



Warszawa, 19 marca 2020 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**ADAM BODNAR**

**VII.612.19.2019.MAW**

**Pan  
Michał Woś  
Minister Środowiska  
Ministerstwo Środowiska  
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące ograniczenia biernego prawa wyborczego w kołach łowieckich, w związku z art. 33d ustawy *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2020 r., poz. 67), wprowadzonym nowelizacją z 2018 roku. Przepis ten stanowi, że *w skład organów Polskiego Związku Łowieckiego, a także w skład zarządu koła łowieckiego lub komisji rewizyjnej nie może wchodzić osoba urodzona przed dniem 1 sierpnia 1972 r., która była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1882), w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. lub współpracowała z tymi organami*). Wskazana regulacja została wprowadzona na etapie prac sejmowych nad nowelizacją i nie została omówiona w żadnej opinii, czy też w uzasadnieniu projektowanych przepisów.

Na wstępie należy podkreślić, że w szeroko rozumianej wolności zrzeszania się, zagwarantowanej w art. 58 Konstytucji RP, mieści się również prawo do swobodnego kształtowania struktury organizacyjnej oraz prawo członków do współudziału w decydowaniu o sprawach zrzeszenia. Prawo działania w zrzeszeniu, uczestniczenia w jego pracach i kierowania nim, współkształtowania struktury i programu zrzeszenia, łącznie z

czynnym i biernym prawem wyborczym do jego władz stanowi logiczną konsekwencję – bezpośrednio – wolności przystąpienia do zrzeszenia. Dysponowanie zagwarantowaną konstytucyjnie wolnością zrzeszania się ma na celu działanie w zrzeszeniu wspólnie z innymi jego członkami.

Z prawa do współudziału w decydowaniu o sprawach zrzeszenia wynikają określone konsekwencje dotyczące jego ustroju wewnętrznego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „jak podkreśla się w doktrynie prawnej, prawo współuczestnictwa w decydowaniu o sprawach zrzeszenia nie musi opierać się na zasadzie pełnej równości wszystkich członków, jednak niedopuszczalny jest taki stan rzeczy, w którym doszłoby do wyeliminowania jakiegokolwiek wpływu niektórych członków na podejmowane w zrzeszeniu decyzje. Wynika to z wymogu pewnego demokratyzmu wewnętrznej struktury zrzeszenia (zob. P. Czarny, B. Naleziński, Wolność zrzeszania się, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 599 i n.)” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał w cytowanym wyroku za niezgodny z art. 58 Konstytucji RP art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, pozbawiający członków kas możliwości udziału w walnym zgromadzeniu.

Swoboda zrzeszeń w zakresie określania swoich struktur organizacyjnych i wyboru swoich organów wyklucza nieuzasadnioną ingerencję państwa w wewnętrzne sprawy zrzeszenia. Ponadto, co do zasady, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2009 roku, sygn. akt I CSK 535/08, stowarzyszenia w ramach przyznanej w art. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2019 r., poz. 713; dalej jako: *Prawo o stowarzyszeniach*) samorządności mogą swobodnie kształtować strukturę organizacyjną, a także określać kryteria nabywania i utraty członkostwa. Zagadnienia te powinny być uregulowane w statucie stowarzyszenia (art. 10 pkt 4 *Prawa o stowarzyszeniach*).

Przekładając wskazane wyżej standardy na praktykę funkcjonowania Polskiego Związku Łowieckiego oraz kół łowieckich, należy wskazać, że ustawowe uregulowanie działalności PZŁ, doprowadziło do głębokiej ingerencji ustawodawcy w wolność zrzeszania się obywateli w tego rodzaju organizacjach. Ingerencja ta, w tym wskazywany przez

skarżących art. 33d ustawy *Prawo łowieckie*, doprowadziła do ograniczenia praw obywateli. Ograniczenie wolności zrzeszania się jest oczywiście możliwe, o ile spełnia przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. określone zostało ustawą, jest niezbędne w demokratycznym państwie prawa i zostało wprowadzone ze względu na jedną z wskazanych w Konstytucji przesłanek: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ustawodawca ustanawiając omawiane ograniczenie nie odniósł się do żadnej z tych przesłanek, nie wykazał również, że ograniczenie to jest niezbędne, dlatego można przypuszczać, że wskazana regulacja nieproporcjonalnie ogranicza prawa obywateli.

PZŁ oraz koła łowieckie, będące jego terenowymi organami, wypełniają zadania publiczne, a co za tym idzie, dostęp do działalności w nich chroniony jest również poprzez art. 60 Konstytucji RP (*Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach*). Jak wskazują komentatorzy, „pojęcie służba publiczna należy rozumieć szeroko, nadając mu charakter pojęcia zbiorczego, obejmującego bardzo różne rodzajowo postaci tej służby. Służbą publiczną będzie trwale wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub tylko pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych oraz/lub zaspokajaniem potrzeb publicznych (powszechnych, masowych, powtarzalnych) oraz/lub działanie w interesie publicznym bądź dla osiągnięcia celu publicznego”. Różnicowanie sytuacji obywateli w związku z ich historią zatrudnienia lub służby nie znajduje uzasadnienia na gruncie konstytucyjnym.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), uprzejmie proszę o przedstawienie stanowiska Pana Ministra w niniejszej sprawie, w tym przekazanie, czy do Ministerstwa Środowiska wpływają skargi w tym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/