



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 19/13
BAS-WPTK-1546/13

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpł. dnia	25. 04. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2013 r. (sygn. akt P 19/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.), w zakresie, w jakim w skład obwodów łowieckich włącza nieruchomości prywatne wbrew woli ich właścicieli,

2) art. 27 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie w jakim podział na obwody łowieckie oraz zmiana granic tych obwodów dokonywana jest w drodze uchwały sejmiku województwa,

3) art. 27 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim podział na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów dokonywana jest w procedurze pomijającej udział właścicieli nieruchomości prywatnych,

są zgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Jako przedmiot kontroli Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA albo pytający sąd) wskazuje art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.; dalej: p.ł. albo prawo łowieckie), „w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości”.

Według art. 26 p.ł.:

„W skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

- 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z wyjątkiem rezerwatów 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 być one 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”.

Natomiast drugi ze wskazanych przepisów – art. 27 ust. 1 p.ł. – stanowi:

„Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej”.

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów p.ł. określa cztery kategorie terenów, które z mocy prawa są wyłączone z obwodów łowieckich. Prawo łowieckie przewiduje, iż do obszarów wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie mogą być

zaliczone pewne tereny ze względu na ich gospodarcze przeznaczenie. Na terenach wyłączonych powinny być realizowane cele przyrodniczo-ochronne, bytowo-mieszkaniowe czy też produkcyjne (T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 87). Zgodnie z art. 26 pkt 1 p.1., wyłączeniem objęte są wszystkie parki narodowe i rezerwy przyrody według definicji zawartej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.; dalej: u.o.p.). Co do zasady zatem parki narodowe nigdy nie wchodzą w skład obwodów łowieckich, natomiast jakkolwiek rezerwy przyrody nie wchodzą w skład obwodów łowieckich, to plan ochrony (zadania ochronne) dla określonego rezerwatu przyrody może wyznaczyć obszary, na których będzie dozwolone polowanie (W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 140). Tereny w granicach administracyjnych miast, na zasadzie wyjątków (jeśli granice miast obejmują większe obszary leśne lub rolne), mogą wejść w skład obwodu łowieckiego. Natomiast w miejscowościach niezaliczanych do miast z obwodów łowieckich mogą zostać wyłączone tylko zabudowania oraz drogi wewnątrz miejscowości. Natomiast tereny określone w art. 26 pkt 4 p.1. nie wchodzą w skład obwodów łowieckich w granicach ogrodzeń (nawet prowizorycznych).

Według art. 27 ust. 1 p.1., organami upoważnionymi do podziału obszaru kraju na obwody łowieckie są sejmiki województw, które czynią to w drodze odpowiedniej uchwały. Każdy sejmik dokonuje podziału w obrębie własnego województwa, po zasięgnięciu opinii właściwych podmiotów, tj. dyrektora Regionalnej Dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: dyrektor RDLP), Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ) oraz izby rolniczej. Uchwały sejmików województwa w sprawach obwodów łowieckich (podział, zmiana granic) – jak wszystkie akty prawa miejscowego – podlegają publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

2. Pytanie prawne zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym sprawy zawistej przed NSA.

Uchwałą z lutego 2008 r. (nr) Sejmik Województwa L (dalej: Sejmik WL), w uzgodnieniu z Sejmikiem Województwa D , Sejmikiem Województwa W i Sejmikiem Województwa Z , dokonał podziału województwa I na obwody

łowieckie. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa L (Nr , poz.) i weszła w życie marca 2008 r. Powyższy akt został zmieniony uchwałą z października 2009 r. (nr), opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa L (nr , poz.), poprzez uściślenie przebiegu granic obwodów łowieckich, określając je w sposób bardziej szczegółowy.

Na powyższe uchwały Sejmiku WL skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G (dalej: WSA) wnieśli G B i R B Zaskarżonym aktom zarzucili, iż naruszają one ich interes prawny poprzez naruszenie prawa własności do nieruchomości gruntowej położonej w granicach obwodu łowieckiego, faktycznie pozbawiając ich prawa do korzystania i posiadania nieruchomości. W odpowiedzi na skargę Sejmik WL wniósł o jej oddalenie w całości. Zarządzeniem przewodniczącego z kwietnia 2012 r. skargi zostały rozdzielone.

Wyrokiem z czerwca 2012 r. (sygn. akt) WSA oddalił skargę G B i R B na uchwałę sejmiku WL z lutego 2008 r. (nr) w sprawie podziału województwa l na obwody łowieckie, uznając, iż jest niezasadna. W ocenie WSA, zarzut skarżących jest bezzasadny, bowiem zaskarżona uchwała ingeruje w treść prawa własności w zakresie dopuszczalnym przez obowiązujący porządek prawny.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożyli G B i R B

II. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty pytającego sądu

1. Jak wynika z analizy pytania prawnego, NSA kwestionuje zgodność z postanowieniami ustawy zasadniczej art. 26 p.1. w zakresie, w jakim w skład obwodów łowieckich wchodzi – wbrew woli właściciela – nieruchomości prywatne.

Zdaniem NSA: „[...] zaskarżone przepisy ingerują nie tylko w uprawnienie właściciela do korzystania z nieruchomości zgodnie ze swoją wolą, lecz również w pozostałe uprawnienia składające się na treść prawa własności, tj. do rozporządzania rzeczą i pobierania z niej pożytków. Ponadto ww. przepisy ograniczają prawo własności w ten sposób, że ich zastosowanie prowadzi do

obniżenia wartości nieruchomości, za co właściciel nie uzyskuje żadnej rekompensaty” (pytanie prawne, s. 18). Jak wskazuje NSA: „art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego są niezgodne z zasadą niezbędności, wynikającą z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dla osiągnięcia celu ustawodawcy nie jest bowiem konieczne całkowite pominięcie woli właściciela gruntu włączanego do obwodu łowieckiego” (pytanie prawne, s. 24).

2. Rekapitulacja zarzutów kierowanych pod adresem art. 27 ust. 1 p.1. jest dość skomplikowana. Przepis art. 27 ust. 1 p.1. wymaga, aby przed wydaniem uchwały o utworzeniu obwodu łowieckiego właściwy sejmik województwa zasięgnął opinii jedynie niektórych (enumeratywnie wskazanych w tym przepisie) podmiotów. Pomimo, iż art. 27 ust. 1 p.1. jest wskazywany przez pytający sąd łącznie z art. 26 p.1. (powtarzająca się formuła „zaskarżone przepisy”), analiza argumentacji zawartej w pytaniu prawnym prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, wątpliwości NSA budzi fakt, iż to organ samorządu terytorialnego (sejmik województwa) jest właściwy do podjęcia uchwały o utworzeniu obwodu łowieckiego, co jego zdaniem stanowi o „niezgodności z zasadą wyłączności ustawy wynikającą z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Po drugie, wątpliwe jest „wyłączenie wszelkiego udziału właściciela w procesie wydawania uchwały o utworzeniu obwodu” i „ustanowienie obwodu łowieckiego jako wynik jednostronnego władczego rozstrzygnięcia sejmiku województwa”. Powyższe wskazuje, iż NSA kwestionuje zgodność przepisu w zakresie w jakim nie przewiduje on konieczności zasięgnięcia opinii właściciela nieruchomości w trakcie procesu podziału na obwody łowieckie.

Powyższe ustalenia pozwoliły Sejmowi sprecyzować przedmiot kontroli w sposób wskazany w *petitum* stanowiska. Wydaje się, że zaproponowana formuła w większym stopniu koresponduje zarówno z przedstawionymi w pytaniu prawnym argumentami, jak i z treścią kwestionowanych przepisów; nie pociąga natomiast za sobą zmiany istoty rozpatrywanego problemu.

3. Ponadto w uzasadnieniu pytania prawnego wobec instytucji prawnej obwodu łowieckiego sformułowane są liczne zastrzeżenia, które sygnalizują wiele istotnych zagadnień, takich jak np. zakres i dolegliwość ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na skutek prowadzenia polityki łowieckiej, brak ekwiwalentu dla

właściciela nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego oraz brak wyrównania szkody poniesionej z tytułu „obniżenia wartości nieruchomości” (pytanie prawne, s. 17-18). Wydaje się zatem, iż wątpliwości NSA dotyczą, poza wskazanymi jako przedmiot kontroli art. 26 i art. 27 ust. 1 p.1., także wielu innych przepisów prawa łowieckiego, których pytający sąd nie uczynił i – biorąc pod uwagę przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, w tym przede wszystkim przesłankę funkcjonalną – nie mógł uczynić przedmiotem pytania prawnego. Z tych względów wymienione kwestie, jakkolwiek w swej istocie doniosłe, to jednak poboczne względem głównych problemów konstytucyjnych, zostaną uwzględnione w dalszych rozważaniach jedynie jako kontekst normatywny zakwestionowanych art. 26 i art. 27 ust. 1 p.1.

2. Wzorce konstytucyjne

1. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały

spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

2. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że: „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takie, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu,

że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja». Wprowadź koncepcję tę – w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi – Trybunał rozciąga także na inne prawa lub wolności, jednak nie powinno ująć uwadze, że art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje wyłącznie nienaruszalność prawa własności – które to pojęcie w znaczeniu konstytucyjnym pokrywa się z cywilistycznym rozumieniem własności. W wypadku prawa własności do elementów konstytutywnych, składających się na jego istotę, Trybunał Konstytucyjny zaliczył m.in. możliwość czerpania korzyści z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

Jak już wskazano, przepisowi art. 64 ust. 3 Konstytucji przypisuje się szczególną rolę w interpretacji prawa własności i granic jego ochrony, ponieważ – w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji – odnosi się on tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych (tak wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; zob. także wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02). Dystynkcja ta jest – zdaniem Trybunału – w pełni świadomym rozstrzygnięciem ustrojodawcy. W efekcie Trybunał podziela wyrażony w piśmiennictwie pogląd, że „sposób sformułowania art. 64 ust. 3 Konstytucji «stanowi formę dodatkowego zaakcentowania prymarnej pozycji tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych, które zostały pominięte w art. 64 ust. 3 Konstytucji» (L. Garlicki,

komentarz do art. 64, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 18)".

3. Analiza zgodności

1. Przechodząc do analizy zgodności wskazanych przepisów prawa łowieckiego z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i innych praw majątkowych, należy podkreślić, iż własność (także inne prawa bezwzględne podobne do własności) nie ma charakteru absolutnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jakkolwiek prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, nie może być w żadnym wypadku traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać pewnym ograniczeniom (zob. przykładowo wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07; 29 lipca 2013 r., sygn. akt SK 12/12). Ustawodawca zwykły wytycza granice tych praw, poza którymi ich wykonywanie nie korzysta z ochrony (art. 5 k.c.). Kodeks cywilny, ujmując treść prawa własności, jako korzystanie z rzeczy, pobieranie pożytków i rozporządzanie nią przez właściciela z wyłączeniem innych osób, wkomponowuje w treść tego pojęcia interwencje państwa, stanowiąc, że właściciel może to czynić w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa (art. 140 zd. 1 k.c.). Bez względu na model ustrojowy państwa, charakter prowadzonej polityki czy tradycje, dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności. W konsekwencji ustawowe granice treści i wykonywania prawa własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające – pod określonymi warunkami – na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Niektóre przepisy mają charakter cywilnoprawny i wynikają z norm prawa cywilnego. Tytułem przykładu można przywołać, znajdujące uzasadnienie w konieczności ochrony praw i interesów osób trzecich, przepisy dotyczące prawa sąsiedzkiego (art. 144 i n. k.c.) czy też art. 142 k.c., który zezwala na użycie, a nawet uszkodzenie lub zniszczenie cudzej rzeczy w stanie tzw. wyższej konieczności, jeżeli jest to konieczne dla odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym lub majątkowym osoby działającej lub osoby trzeciej. Większość

ograniczeń prawa własności ma jednak charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego (zob. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. akt, SK 9/98; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). W kontekście niniejszej sprawy mamy do czynienia z sytuacjami o takim właśnie wyjątkowym charakterze.

2. Zgodnie z przepisami prawa łowieckiego, obwód łowiecki – pomimo, iż jest wydzielony w trybie administracyjnym – nie jest jednostką podziału administracyjnego terytorium kraju, a jego granice wyznacza sejmik województwa (art. 27 ust. 1 p.1.). Ustawowa definicja obwodu łowieckiego oparta jest na przesłance określonej powierzchni gruntu. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 p.1. obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. W szczególnych przypadkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, mogą być tworzone, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni (art. 23 ust. 2 p.1.). Obwód łowiecki jest zatem obszarem istotnym ze względu na prowadzoną na nim działalność łowiecko-hodowlaną. Ważną kwestią, o ile nie priorytetową, jest w tym przypadku ciągłość powierzchni obwodu, tj. jednolita rzeźba terenu, stosunki wodne, rodzaj gleby, roślinności czyli cały występujący na danym terenie ekosystem, oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, takie jak: zabudowa, stopień urbanizacji, istnienie zakładów przemysłowych. Innym słowy, dokonany podział na obwody łowieckie nie pokrywa się z granicami administracyjnymi czy też granicami geodezyjnymi działek, a o podziale decydują przede wszystkim warunki przyrodnicze i geograficzne (por. wyrok WSA w Białymstoku z 15 października 2009 r., sygn. akt II SA/BK 441/09; wyrok WSA w Lublinie z 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 657/09). W związku z powyższym, granice obwodu powinny przebiegać zgodnie z trwałymi elementami rzeźby terenu, naturalnymi lub naniesionymi (por. art. 25 p.1.). Ponadto, ustalając granice obwodu łowieckiego, należy brać pod uwagę, by był to obszar pozwalający na prowadzenie samodzielnej, niezależnej od sąsiednich obszarów, gospodarki łowieckiej (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *op. cit.*, s. 24). Gospodarka łowiecka jest jedną z dziedzin łowiectwa, rozumianego jako element ochrony środowiska przyrodniczego, obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej

(art. 1 p.1.). Ustawodawca definiuje gospodarkę łowiecką jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4 ust. 1 p.1.). Obejmuje ona w szczególności planowe kierowanie rozwojem zwierząt, polegające na dokarmianiu, planowym odstrzale, przesiedlaniu i innych zabiegach, których celem jest podniesienie stanu ilościowego zwierzyny do górnej granicy pojemności danego łowiska, utrzymanie jej w dobrej kondycji fizycznej i zachowanie oraz zapewnienie warunków rozwoju gatunkom ginącym, a także urządzenie ostoi, nasiloną likwidację szkodników łowieckich i chorób, urządzenie karmowisk, oszczędzanie przed odstrzałem sztuk dorodnych, przyszłościowych (*ibidem*). Gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez ich dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 p.1.), którymi – poza Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, instytucjami naukowo-dydaktycznymi oraz jednostkami, które przed dniem wejścia w życie prawa łowieckiego prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny – mogą być tylko koła łowieckie albo PZŁ. Prowadzi się ją w oparciu o roczne plany łowieckie oraz wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 3 p.1.). Roczne plany łowieckie sporządzane są przez koła łowieckie-dzierżawców obwodów łowieckich, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i podlegają zatwierdzeniu przez nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z PZŁ (art. 8 ust. 3a p.1.). Z kolei wieloletnie łowieckie plany hodowlane sporządzają dyrektorzy Regionalnych Dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z marszałkiem województwa i PZŁ (art. 8 ust. 3e p.1.). W ramach prowadzonej gospodarki łowieckiej, PZŁ uzgadnia ze starostą wydanie decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym (art. 45 ust. 3 p.1.), występuje z wnioskiem o wydzierżawienie obwodów łowieckich (art. 29 ust. 1 p.1.), organizuje szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego (art. 34 pkt 7 p.1.). Z powyższego wynika, że zarówno tworzenie obwodów łowieckich, jak i prowadzenie na ich terenie, w ściśle określony sposób i w konkretnym celu, gospodarki łowieckiej stanowi spójny model.

W art. 26 p.1. ustawodawca *explicite* wskazał jakie obiekty i tereny, ze względu na ich gospodarcze przeznaczenie, nie wchodzą w skład obwodów łowieckich. Przykładowo, wyłączenie z obwodów łowieckich miast i innych miejscowości jest oczywiste ze względu na duże zagęszczenie ludzi i w zasadzie brak możliwości prowadzenia w nich gospodarki łowieckiej (w drodze wyjątku dopuszcza się możliwość utworzenia obwodów łowieckich z terenów położonych w granicach

administracyjnych miast i innych miejscowości lub włączenia tych terenów w skład sąsiednich obwodów, co wynika z faktu, iż nie zawsze granica administracyjna miejscowości pokrywa obszar jej zwartej zabudowy). Wyliczenie zawarte w art. 26 p.1. jest wyczerpujące (por. wyrok SN z 4 lipca 2002 r., sygn. akt I CKN 795/00). Ustawodawca nie przewidział zatem żadnej instytucji „wyłączenia z obwodu łowieckiego” ze względu na prawo własności i brak zgody właściciela. Ewentualna próba wprowadzenia tego typu regulacji doprowadziłoby do sytuacji, w której powstawałyby swoiste „enklawy”, co jest nie tylko sprzeczne z istotą i celem prawa łowieckiego, w zakresie nieprzerwalności terenu, ale nie dawałoby gwarancji należytej ochrony zwierzyny łownej będącej elementem środowiska przyrodniczego. Jak podkreśla się w doktrynie, tylko duże obwody łowieckie, które nie są przedzielone wyłączonymi terenami, gwarantują odpowiednią ochronę (por. W. Radecki, *op. cit.*, s. 145). Innymi słowy, próba zmiany obecnej sytuacji prawnej (np. wprowadzenie mniejszych obwodów, umożliwienie tworzenia „enklaw” ze względu na brak zgody właściciela nieruchomości) mogłaby godzić w dobro o charakterze ogólnym, jakim jest środowisko naturalne, którego ochrona stanowi dyrektywę konstytucyjną.

3. Za nietrafne należy uznać zarzuty pytającego sądu, iż „utworzenie” obwodu łowieckiego na nieruchomości, bez zgody właściciela, narusza istotę prawa własności. Jak wskazano powyżej, Trybunał Konstytucyjny podkreśla niedopuszczalność przyjmowania rozwiązań normatywnych, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Do istotnych elementów prawa własności sąd konstytucyjny zalicza m.in. możliwość korzystania z przedmiotu własności pobierania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Ponadto, jak wskazuje Trybunał, możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym kontekście trudno zaakceptować zasadność podstawowego zastrzeżenia pytającego sądu, mającego prowadzić do stwierdzenia, iż kwestionowane przepisy naruszają postanowienia ustawy zasadniczej.

Objęcie nieruchomości obwodem łowieckim a *limine* nie uniemożliwia korzystania z tej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Jak wynika chociażby ze stanu faktycznego, na kanwie którego NSA wystąpił z pytaniem prawnym, położenie nieruchomości na terenie obwodu łowieckiego w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie podjęcia działalności w określonym zakresie (*scil.* założenia stawów rybnych i prowadzenia hodowli). Skarżący, którzy wnieśli skargę kasacyjną, uzyskali nawet stosowne pozwolenie wodnoprawne na wykonanie stawów rybnych. Na marginesie warto wskazać, iż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.), w miejscach szczególnie przydatnych do prowadzenia chowu lub hodowli ryb mogą być ustanawiane obręby hodowlane. Innymi słowy, trudno doszukać się, w jaki sposób objęcie nieruchomości obwodem łowieckim miałyby utrudniać prowadzenie chowu, hodowli ryb czy też inny sposób wykorzystania nieruchomości. Właściciele terenów *de facto* jedynie „tolerują” prowadzenie gospodarki łowieckiej, która – jak wskazano powyżej – musi uwzględniać podstawowe kierunki użytkowania danych terenów i jest wykonywana w warunkach stałego polepszania zwierzynie środowiska jej bytowania.

Co prawda, na terenach objętych obwodami łowieckimi – zgodnie z art. 42 p.1. – wykonywane są polowania, którym właściciel z różnych względów może być przeciwny. Stanowią one jednak istotny element gospodarki łowieckiej i mają na celu m.in. utrzymanie odpowiedniej struktury oraz liczebności populacji zwierzyny właściwej dla zapewnienia równowagi ekosystemów. Innymi słowy, regularne organizowanie polowań jest niezbędne. Obecnie obowiązujące przepisy zawierają szczegółowe regulacje dotyczące sposobu i zasad wykonywania polowań. Zgodnie z § 28 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. Nr 61, poz. 548 ze zm.), dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego, kierując się troską o bezpieczeństwo osób i mienia, uprzednio zawiadamia właściwych miejscowo nadleśniczych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o terminach organizowanych przez siebie polowań zbiorowych. W przypadku polowań indywidualnych informacja o miejscu i czasie ich wykonywania jest każdorazowo odnotowana przed ich rozpoczęciem w „książce ewidencji” pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym. Innymi słowy, udostępniane informacje umożliwiają właścicielom zapoznanie się z terminami polowań. Ponadto obowiązujące regulacje

zawierają szereg przepisów gwarantujących bezpieczeństwo osób postronnych podczas polowań (zakaz strzelania do zwierzyny w odpowiedniej odległości od zabudowań czy miejsc zebrań publicznych, zakaz strzelania do celów nierozpoznanych). W tym miejscu warto nawiązać do pisma Ministra Środowiska (dalej: MŚ) z 14 stycznia 2014 r. (DP-025-2/1056/13/WB), przedstawionego na prośbę Trybunału Konstytucyjnego i dołączonego do akt sprawy. Jak wskazuje MŚ: „Skargi właścicieli nieruchomości dotyczące włączenia ich własności do obwodu łowieckiego składane są do Ministerstwa Środowiska niezwykle rzadko. W ciągu roku są to zazwyczaj jedna lub kilka skarg [...] skarżący nie tyle kwestionują objęcie nieruchomości obwodem łowieckim, ile bardziej sposób wykonywania polowania lub sam fakt polowania przez myśliwych. Więcej skarg (do 10 rocznie) Ministerstwo Środowiska otrzymuje na brak wykonywania polowania na nieruchomościach [...] Podkreślenia wymaga zatem, że skargi [...] nakierowane są na zintensyfikowanie prowadzonej gospodarki łowieckiej [...] Natomiast zjawisko skarżenia się właścicieli nieruchomości na włączenie ich własności w obwód łowiecki lub na uporczywość prowadzenia gospodarki łowieckiej praktycznie nie występuje”. Przedstawione przez MŚ informacje potwierdzają przedstawione powyższej stanowisko, iż samo prowadzenie działalności łowieckiej na terenie włączonym do obwodu nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności w aspekcie uprawnienia do korzystania z jej przedmiotu. Analiza treści normatywnej kwestionowanych przepisów prawa łowieckiego w kontekście przedstawionych zarzutów wskazuje, iż właściciel nieruchomości, może w zasadzie wykonywać wszystkie istotne uprawnienia właścicielskie. Stopień ograniczenia, polegającego na pozbawieniu właściciela nieruchomości możliwości prowadzenia określonych działań, jest w tym przypadku niewielki. Należy przy tym podkreślić, że oceny tej nie może zmienić ewentualny, jednostkowy kazus nieprawidłowych relacji między właścicielem nieruchomości a członkami koła łowieckiego, z jakim ma – jak się wydaje – do czynienia NSA w sprawie leżącej u podstaw pytania (pytanie prawne, s. 2-3).

Zdaniem pytającego sądu, uprawnienie do korzystania z gruntu przez właściciela jest także ograniczone poprzez „jego przeniesienie” wbrew woli na inne podmioty. W tym zakresie wątpliwości NSA koncentrują się wokół umowy dzierżawy. Na marginesie jedynie – żaden ze wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów nie dotyczy bowiem zagadnień z tym związanych i przedstawiona w tym zakresie argumentacja wydaje się być irrelevantna dla toczącego się postępowania – należy

zwrócić uwagę na cechy samej umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Nie stanowi ona bowiem klasycznej cywilnej umowy dzierżawy, gdzie strony same określają jej przedmiot czy też obszar. Przy umowie dzierżawy uregulowanej w prawie łowieckim jej przedmiot stanowi obszar gruntu określony aktem prawa miejscowego. Wszystkie elementy tej umowy podlegają ograniczeniom na podstawie przepisów prawa. Dotyczy to wyboru strony, warunków umowy, trybu jej zawierania i kontroli umowy (zob. K. Heliniak, *Administracyjnoprawne aspekty łowiectwa jako elementu ochrony przyrody*, Rzeszów-Lublin 2003, s. 208-209; wyrok WSA w Lublinie z 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 657/09). Ponadto czynsz dzierżawy nie jest dochodem wydzierżawiającego (tj. dyrektora RDLP czy też starosty), który jest zobowiązany go rozliczyć (przekazać) nadleśnictwom i gminom według zasad określonych w art. 31 ust. 2 p.1.

Jak słusznie wskazuje pytający sąd, prawo łowieckie nie ogranicza w żaden sposób uprawnień właściciela do rozporządzania własnością czy też pobierania z niej pożytków (pytanie prawne, s. 17). Pomimo powyższej konstatacji, NSA podnosi, iż wskazane uprawnienia właściciela „choć formalnie niezakazane – są *de facto* iluzoryczne”. Poparcie powyższego ma stanowić m.in. następujące twierdzenie: „[...] włączenie gruntu w skład obwodu łowieckiego prowadzi do istotnego obniżenia jego wartości. Ustawodawca nie przewidział natomiast wyrównania szkody poniesionej z tego tytułu”. W opinii Sejmu, biorąc pod uwagę poczynione wcześniej uwagi, trudno zaakceptować tezę, zgodnie z którą „samo włączenie gruntu w obwód łowiecki prowadzi do obniżenia jego wartości” (*notabene* w okolicznościach sprawy rozpatrywanej przez NSA nieruchomości była objęta obwodem łowieckim jeszcze przed jej nabyciem przez skarżących).

W odniesieniu natomiast do kwestii jakichkolwiek „kompensacji” należy podkreślić, iż przepisy prawa łowieckiego wprowadzają zaostrzony rygor odpowiedzialności kół łowieckich i Skarbu Państwa za wyrządzone szkody łowieckie, tj. dokonane przez zwierzęta łowne zniszczenia plonów, pól, ogrodów i upraw leśnych. Wynika to zapewne z faktu, iż ustawodawca ze względu na gospodarkę łowiecką wprowadza pewne ograniczenia uprawnień określonych podmiotów, które to uprawnienia mogłyby służyć ochronie ich mienia przed działalnością wywołaną zachowaniem zwierząt objętych całoroczną ochroną. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „W przepisie tym [art. 46 p.1. – uwaga własna] szkody łowieckie są rozumiane szerzej niż wynika to z potocznego rozumienia tego terminu. Obejmuje on obowiązkiem

wynagrodzenia nie tylko szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania, czyli przez polujących, ale także szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta łowne w uprawach i płodach rolnych [...] Unormowany w art. 46 Pr.łow. obowiązek wynagrodzenia szkód łowieckich zalicza się do przypadków odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek wykonywania praw podmiotowych lub prowadzenia oznaczonej działalności na podstawie upoważnienia ustawowego. Ze względu na to, że korzystne społecznie prowadzenie oznaczonej działalności może zarazem wywoływać szkodliwe skutki dla otoczenia, ustawodawca – upoważniając do prowadzenia tej działalności – nakłada na prowadzącego działalność zaostrzoną odpowiedzialność za typowe szkodliwe jej następstwa. Zaostrzenie odpowiedzialności we wspomnianych przypadkach polega na odejściu od zasady winy i umożliwieniu uwolnienia się od odpowiedzialności tylko przez wykazanie ściśle określonych okoliczności, wykazujących związek z działalnością, która doprowadziła do szkody. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 46-49 Pr.łow. rozwiązuje konflikt interesów między dwiema dziedzinami gospodarki – gospodarką łowiecką i rolnictwem (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2007 r., III CZP 67/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 54). Skoro w interesie gospodarki łowieckiej ograniczone zostały środki zabezpieczające grunty rolne przed wdzieraniem się na nie zwierzyny łownej (art. 9 ust. 1 pkt 2 Pr.łow.), należało nałożyć na podmioty prowadzące tę gospodarkę odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych. Celem art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. i przepisów z nim związanych jest więc skompensowanie przez podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką wspomnianych szkód na gruntach, których charakter nie pozwala stworzyć skutecznych zabezpieczeń przed wolno żyjącą zwierzyną łowną. Ustanowioną w art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. odpowiedzialność odszkodowawczą wyłącza tylko wykazanie jednej z okoliczności wymienionych w art. 48 Pr.łow., wśród których nie ma przesłanek egzoneracyjnych zwykle wyłączających odpowiedzialność opartą na zasadzie ryzyka (siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego lub wyłączna wina osoby trzeciej), co sprawia, że omawiana odpowiedzialność bywa ujmowana jako odpowiedzialność absolutna lub bezwzględna albo zaliczana do szczególnej grupy przypadków odpowiedzialności z tytułu ryzyka” (wyrok SN z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07). Co więcej, odpowiedzialność unormowana w przepisach prawa łowieckiego nie wyłącza odpowiedzialności przez zarządcę lub dzierżawcę obwodu

łowieckiego albo inny podmiot na zasadach ogólnych, czyli na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych, za inne szkody niż określone w art. 46 ust. 1 p.1., zarówno w mieniu, jak na osobie, wyrządzone przez zwierzynę łowną lub w związku z polowaniem (por. wyroki SN z: 17 czerwca 1966 r., sygn. akt I CR 360/66; 7 września 2000 r., sygn. akt I CKN 1212/99; 28 stycznia 2005 r., sygn. akt II CK 363/04; 10 czerwca 2005 r., sygn. akt II CK 719/04; 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07).

Z powyższego wynika, iż rygor odpowiedzialności za wyrządzone szkody łowieckie ma charakter odpowiedzialności obiektywnej; jej przesłanką nie jest wina (dzierżawcy czy też zarządcy obwodu łowieckiego). Nawet wzorowe prowadzenie gospodarki łowieckiej i dołożenie wszelkich starań w celu zapobiegnięcia powstaniu szkód nie zwalnia od odpowiedzialności. Co więcej, zdaniem części doktryny i orzecznictwa odpowiedzialność ta ma charakter odpowiedzialności „absolutnej” (por. T. Müller, Z. Zwolak, *op. cit.*, s. 150; uchwała SN z 30 września 1994 r., sygn. akt III CZP 124/94; podjęta w okresie obowiązywania ustawy łowieckiej z 1959 r.). *Ratio legis* przepisów prawa łowieckiego w zakresie odpowiedzialności za szkody łowieckie sprowadza się do rozwiązywania konfliktów pomiędzy sferą prywatną (wykonywaną przez posiadaczy) a sferą publiczną. Przepisy te pełnią funkcje kompensacyjne związane z ograniczeniami prawa własności nieruchomości prywatnych, które z mocy prawa ponoszą właściciele gruntów ze względu na potrzebę realizacji interesu publicznego. Konstytucyjna zasada ochrony własności wyrażona w art. 64 Konstytucji wymaga, aby odszkodowanie w pełni pokrywało wyrządzone szkody w uprawach. Zgodnie z orzecznictwem sądowym oraz nauką prawa, pojęcie „uprawy” na tle przepisów prawa łowieckiego rozumiane jest bardzo szeroko i obejmuje przykładowo także sad, ogród, plantacje. Również w odniesieniu do wykonywania polowań, prawo łowieckie nie wskazuje by przesłanką odpowiedzialności za wyrządzone szkody była wina, dlatego należy przyjąć, iż odpowiedzialność zarządy lub dzierżawcy jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka.

Trudno natomiast znaleźć racjonalne argumenty uzasadniające postulat pytającego sądu, by „ustawodawca przewidział wyrównanie szkody poniesionej z tytułu włączenia gruntu w skład obwodu łowieckiego”. Pomimo braku „ekwiwalentu” za samo objęcie nieruchomości obwodem łowieckim, zastrzona *de lege lata*

odpowiedzialność prowadzi w konsekwencji do uprzywilejowania pozycji wierzyciela (właściciela nieruchomości objętej obwodem łowieckim).

4. Jak podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, sformułowanie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00). W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98), Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia przed ustawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – powinna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. także wyroki TK z: 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07).

Na gruncie niniejszej sprawy określenie zasad, wartości lub dóbr konstytucyjnych, których ochrona stanowi uzasadnienie rozwiązania przyjętego w kwestionowanych przepisach prawa łowieckiego, jest stosunkowo łatwym zadaniem. Odnosząc się do katalogu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazać należy przede wszystkim konieczność ochrony środowiska (naturalnego) zarówno przez władze publiczne (art. 5, art. 74 ust. 2 Konstytucji), jak i przez obywateli (art. 86 Konstytucji). Z samej zasady proporcjonalności, z której wyprowadza się zakaz

nadmiernej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, wynika wprost możliwość ich ograniczenia dla ochrony środowiska. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 maja 2006 r. (sygn. akt P 32/05): „Konstytucja w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw m.in. dla «ochrony środowiska». Wyraźne wskazanie tej przesłanki w art. 31 ust. 3 akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, t. III). Wymagania w dziedzinie ochrony środowiska rzutują przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej; mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nienaruszaniu istoty prawa własności. Środowisko stanowi wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu”. Natomiast w wyroku z 28 listopada 2013 r. (sygn. akt K 17/13), nawiązując do swoich wcześniejszych poglądów, sąd konstytucyjny zaakcentował: „W wyroku o sygn. K 23/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą (wyrok z 6 czerwca 2006 r., OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62). W pewnych wypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). Pojęcie «bezpieczeństwo ekologiczne» należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów «bezpieczeństwa ekologicznego», ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i n.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla –

uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”. Trybunał w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał „wymiar ekologiczny rozpatrywanych przez siebie spraw”: „[...] jesteśmy nie tylko demokratycznym państwem prawnym, ale i państwem ekologicznym, por. w szczególności art. 5, ale i art. 31 ust. 3 oraz art. 74 i art. 86 Konstytucji” (postanowienie TK z 7 maja 2008 r., sygn. akt SK 14/06). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zdecydowana większość zadań w dziedzinie ochrony środowiska nie ma tylko charakteru lokalnego, mimo że wykonawcą tych zadań będzie samorząd terytorialny. Realizowane będą one głównie w interesie publicznym – ogólnopaństwowym, a dopiero później w interesie publicznym – lokalnym.

Jak wskazano powyżej pojęcie ochrony środowiska występujące w art. 31 ust. 3 Konstytucji, związane jest ściśle z podstawową zasadą ustrojową, jaką jest zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Jak podkreśla się w doktrynie, ochrona środowiska na gruncie przepisów ustawy zasadniczej jest rozumiana bardzo szeroko i obejmuje wszelkiego rodzaju działania nakierowane na zapewnienie nieskażonego powietrza, dostępu do zdrowej wody pitnej czy terenów zielonych, a także ochronę krajobrazu, ukształtowania terenu, sieci wodnej, struktury zalesienia (P. Sarnecki [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 5, s. 6-27). W wyroku z 13 maja 2009 r. (sygn. akt Kp 2/09), w którym Trybunał odnosił się do spraw związanych z ochroną środowiska oraz kompetencjami organu samorządu województwa w kwestii parku krajobrazowego stwierdził: „Jak podkreśla się w doktrynie, postanowienia zawarte w pierwszym rozdziale Konstytucji zbudowane są z pojęć ogólnych, w ustawie zasadniczej niezdefiniowanych, mających jednak ustaloną treść doktrynalną i z reguły znanych judykaturze. Choć więc pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu. Dlatego też można – na potrzeby sprawy niniejszej przyjąć, za ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [...], że «środowisko» to ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku ludzkiej działalności, w szczególności zaś powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz inne elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania

pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 p.o.ś.), «ochrona środowiska» zaś, to ogół działań (albo zaniechań) umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności polegających na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz na przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.)”. Tak szerokie pojmowanie istoty ochrony środowiska może prowadzić do konfliktu z prawem własności. Na poziomie regulacji konstytucyjnej można zaobserwować wyważenie relacji między tymi wartościami, z tym, że wyraźne wskazanie ochrony środowiska w art. 31 ust. 3 dopuszcza nie tylko możliwość ale – jak już to zostało w cytowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazane za L. Garlickim – wręcz wskazuje na potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska. Ponadto rozwiązaniem powstających konfliktów, na płaszczyźnie konstytucyjnej, jest właśnie (powinna być) właśnie zasada zrównoważonego rozwoju. We wspomnianym wyżej wyroku z 13 maja 2009 r. (sygn. akt Kp 2/09), Trybunał wyjaśnił: „«Zrównoważony rozwój» natomiast, to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym działania polityczne, gospodarcze i społeczne są zintegrowane (z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych), w celu zagwarantowania współczesnemu i przyszłym pokoleniom możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb (art. 3 pkt 50 p.o.ś.). Samo pojęcie «zrównoważonego rozwoju» zaczerpnięte zostało z dokumentów prawa międzynarodowego i oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najbardziej ograniczona (jak najmniej szkodliwa), a korzyści społeczne były proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód”. Tak jak w cytowanej sprawie, przedstawione Trybunałowi zagadnienie odnoszące się do obwodów łowieckich należy więc rozważać w kontekście pokrewnych przepisów Konstytucji – art. 74, art. 86, a także art. 31 ust. 3 czyniącego „konieczność dla ochrony środowiska” przesłanką ustanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności.

Zaskarżona regulacja ingeruje zatem w prawo własności w sposób konstytucyjnie dopuszczalny. Sugerowana przez sąd pytający optyka oceny stosownych unormowań, jako godzących w prawa majątkowe właścicieli nieruchomości w obrębie obwodów łowieckich, musiałaby prowadzić do eliminacji tych ostatnich. Równocześnie NSA nie wskazuje alternatywnych (a przy tym realnych) sposobów ochrony przywołanych wyżej dóbr i wartości konstytucyjnych,

z ochroną środowiska naturalnego na czele. Nawiązując do zarzutów sformułowanych w rozpatrywanej sprawie, trudno zatem zgodzić się z pytającym sądem, iż kwestionowane regulacje nie spełniają warunku proporcjonalności.

Podsumowując, dokonanie podziału obszaru województwa na obwody łowieckie i objęcie – także wbrew woli właściciela – konkretnej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest w pełni uzasadnione obowiązkiem państwa podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska (art. 5, art. 74 ust. 2, art. 86 Konstytucji) oraz ograniczeniem pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności i dyrektywą ważenia interesów prywatnych oraz interesu publicznego. W tej sytuacji, utrzymanie obecnych rozwiązań trzeba uznać za zasadne.

5. W okolicznościach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że analizowana regulacja – niezależnie od oceny zasadności argumentów dotyczących naruszenia prawa własności – spełnia formalne przesłanki, o których mowa w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, ma bowiem wyraźną podstawę ustawową.

W tym miejscu należy odwołać się, do nietrafnego zdaniem Sejmu zarzutu, iż wskazane przepisy „naruszają standard wyłączności ustawy”. Instytucja obwodu łowieckiego została wprowadzona ustawą (art. 23 ust. 1 p.1.). Również ustawa wskazuje (art. 24-26 p.1.) jakie czynniki należy uwzględnić przy tworzeniu obwodu. Zakwestionowany art. 26 p.1. włącza wszystkie (co do zasady, tj. z wyjątkami wskazanymi w tym przepisie) nieruchomości prywatne, także wbrew woli ich właścicieli, w skład obwodów łowieckich. Jedyne przebieg granic tych obwodów określany jest w drodze uchwały sejmiku województwa, będącej aktem prawa miejscowego stanowionym przez samorząd województwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 597 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie województwa) i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Trudno w tym zakresie mówić o uznaniowości organu władzy publicznej w zakresie zaliczenia danej nieruchomości w skład obwodu łowieckiego (jeśli już, to w grę wchodzi zaliczenie nieruchomości w skład danego, konkretnego obwodu łowieckiego). To nie sejmik województwa decyduje o zaliczeniu nieruchomości danego typu (także prywatnych) do obwodu łowieckiego, tylko ustawodawca; zaś organ samorządu wyznacza jedynie granice, określając ich przebieg pomiędzy obwodami i ilość obwodów, niejako aplikując przepisy ustawowe. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę

proporcjonalności, upoważnione ustawowo organy mogą wydawać akty prawa miejscowego, aktualizując pewne ograniczenia uprawnień właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości prawnie chronionych. Rozwiązanie powyższe jest zatem prawidłowe i nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Niezależnie od przedstawionego mechanizmu podejmowania uchwał przez sejmiki województw, podkreślić należy, iż do aktów tych – jako aktów prawa miejscowego – znajdzie zastosowanie art. 90 ustawy o samorządzie województwa, w myśl którego „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Innymi słowy, jeśli dotycząca podziału czy też zmiany granic obwodu łowieckiego uchwała sejmiku województwa godzić będzie w interes prawny jakiegoś podmiotu, to podmiot ów będzie mógł najpierw wezwać sejmik do usunięcia naruszenia, a następnie wystąpić na drogę sądową (jak miało to miejsce w sprawie toczącej się przed pytającym sądem).

W kontekście powyższych ustaleń nie sposób uznać niekonstytucyjności przyjętej regulacji ustawowej ze względu na „brak uprawnień opiniodawczych” właścicieli nieruchomości w procedurze podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której to właściciele prywatnych gruntów „wskazują”, „opiniują” (pytający sąd sam nie określa jednoznacznie, jaką konkretnie formę miałyby przybrać taki „udział”) przebieg takich granic oraz wskazać sens tej partycypacji, skoro o włączeniu ich nieruchomości w skład obwodu łowieckiego, pojmowanego generalnie, decydują przepisy ustawy.

6. W rezultacie dokonanych ustaleń należy przyjąć, iż art. 26 i art. 27 ust. 1 p.1. w zakresie wskazanym w *petitum* są zgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz