiego zawartej z innym kołem niż to wskazane przez PZŁ.

Z wnioskiem do TK zwróciła się Krajowa Rada Izb Rolniczych (KRIR), zarzucająca unormowaniu ustawowemu brak udziału w tym procesie rolników – właścicieli nieruchomości. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis powinien wymagać zgody właściciela na wydzierżawienie obwodu łowieckiego obejmującego jego grunt oraz zawarcie z nim stosownej umowy cywilnoprawnej chroniącej jego prawa do korzystania z niego i dysponowania nim.

Trybunał zwrócił uwagę, że zawarcie umowy dzierżawy łowieckiej stanowi dysponowanie „prawem do wykonywania na terenie obwodu władczych uprawnień państwa wynikających z przepisów prawa łowieckiego”. Z przedstawionej powyżej charakterystyki prawnej umowy dzierżawy obwodu łowieckiego TK wyprowadził wniosek, że norma wynikająca z art. 29 ust. 1 p.l., nieprzewidująca udziału właściciela gruntu w procesie zawierania umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, nie narusza żadnych konstytucyjnie chronionych praw właściciela gruntu. W swojej istocie w ogóle nie wprowadza ona żadnego ograniczenia jego prawa własności, gdyż wynikają one z innych przepisów.

W swoich rozważaniach TK odwołał się do wyroku P 19/13 i przyjął, że obciążenia właściciela gruntu wchodzącego w skład obwodu łowieckiego naruszające jego prawo własności wynikają z decyzji o włączeniu nieruchomości do obwodu łowieckiego. Tym samym ich źródłem nie jest zawarcie umowy o dzierżawę lub oddanie obwodu w zarząd, a objęcie ich reżimem obwodu łowieckiego. Dlatego środki ochrony prawa własności w przedmiotowym kontekście powinny być nakierowane na tryb podejmowania i skutki decyzji o włączeniu gruntu do obwodu łowieckiego. Trybunał podkreślił przy tym, że środki takie zostały przyznane właścicielom nieruchomości, częściowo w wykonaniu wyroku P 19/13, przez ustawę nowelizującą. W rezultacie w wyroku K 45/16 orzekł, że art. 29 ust. 1 p.l. jest zgodny z ustawą zasadniczą.

3. *Źródło naruszenia uprawnień właścicielskich.* Zarówno wyrok P 19/13, jak i wyrok K 45/19 oparte są na założeniu, że do naruszeń uprawnień właścicielskich dochodzi na skutek podjęcia przez sejmik województwa uchwały o jego podziale na obwody łowieckie i wyznaczeniu ich granic. Utworzenie obwodu łowieckiego umożliwia Skarbowi Państwa wydzierżawienie lub oddanie go w zarząd podmiotowi, który będzie w nim prowadził gospodarkę łowiecką. Ustalenie jego granic określa przestrzenny zakres wykonywania prawa polowania przez dzierżawców lub zarządców. Nie skutkuje ono jednak automatycznie powstaniem obowiązku prowadzenia tej gospodarki. W momencie podjęcia uchwały nie ma jeszcze podmiotu, na którym taki obowiązek mógłby ciążyć.

Dopiero rozporządzenie przez Skarb Państwa prawem polowania w danym obwodzie powoduje, że po stronie koła łowieckiego, jako dzierżawcy, lub zarządcy obwodu oddanego w zarząd powstaje obowiązek prowadzenia w nim gospodarki łowieckiej. Jednocześnie po stronie właścicieli nieruchomości położonych na terenie obwodu powstaje jego korelat – obowiązek znoszenia związanych z tym działań, zwłaszcza wykonywania polowań.

Zakładając, że nieruchomość musi być włączona do jakiegoś obwodu łowieckiego¹⁹, należy uznać, że decyzja, który to będzie obwód, zasadniczo nie ma

¹⁹ W skład obwodów łowieckich wchodzi wszystkie grunty, z wyjątkiem tych wymienionych w art. 26 p.l. Są to: 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z wyjątkiem re-

dla jej właściciela praktycznego znaczenia²⁰. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w odniesieniu do decyzji, kto będzie prowadził gospodarkę łowiecką na terenie danego obwodu łowieckiego. Ta decyzja ma dla właściciela znaczenie zasadnicze, ponieważ na swojej nieruchomości będzie musiał znosić działania tego podmiotu. Co najważniejsze jednak, to właśnie podmiot wyłoniony w toku tego postępowania będzie zobowiązany do wynagradzania właścicielowi szkód łowieckich obejmujących zarówno szkody wyrządzone przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych, jak i przy wykonywaniu polowania (art. 46 ust. 1 p.l.).

Trybunał ma oczywiście rację, stwierdzając w wyroku K 45/16, że nie ma podstaw, aby właścicielowi nieruchomości przyznać status strony umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Ta czynność prawna jest formą rozporządzania przez Skarb Państwa przysługującym mu prawem polowania. Jej skutkiem jest jednak ingerencja w prawo własności właścicieli nieruchomości objętych granicami danego obwodu łowieckiego. Dlatego też musi ona spełniać przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a szczególności przesłankę proporcjonalności *sensu stricto*.

To samo rozumowanie, które TK przeprowadził w wyroku P 19/13 w odniesieniu do automatycznych skutków decyzji o utworzeniu obwodu łowieckiego w postaci ograniczenia prawa własności w kontekście przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*, ma zastosowanie do rozporządzania przez Skarb Państwa przysługującym mu prawem polowania, czyli do wydzierżawiania obwodu lub oddawania go w zarząd. Argumentacja TK znajduje pełne zastosowanie także w tej sytuacji – konieczność realizacji celów łowiectwa, tj. zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zwierzyny nie uzasadnia pozbawienia właścicieli nieruchomości możliwości udziału w tym procesie.

O ile w wyroku P 19/13 Trybunał zauważył, że ustawodawca nie przewidział obowiązku informowania właściciela nieruchomości o toczącym się procesie tworzenia obwodów łowieckich, o tyle nie dostrzegł takiego samego problemu w wyroku K 45/16 w odniesieniu do procesu wydzierżawiania obwodu łowieckiego. Tymczasem decyzja w tej kwestii ma znacznie większe znaczenie praktyczne dla właściciela nieruchomości. W szczególności musi on wiedzieć, do kogo składać wnioski o szacowanie szkód łowieckich wyrządzonych przez zwierzynę.

4. Nowelizacja prawa łowieckiego w 2018 r. i jej skutki. Wykonując wyrok TK w sprawie P 19/13, Sejm uchwalił ustawę nowelizującą. Zgodnie z nowym

zerwotów 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 one być 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.

²⁰ Wyjątkiem może być sytuacja, gdy właściciel nieruchomości chciałby, aby cała nieruchomość została włączona do jednego obwodu łowieckiego, dzięki czemu miałby do czynienia z jednym tylko podmiotem zobowiązanym do wynagradzania szkód łowieckich.

brzmieniem art. 27 podziału na obwody i wyznaczenia ich granic dokonuje nadal sejmik województwa. Projekt uchwały jest przygotowywany przez marszałka wspieranego przez zespół będący jego organem opiniodawczo-doradczym. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele zarządu województwa, dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, przedstawiciele PZŁ oraz izby rolniczej. Z głosem doradczym w pracach zespołu uczestniczą także przedstawiciele dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich z terenów danego województwa. Projekt uchwały jest upubliczniany w trybie określonym w ustawie.

Właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości²¹ objętych projektem uchwały mogą składać uwagi do projektu – w okresie nie krótszym niż 21 dni. Zgłoszone uwagi są rozpatrywane przez marszałka województwa. O uwagach nieuwzględnionych przez marszałka rozstrzyga sejmik województwa, podejmując uchwałę w sprawie podziału na obwody.

Uchwała o podziale województwa na obwody łowieckie określa ich granice. Uwagi właściciela nieruchomości mogą więc dotyczyć przede wszystkim ich proponowanego przebiegu. Innymi słowy, właściciel może wnioskować o przesunięcie jego nieruchomości lub jej części z obwodu X do obwodu Y. Biorąc pod uwagę, że w obu przypadkach nieruchomość jest objęta reżimem obwodu łowieckiego, a jego dzierżawca czy zarządca nie jest jeszcze znany, praktyczne znaczenie takiej zmiany dla wnioskodawcy jest niewielkie.

Szczególne znaczenie mają uwagi dotyczące wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego. Taką możliwość przewiduje wprost art. 27 ust. 12, statuuje, że przy ich rozpatrywaniu uwzględnia się szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które 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. Tak więc wniosek o wyłączenie ma charakter wyjątkowy i może być oparty wyłącznie na jednej z dwóch przesłanek – trudność w prowadzeniu gospodarki łowieckiej lub konieczność zaprzestania lub istotnego ograniczenia prowadzonej na nieruchomości działalności.

Pierwsza ze wskazanych przez ustawodawcę przesłanek nawiązuje do definicji obwodu łowieckiego w art. 23 ust. 1 p.1.: „obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa”. Tak więc właściciel nieruchomości składający wniosek o wyłączenie w zasadzie zwraca uwagę organowi, że ze szczególnego charakteru jego nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności wynika, iż nie mieści się ona w definicji obwodu łowieckiego. O ile wyłączenie z obwodu łowieckiego nieruchomości, której szczególne właściwości uniemożliwiają prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej jest w pełni uzasadnione²², o tyle możliwość wyłączenia ze względu na prowadzoną działalność budzi poważne wątpliwości. Podział województw na obwody łowieckie jest dokonywany raz na kilkadziesiąt lat. Są one wydzierżawiane na lat dziesięć.

²¹ Dla ułatwienia w dalszej części mowa będzie wyłącznie o właścicielach nieruchomości, przy czym wszystkie odniesienia do nich powinny być rozumiane jako obejmujące także użytkowników wieczystych.

²² Aczkolwiek sytuacja taka ma niewątpliwie wyjątkowy charakter.

W trakcie jednego okresu dzierżawy na danej nieruchomości może być prowadzona rozmaita działalność. Nawet jeżeli w momencie podejmowania uchwały działalność taka jest niekompatybilna z prowadzeniem na niej gospodarki łowieckiej, to przecież w krótkim czasie sytuacja może się zmienić. Należy zauważyć, że 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 z tego tytułu jest zupełnie nieuzasadnione²³.

W wyroku P 19/13 TK zwrócił uwagę na niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli nieruchomości, których nieruchomość jest objęta reżimem obwodu łowieckiego. Informacja o tym, w którym obwodzie położona jest jego nieruchomość, jest niezbędna właścicielowi w realizowaniu uprawnień przyznanych mu przez prawo łowieckie, a w szczególności prawa do dochodzenia odszkodowania za szkody łowieckie od dzierżawcy obwodu. Ten mankament został usunięty przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej (art. 27 ust. 8).

W ustawie nowelizującej Sejm przyznał właścicielom nieruchomości, będącym osobami fizycznymi, prawo do zakazania wykonywania polowania na danej nieruchomości. Skorzystanie z niego wymaga jedynie złożenia stosownego oświadczenia przed starostą w formie pisemnej (art. 27b). Wprowadzony w ten sposób zakaz jest jego prawem osobistym i wygasa najpóźniej z chwilą jego śmierci. Może on być też odwołany w każdej chwili. Tak więc ci właściciele nieruchomości, którzy nie złożyli wniosków o wyłączenie ich gruntu z obwodu łowieckiego lub których wnioski nie zostały uwzględnione, mogą wykorzystać tę nową instytucję w celu uniknięcia znoszenia wykonywania polowań na swoich nieruchomościach.

Ze względu na uproszczoną procedurę ustanawiania zakazu wykonywania polowania można było przypuszczać, że będzie ona szeroko stosowana. Doświadczenie kilku lat obowiązywania ustawy nowelizującej pokazuje jednak, że tak się nie stało. Zastosowanie tego przepisu zostało bowiem bardzo ograniczone przez pozbawienie właścicieli, którzy zakazali wykonywania polowania na swoim gruncie, możliwości dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę w okresie obowiązywania zakazu (art. 48 pkt 7 p.1.).

Wejście w życie ustawy nowelizującej spowodowało konieczność przeprowadzenia w całym kraju procedury tworzenia obwodów łowieckich i określenia ich granic. Proces ten zakończył się dopiero na początku 2022 r., kiedy to ostatnie sejmiki podjęły stosowne uchwały. Po jego zakończeniu rozpoczął się proces wydzierżawiania nowo utworzonych obwodów kołom łowieckim, który zakończył się w drugim kwartale 2022 r.

Po dziewięciu latach od wyroku P 19/13 mamy więc do czynienia z nowym stanem faktycznym. Na pierwszy rzut oka uprawnienia przyznane właścicielom nieruchomości w ustawie nowelizującej znacząco poprawiły ich sytuację. W rzeczywistości jednak żadne z nich (z wyjątkiem obowiązku informacyjnego) nie przyniosło im praktycznych korzyści. Zapewne to było powodem wystąpienia przez KRIR z wnioskiem do TK.

²³ Zwłaszcza biorąc pod uwagę, że właściciel ma możliwość zakazania wykonywania polowania na swojej nieruchomości w trybie art. 27b p.1., dodanego przez omawianą ustawę.

Wprawdzie po wejściu w życie ustawy nowelizującej wszystkie obwody łowieckie zostały utworzone w nowym trybie, jednakże zdecydowana większość z nich pozostała w swoich dotychczasowych granicach²⁴. Zatem tylko niewielu właścicieli gruntów skorzystało na nowych uprawnieniach²⁵. Można zatem postawić tezę, że ustawa nowelizująca, mimo że zrealizowała wskazówki TK zawarte w wyroku P 19/13, nie uwzględniła interesów właścicieli nieruchomości w sposób, który byłby dla nich satysfakcjonujący, tym bardziej że nowo utworzone obwody łowieckie zostały wydzierżawione lub oddane w zarząd tym samym podmiotom, które prowadziły na nich gospodarkę łowiecką dotychczas. Spowodowały to obowiązujące kryteria oceny wniosków o wydzierżawienie oraz kryteria oceny ? składających je kół łowieckich²⁶, faworyzujące obecnych dzierżawców. Skutkiem tego przy odnawianiu dzierżawy zawarcie umowy z innym kołem niż to, które dotychczas dzierżawiło dany obwód, jest możliwe tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Podsumowując, można stwierdzić, że pomimo uwzględnienia przez Sejm wskazówek TK mających na celu zapewnienie „odpowiednich środków ochrony praw właścicieli nieruchomości” nowy stan faktyczny nie różni się w istotny sposób od tego, który istniał przed uchwaleniem ustawy nowelizującej. Tak więc po kilku latach prac nad nowym podziałem województw na obwody łowieckie i ich wydzierżawieniem sprawdziło się powiedzenie francuskiego pisarza, że „im bardziej rzeczy się zmieniają, tym bardziej pozostają takie same”.

5. *Model ustrojowy łowiectwa a istota prawa własności.* W wyroku P 13/19 Trybunał wskazał, że prawo łowieckie jest niespójne ze współczesnymi standardami ochrony praw i wolności i wymaga całościowej reformy: „Niniejszy wyrok – podobnie jak poprzedni [z 6.11.2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119, dotyczący łowieckiego sądownictwa dyscyplinarnego – W.D.] – 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”. Sejm dotychczas nie podjął się przeprowadzenia całościowej reformy prawnych uwarunkowań prowadzenia gospodarki łowieckiej.

Reforma, o której przeprowadzenie TK apelował do Sejmu, wymaga szerszej analizy zgodności podstawowych założeń modelu ustrojowego łowiectwa

²⁴ W niniejszych rozważaniach pominięte zostały te obwody, których granice zostały zmienione w wyniku przyjęcia przez ustawę nowelizującą zasady, że obwód łowiecki musi być położony całkowicie w ramach jednego województwa (art. 27 ust. 1).

²⁵ Wnioski właścicieli nieruchomości o wyłączenie ich gruntów z obwodów łowieckich były z reguły odrzucane przez sejmiki wojewódzkie. Podjęte uchwały były często zaskarżane, jednakże sądy administracyjne nie uwzględniały uwag skarżących. Przykładowo, WSA w Białymstoku w wyroku z 8.06.2021 r. (II SA/Bk 343/21, LEX nr 3199432) wyraził pogląd, że ustawa nowelizująca przewidziała „skuteczne środki ochrony prawnej dla właścicieli nieruchomości”; zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.12.2021 r., II SA/Go 407/21, LEX nr 3274698.

²⁶ Kryteria te określa rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 18.01.2021 r. w sprawie trybu składania i rozpatrywania wniosków o dzierżawę obwodów łowieckich oraz kryteriów oceny tych wniosków i wnioskodawców, Dz.U., poz. 139.

z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności. W szczególności chodzi o pozbawienie właścicieli nieruchomości prawa polowania²⁷. Trybunał miał okazję do przeanalizowania tej kwestii w sprawie P 19/13, bowiem NSA w swoim pytaniu prawnym podniósł także zarzut naruszenia istoty prawa własności. Uchylił się jednak od jego rozpoznania – stwierdził, że wobec uznania, iż kwestionowane normy naruszają art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie ma potrzeby wypowiedzania się w tej kwestii.

Oderwanie prawa polowania od prawa własności nieruchomości powoduje, że jej właściciel nie tylko musi znosić wykonywanie polowania na swoim gruncie przez podmioty, na których wybór nie ma wpływu, ale także jest pozbawiony możliwości uzyskiwania przychodów z tego tytułu. Tymczasem, zgodnie z orzecznictwem TK, przepisy prawne, które ograniczają korzystanie przez właściciela z uprawnień do rozporządzania rzeczą, pobierania z niej pożytków i korzystania z niej, ingerują w prawo własności. Z naruszeniem istoty prawa własności mamy zaś do czynienia wówczas, „gdy regulacje prawne, mimo że nie znoszą samego prawa własności, to jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji”²⁸. Dlatego też pytanie o naruszenie istoty prawa własności w tym przypadku nie jest pozbawione podstaw.

Jakie byłyby konsekwencje przywrócenia prawa polowania właścicielom nieruchomości? Przede wszystkim mogliby oni być stronami umów dzierżawy obwodów łowieckich i tym samym otrzymywać świadczenia pieniężne od wybranych przez siebie podmiotów prowadzących gospodarkę łowiecką na ich gruntach. Przywrócenie właścicielom nieruchomości prawa polowania spowodowałoby także uzyskanie przez nich prawa do prowadzenia gospodarki łowieckiej na swoich gruntach. Gdyby mieli je wykonywać osobiście, takie rozwiązanie, zwłaszcza w kontekście dużego rozdrobnienia własności rolnej w Polsce, niewątpliwie uniemożliwiłoby jednak prowadzenie tej gospodarki w sposób racjonalny i efektywny. Podstawowym warunkiem racjonalności i efektywności w tym kontekście jest bowiem prowadzenie jej na dużych obszarach. Warunek ten niewątpliwie spełniają obecne, duże obwody łowieckie²⁹.

Aby umożliwić prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej w warunkach prawa polowania powiązanego z prawem własności nieruchomości, należałoby wprowadzić rozwiązanie wzorowane na tym, które funkcjonowało do 1952 r. pod rządami rozporządzenia w odniesieniu do obwodów wspólnych³⁰. Obwody łowieckie utworzone przez państwo i obejmujące wszystkie nieruchomości

²⁷ Historycznie prawo polowania stanowiło element prawa własności nieruchomości, aczkolwiek z czasem wyodrębniło się jako odrębne prawo przysługujące właścicielowi gruntu. W ten sposób prawo polowania było ukształtowane na gruncie rozporządzenia – szerzej zob. W. Daniłowicz, *Prawo polowania...*, s. 169–172.

²⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 548.

²⁹ Minimalna wielkość obwodu łowieckiego wynosi 3 tys. ha (art. 23 p.1.).

³⁰ Zasadniczo takie samo rozwiązanie funkcjonuje współcześnie w większości krajów europejskich. W większości z nich ustawodawcy umożliwili też powstanie obwodów własnych właścicieli gruntów, których powierzchnia nie może być jednak mniejsza od ustawowo określonego minimum. Właściciel takiego obwodu może samodzielnie pro-

gruntowe położone na ich terenie byłyby zarządzane przez spółki łowieckie, których członkami byłiby, z mocy prawa, wszyscy właściciele gruntów leżących na terenie danego obwodu. Zarząd spółki byłby odpowiedzialny za wydzierżawienie obwodu podmiotom uprawnionym przez ustawodawcę do prowadzenia gospodarki łowieckiej i podział przychodów z tego tytułu między właścicieli gruntów, proporcjonalnie do ich wielkości³¹. Taki model zapewnia najbardziej racjonalne wyważenie dwóch konstytucyjnie chronionych wartości – prawa własności przysługującego właścicielom nieruchomości oraz ochrony środowiska (w zakresie dbania o zwierzęta łowne)³².

6. *Wnioski i sugestie de lege ferenda.* Pomimo zmian wprowadzonych do prawa łowieckiego przez ustawę nowelizującą model ustrojowy łowiectwa nie spełnia oczekiwań właścicieli nieruchomości. Stoją oni nadal na stanowisku, że wykonywanie polowania przez osoby trzecie na ich gruntach, bez ich zgody i bez wynagrodzenia, narusza konstytucyjnie chronione prawo własności. Można oczekiwać, że w nieodległej przyszłości problem ten znów pojawi się w debacie publicznej. Jego kompleksowe rozwiązanie wymagałoby całościowej reformy modelu ustrojowego łowiectwa, na co wskazywał TK.

Częściowe zaspokojenie oczekiwań właścicieli nieruchomości, bez całościowej reformy modelu gospodarki łowieckiej, mogłoby polegać na przyznaniu im dodatkowych środków ochrony nakierowanych na tryb wydzierżawiania obwodów łowieckich i oddawania ich w zarząd. W szczególności chodzi o zapewnienie właścicielom gruntów udziału w tym procesie. Jako minimum, dodatkowe uprawnienia mogłyby być analogiczne do tych, które zostały im przyznane przez ustawę nowelizującą w procesie tworzenia obwodów łowieckich. Byłyby one zatem ograniczone do zgłaszania uwag w procesie wydzierżawiania obwodu lub oddawania go w zarząd. Uwagi te miałyby na celu przede wszystkim zidentyfikowanie tych podmiotów, które nie dają gwarancji dobrej współpracy z właścicielami nieruchomości w trakcie prowadzenia gospodarki łowieckiej na ich gruntach, a w szczególności nie dają gwarancji terminowego regulowania należności z tytułu szkód łowieckich.

Wybór dzierżawcy obwodu łowieckiego powinien zostać całkowicie przekazany w ręce starostów i dyrektorów regionalnych LP, którzy nie byłiby związani wskazaniem PZŁ. Właścicielom nieruchomości przysługiwałoby prawo składania wniosków, które byłyby przedmiotem rozpoznania w tym procesie. Takie samo prawo przysługiwałoby PZŁ oraz wójtom i właściwym izbom rolniczym. W tej sytuacji decyzja podejmowana byłaby samodzielnie przez podmioty niezwiązane z wnioskodawcami. Realizacja prawa właścicieli nieruchomości do udziału w procesie wydzierżawiania obwodów łowieckich wymagałaby także zmiany kryteriów oceny wnioskodawców i wniosków o dzierżawę obwodu.

wadzić w nim gospodarkę łowiecką – szerzej zob. W. Daniłowicz, *Prawo polowania...*, s. 151 i n.

³¹ Funkcje te mogłyby wykonywać także władze gminy. W ten sposób system ten funkcjonuje np. w niektórych austriackich krajach związkowych.

³² Szerzej zob. W. Daniłowicz, *Łowiectwo a obowiązek państwa dbałości o środowisko*, *Studia Prawnoustrojowe* 2019, nr 43, s. 67 i n.