



RP 726315/13

Warszawa, 2013 -08-20.

## MINISTER ŚRODOWISKA

DLPgt-024-56/32013/13

Dot.RPO-726315-I/13/MSW/MW



Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca

Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanowienie Rzecznika*

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 lipca 2013 r. wnioskujące o analizę przedstawionych wątpliwości zawartych w tym piśmie, pragnę przedstawić poniższe stanowisko:

Zgodnie z art. 34 ustawy Prawo łowieckie do zadań Polskiego Związku Łowieckiego należy prowadzenie gospodarki łowieckiej, jednakże należy wskazać, iż gospodarka łowiecka prowadzona jest w ponad 4700 obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 PŁ). W chwili obecnej Polski Związek Łowiecki jest zarządcą zaledwie kilkudziesięciu obwodów łowieckich zgrupowanych w ośrodkach hodowli zwierzyny. Warto w tym miejscu nadmienić, iż ustawa Prawo łowieckie wprowadza przymus wydzierżawienia obwodu łowieckiego przez PZŁ wyłącznie w przypadku jeśli żadne koło łowieckie nie jest zainteresowane jego dzierżawą (art. 28 ust. 1a ustawy Prawo łowieckie).

Nie sposób również podzielić do końca opinii, że ustawa Prawo łowieckie pozostawia szeroki zakres swobody Polskiemu Związkowi Łowieckiemu w zakresie normowania wymogów członkostwa w Związku. To nie Statut – jak zostało to w piśmie wskazane – normuje wymagania wobec kandydata, a wynikają one wprost z ustawy Prawo łowieckie. Zakres ten jest normowany przez art. 42 oraz art. 32 ust. 5 Prawa łowieckiego. Przepisy te tworzą spójną całość i spełnienie ustawowych wymogów warunkuje prawo wykonywania polowania oraz członkostwo w Polskim Związku Łowieckim.

Analiza art. 42 oraz art. 42a Prawa łowieckiego nie powinna budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Uwarunkowanie wykonywania polowania do członka Polskiego Związku Łowieckiego lub cudzoziemca, o którym mowa w art. 42a ust. 1 Prawa łowieckiego służy temu, iż stawia merytoryczną „poprzeczkę” wobec potencjalnych myśliwych. Wykonywanie polowania

uwarunkowane jest od posiadania uprawnień do wykonywania polowania, a więc od rękopijmy wiedzy i umiejętności, która została sprawdzona przed odpowiednią komisją. W skład komisji egzaminacyjnej wchodzi – zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie uprawnień do wykonywania polowania (Dz. U. z 2010 r., nr 3, poz. 19 ze zm.) - przewodniczący wyznaczony przez Polski Związek Łowiecki, dwaj przedstawiciele Polskiego Związku Łowieckiego, przedstawiciel samorządu województwa wyznaczony przez marszałka województwa, przedstawiciel Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wyznaczony przez dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz przedstawiciel Policji wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego Policji. Wspomniany skład warunkuje bezstronność przeprowadzanych egzaminów. Kwestię dotyczącą „uprawnionych podmiotów do wykonywania polowania” oraz przymusu zrzeszania się zostanie uregulowana w projekcie zmiany ustawy Prawo łowieckie, który będzie umożliwiał w przypadku odmowy przyjęcia do Polskiego Związku Łowieckiego, odwołanie się do sądu.

Pozwolenie na broń palną do celów łowieckich – w Polsce – może uzyskać jedynie członek Polskiego Związku Łowieckiego. Obywatel polski, przebywający za granicą stale (def. ustawowa - przebywający z zamiarem stałego pobytu za granicą) może uzyskać pozwolenie na broń palną myśliwską w kraju obecnego zamieszkania zgodnie z tamtejszymi przepisami. Może zatem przyjechać do Polski, wykupić polowanie, wwieźć do Polski broń palną myśliwską i z niej wykonywać polowanie (np. na podstawie europejskiej karty broni) - po spełnieniu ustawowych przesłanek. Natomiast Polak mieszkający w Polsce, nie ma sposobności legalnie posiadać broni palnej myśliwskiej z której mógłby wykonywać polowanie o ile nie jest członkiem PZŁ. Dopuszczenie takiej osoby do wykonywania polowania byłoby całkowicie pozbawione logiki.

Oczywiście istnieje problem z legalną definicją „przebywania z zamiarem stałego pobytu za granicą”, jednakże w dotychczasowej praktyce nie spotkano się z problemem dotyczącym tej kwestii. Należy wskazać, iż od zainteresowanego odbiera się jedynie oświadczenie. Życiowe doświadczenie wskazuje, iż jeżeli zainteresowany obywatel Polski nabył uprawnienie do posiadania broni palnej myśliwskiej w kraju innym niż Polska i może ją legalnie wwieźć do Polski, należy przyjąć, iż centrum jego życia, a więc zamiar pobytu stałego, jest poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy - Prawo łowieckie polowanie może być wykonywane przez członków Polskiego Związku Łowieckiego lub cudzoziemców, o których mowa w art. 42a ust. 1, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego. W dalszych regulacjach prawnych również powyższa norma znajduje odzwierciedlenie, stąd podczas polowania uprawniony do jego wykonywania zobowiązany jest posiadać m.in. legitymację członkowską Polskiego Związku Łowieckiego, jednak wymóg ten nie dotyczy cudzoziemców wymienionych w art. 42a ust. 1 i art. 43 ust. 1.

Na podstawie art. 42a ustawy Prawo łowieckie uprawnienia do wykonywania polowania posiadają także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, jeżeli posiadają uprawnienia do wykonywania polowania w państwie członkowskim Unii Europejskiej i złożą egzamin uzupełniający w języku polskim przed komisją, o której mowa w art. 42 ust. 4 pkt 3, ust. 6 pkt 3 i ust. 7 pkt 3, z obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej przepisów dotyczących zasad i warunków wykonywania polowania, a także listy gatunków zwierząt łownych oraz okresów polowań na te zwierzęta, a w przypadku uprawnień selekcyjnych także zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierzyny płowej. Uprawnienia, o których wyżej mowa, wygasają po upływie 5 lat od dnia egzaminu.

Reasumując, cudzoziemiec, o którym mowa w art. 42 ust 1 ustawy Prawo łowieckie do wykonywania polowania w Polsce nie musi uzyskać członkostwa w Polskim Związku Łowieckim, jednakże musi spełnić inne warunki ustawowe, jak np. posiadanie upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego lub pozwolenie na posiadanie broni myśliwskiej (lub inny dokument uprawniający do jej posiadania).

Staż łowiecki, będący warunkiem w pewnych wypadkach, uzyskania uprawnień do wykonywania polowania trwa rok i jest odbywany w kole łowieckim lub ośrodku hodowli zwierzyny. Staż łowiecki jest całkowicie bezpłatny. Zgodnie z § 16 Statutu PZŁ Zarząd Okręgowy może zobowiązać koło łowieckie lub ośrodek hodowli zwierzyny do przyjęcia kandydata do odbycia stażu łowieckiego. Nie jest znany przypadek, kiedy zainteresowany zwrócił się do Zarządu Okręgowego, a ten odmówił skierowania na staż łowiecki.

Uznając jednak zasadność uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich w tej kwestii, zostaną podjęte stosowne kroki legislacyjne w celu obligatoryjnego umożliwienia odbycia stażu, przy okazji nowelizacji ustawy - Prawo łowieckie w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. oraz związanych z tym zmian w Statucie PZŁ.

Interpretacja, jakoby Zarząd Okręgowy PZŁ decydował czy obywatel polski będzie mógł polować jest interpretacją nieuprawnioną. Pomijając kwestię, iż zainteresowany może odbywać staż w jednym z ponad 2500 kół łowieckich i kilkuset ośrodkach hodowli zwierzyny, które są także w zarządzie innych podmiotów niż PZŁ, należy wskazać na art. 42 ust 5 Prawa łowieckiego określający instytucję stażu łowieckiego, w tym wskazujący osoby od niego ustawowo zwolnione. Zatem wniosek, iż nie jest spełnione konstytucyjne wymaganie ograniczenia praw i wolności w formie ustawy jest bezpodstawne lub co najmniej mocno dyskusyjne.

Nadmienić należy również, iż przynależność do Polskiego Związku Łowieckiego oraz prawo do wykonywania polowania nie jest konstytucyjnym prawem w myśl art. 31 ust 3 Konstytucji. Warto w tym miejscu zacytować fragment z uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 6 listopada 2012 r.: „Prawa i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone

dyscyplinarnym rozstrzygnięciem organów PZŁ, są zróżnicowane. Wiele spośród nich nie ma charakteru praw i wolności konstytucyjnych. Charakteru takiego nie ma zwłaszcza szczególnie doniosłe dla członka PZŁ prawo wykonywania polowania.”

Analizując kwestię tworzenia obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela należy w pierwszym rzędzie zauważyć, iż sytuacja, gdy zindywidualizowana nieruchomość wchodzi w skład obwodu łowieckiego nie zmienia niczego w statusie właściciela nieruchomości. Każda nieruchomość znajdująca się na terenie Polski podlega – pomimo braku zgody właściciela – zaszeregowaniu ze względu na podział terytorialny (jednostki administracyjne, sądowe, pocztowe itd.). Zauważyć ponadto należy, iż taki podział nie ma znaczenia z punktu widzenia właścicielskiego statusu. Zabieg włączenia nieruchomości (przypisania) do konkretnego obwodu łowieckiego ma charakter porządkowy (administracyjny) ze względu na ochronę środowiska. Podział na terytorium Polski na obwody łowieckie jak i późniejsze wydzierżawienie prawa do wykonywania polowania na nich, nie wpływa na istotę wykonywania prawa własności.

Poruszając kwestię braku zgody właścicieli nieruchomości na przeprowadzanie polowania na terenie jego nieruchomości, wskazać należy, iż jest to konsekwencja podziału administracyjnego na obwody łowieckie. Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 dopuszcza, po spełnieniu kryterium „ochrona środowiska”, ograniczenie „prawa do rozporządzania nieruchomością”. Warty podkreślenia jest fakt, iż ustawodawca w sposób jednoznaczny w art. 1 ustawy Prawo łowieckie przesądził, że łowiectwo – w tym wykonywanie polowania – jest elementem ochrony środowiska, zatem korzysta z konstytucyjnej ochrony. Warto dodać, iż brak zgody nie powinien być wiązany z dopuszczalnością wyrządzenia przez osoby wykonujące polowanie jakichkolwiek szkód w nieruchomości właściciela. Jeżeli w trakcie polowania dojdzie do wyrządzenia szkody – na podstawie art. 46 Prawa łowieckiego, jak również na zasadach ogólnych z kodeksu cywilnego – wykonujący polowanie ponoszą za nie odpowiedzialność. Warto nadmienić, iż ustawodawca w art. 12 wprowadził wymóg uzyskania zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu na pewne zabiegi mające wpływ na wykonywanie prawa własności – np. wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (służącym zarazem do zapobiegania szkodom łowieckim w uprawach). Zatem działanie takie (wznoszenie urządzeń łowieckich) bez uprzedniej zgody właściciela byłoby działaniem bezprawnym.

Można zgodzić się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich powołującego się na uzasadnienie pytania prawnego NSA, w którym podnosi się „że w świetle tychże przepisów za przyzwoleniem państwa prywatne grunty służą- wbrew woli ich właścicieli- pewnej grupie osób jako miejsce uprawiania sportu i rekreacji, a także pewnej grupie przedsiębiorców jako źródło

pozyskiwania dochodu z działalności gospodarczej”, ale nie jest prawdziwe stwierdzenie, że prowadzi to do utraty wartości nieruchomości.

Odnosząc się do zarzutu utraty wartości nieruchomości z uwagi na objęcie jej w skład obwodu łowieckiego należy zauważyć, iż nie istnieje jakiegokolwiek ekonomiczne uzasadnienie takiego wniosku. Właściciel nieruchomości nie ma wpływu – poza wyjątkiem np. ogrodzenia nieruchomości – czy na jego nieruchomość „wejdzie” zwierzyna, będąca własnością Skarbu Państwa. Takie przybywanie zwierzyny na nieruchomości jest zdarzeniem niedającym się przewidzieć w czasie i miejscu. Zdarzenie takie nie wpływa na wykonywanie prawa własności. Właściciel nie jest także za każdym razem „wzbogacony” z uwagi na wtargnięcie zwierzyny łownej na teren jego nieruchomości. Wykonywanie polowania, które może się ewentualnie odbyć się na prywatnej nieruchomości skutkuje tym, iż zwierzyna pozyskana stanie się własnością dzierżawcy/zarządcy obwodu łowieckiego. Absurdalnym należy uznać stan prawny, w którym właściciel – nie mający żadnych zasług w tym, że konkretne zwierze pojawiło się na jego nieruchomości, a nie na sąsiedniej, czerpie korzyści z pozyskania zwierzyny. W tym miejscu warto nadmienić, iż w obecnym stanie prawnym za szkody łowieckie odpowiada dzierżawca/zarządca obwodu łowieckiego. Dzierżawca lub zarządca ponosi również często niemałe koszty prowadzenia gospodarki łowieckiej, w tym także związane z dbałością o stan środowiska w danym obwodzie łowieckim. Dodać należy, że z uwagi na brak możliwości wyłączenia nieruchomości ze składu obwodu łowieckiego, brak jest jakiegokolwiek podstawy do stwierdzenia, iż nieruchomość nieznajdująca się w obwodzie łowieckim przedstawia wartość wyższą.

W związku z tym, iż obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy Prawo łowieckie w celu dostosowania jej przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., o sygn. akt K21/11, zwracam się z prośbą o przesłanie kopii tych skarg w celu ich analizy, także pod kątem wnioskodawców, którzy być może otrzymali już wyczerpujące informacje z resortu i nie uznali ich za satysfakcjonujące.

Podsumowując, należy stwierdzić, że opinie konstytucjonalistów w sprawie konstytucyjności, bądź nie, niektórych zapisów ustawy Prawo łowieckie są podzielone. Zaliczyć można do nich takich znawców prawa, jak: prof. dr hab. Jan Wawrzyniak Instytut Prawa PAN, prof. dr hab. Paweł Sarnecki Katedra Prawa Konstytucyjnego UJ, prof. zw. dr hab. Wojciech Radecki Instytut Nauk Prawnych PAN.

Obowiązek zapewnienia zgodności obowiązujących przepisów ze standardami konstytucyjnymi oraz konwencyjnymi jest trudny do realizacji przy rozbieżnych opiniach, natomiast po ostatecznym rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny, prace legislacyjne są natychmiast uruchamiane. Informowaliśmy już wcześniej, że przygotowywanie wersji rządowej nowelizacji ustawy Prawo łowieckie zostało rozpoczęte, niezależnie od inicjatywy ustawodawczej poselskiej (druk poselski 1155) oraz inicjatywy senackiej (druk senacki 1534). Jakkolwiek

ograniczenie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r. ustala ramy tej nowelizacji, to jednak dyskusja zainicjowana nią ma znacznie szerszy zasięg.

Podniesione ww. wątpliwości wymagają jednak wysoce specjalistycznej oceny prawnej, w tym także oceny co do zgodności z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na pewno w interesie Państwa jest respektowanie praw i wolności obywateli, jest to bezsporne i wymaga natychmiastowej reakcji, jak ma to teraz miejsce. Natomiast w rozważaniach należy także wziąć pod uwagę interes państwa, jakim jest prowadzenie jednolitej polityki wobec populacji dzikich zwierząt łownych chronionych prawem łowieckim oraz koszty realizowania tej polityki.

Nie negując potrzeby odpowiedniej nowelizacji ustawy Prawo łowieckie, należy jednak stwierdzić, że wybór ostatecznego jej kierunku wymaga głębokiej analizy sposobu prowadzenia gospodarki łowieckiej, także pod względem ekonomicznym, aby nie spowodować negatywnych skutków dla budżetu państwa.

Z poważaniem

Z up. MINISTRA  
PODSEKRETARZ STANU  
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY

Janusz Zaleski