



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27 września 2016 r.

Adam Bodnar

VII.7202.9.2016.MM

Pan

Jan Szyszko

Minister Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat monitoruje zmiany legislacyjne dotyczące ustawy z dnia 13 października 1995 r. *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.; dalej jako: *Prawo łowieckie*) w związku ze skargami obywateli, z których wynika szeroki zakres problemów wiążących się ze stosowaniem tej ustawy. Przedmiotem jego szczególnej uwagi jest problematyka uprawnień właścicieli nieruchomości włączonych do obwodów łowieckich. Warto zwrócić uwagę, że Rzecznik podejmował dotychczas działania w tym zakresie, m.in. kierując do Ministra Środowiska wystąpienie z dnia 26 lipca 2013 r. (znak pisma: RPO-726315-I/13/MSW/MW).

Jedną z kluczowych kwestii, która w ostatnim czasie budzi poważne wątpliwości, jest problem ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości włączonych w skład obwodów łowieckich na mocy przepisów Prawa łowieckiego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13), po rozpoznaniu pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekł, że ówczesnie obowiązujący art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 Prawa łowieckiego przez to, że upoważniał do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, był niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na odroczenie utraty mocy obowiązującej o okres 18

miesiący, art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego utracił moc obowiązującą z dniem 22 stycznia 2016 r. Pomimo podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie przez Sejm VII kadencji, do dnia dzisiejszego ustawodawca nie dokonał wymaganej przez wyrok TK zmiany przepisów, co budzi poważne wątpliwości co do sposobu kształtowania obwodów łowieckich i respektowania praw właścicieli gruntów w obecnym stanie prawnym. Za niezwykle istotny należy więc uznać projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo łowieckie* (nr z wykazu prac legislacyjnych: UB9), przedstawiony do uzgodnień przez Ministra Środowiska w dniu 3 czerwca 2016 r., będący następnie przedmiotem prac Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz komisji prawniczej Rządowego Centrum Legislacji, które zakończyły się sporządzeniem protokołu z dnia 20 czerwca 2016 r. Obecnie projekt jest rozpatrywany przez Radę Ministrów.

Z punktu widzenia wykonania wskazanego wyżej wyroku TK w sprawie P 19/13 znaczenie mają przede wszystkim art. 27-27b proponowane w projekcie ustawy nowelizującej (wersja z dnia 10 czerwca 2016 r.). Przepisy te mają regulować procedurę podziału terytorialnego województw na obwody łowieckie, instytucję odszkodowania za szkodę spowodowaną objęciem nieruchomości obwodem łowieckim oraz prawo do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na nieruchomości, motywowanym względami światopoglądowymi.

We wskazanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Trybunał zauważył, że na wszystkie te ograniczenia nakłada się dodatkowo niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomość należy do obwodu łowieckiego”. Za nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo własności Trybunał uznał brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy, itd.). Zdaniem Trybunału, ustawodawca w sposób niewłaściwy dokonał

wyważenia podlegających ochronie wartości, a ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska stanowiły nadmierną ingerencję w prawo własności. Należy tutaj podkreślić, że choć Trybunał wskazał, że podstawowym ograniczeniem prawa własności nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego jest obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości, to nie dokonywał on oceny poszczególnych ograniczeń prawa własności, ale wypowiedział się jedynie co do modelu tworzenia obwodów łowieckich, który wiązał się z nałożeniem tych obowiązków na właścicieli. Trybunał wskazał na możliwość wprowadzenia takich rozwiązań, jak szczegółowe procedury informacyjne, odszkodowanie za szkody spowodowane ograniczeniem korzystania z nieruchomości, czy instytucję sprzeciwu wobec polowania na stanowiącej przedmiot własności prywatnej nieruchomości.

Pozytywnie należy ocenić procedurę podejmowania uchwały o podziale na obwody łowieckie, zaproponowaną w projektowanym art. 27 ustawy zmieniającej Prawo łowieckie, bowiem w znacznym stopniu uwzględnia ona treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i przewiduje mechanizm partycypacji właścicieli w procesie tworzenia obwodów i ich zmiany. W art. 27 ust. 9 ustawy nowelizującej przewiduje się możliwość wnoszenia uwag do projektu uchwały przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości, a tym samym gwarantuje ich czynny udział w procedurze. Jednak w **mojej ocenie, z uwagi na niewiążący charakter uwag, warto byłoby rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do ich wnoszenia również o organizacje społeczne, do których statutowych działań należy ochrona środowiska.**

Za czyniący zadość treści orzeczenia Trybunału należy również uznać projektowany art. 27a Prawa łowieckiego, który przyznaje właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu prawo do wystąpienia z roszczeniem o wypłatę odszkodowania w przypadku, gdy objęcie obwodem łowieckim tej nieruchomości uniemożliwi albo istotnie ograniczy dotychczasowy sposób korzystania z niej.

Moje poważne wątpliwości budzi jednak treść zaproponowanego art. 27b Prawa łowieckiego, mającego regulować prawo właściciela albo użytkownika wieczystego do sprzeciwu wobec polowań na jego nieruchomości. W dodawanym w Prawie łowieckim art. 27b ust. 1 wskazano na możliwość wystąpienia do sądu powszechnego z wnioskiem

o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, uzasadniając to swoimi przekonaniem religijnymi lub wyznawanymi zasadami moralnymi. **Z treści ust. 2 tego przepisu wynika natomiast obowiązek wykazania we wniosku rzeczywistych związków z wyznawaną doktryną religijną oraz wskazania w wyznawanej doktrynie religijnej zasad uznających za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub wskazania wyznawanych zasad moralnych, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne.** Należy tutaj podkreślić, że Trybunał w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 19/13 wskazał, że brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy, itd.), nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. W treści uzasadnienia przywołano także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), dotyczące ograniczania prawa własności w związku z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Wskazano m.in. wyrok z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie *Chassagnou i inni przeciwko Francji* (nr skarg 25088/94, 28331/95 i 28443/95), w którym ETPC wskazał, że zmuszanie właścicieli do tolerowania na ich gruncie aktywności, która jest sprzeczna z ich przekonaniem, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności chronionego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). Z kolei w sprawie *Hermann przeciwko Niemcom* (nr skargi 9300/07) ETPC podzielił argumentację skarżącego i orzekł, że obowiązek znoszenia polowań na własnym gruncie nakłada nieproporcjonalny obowiązek na tych właścicieli ziemskich, którzy sprzeciwiają się polowaniom ze względów etycznych. ETPC podkreślił, że okoliczność, iż niemieckie prawo federalne nie przewiduje możliwości uwzględnienia etycznych przekonań właścicieli ziemskich, uzasadnia wnioski o naruszeniu przez pozwane państwo art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Należy tutaj zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny nie uzależnił dopuszczalności sprzeciwu jedynie do sytuacji, w których jest on motywowany względami światopoglądowymi. **Zasadne byłoby więc potraktowanie tej instytucji w sposób szerszy niż ma to miejsce w przytoczonym orzecznictwie ETPC**

i dopuszczenie motywowania sprzeciwu również innymi względami, np. ekonomicznymi.

Przewidziane w projektowanym art. 27b ust. 2 Prawa łowieckiego rozwiązanie należy ocenić negatywnie z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych praw i wolności, a przede wszystkim wyrażonego w art. 53 ust. 7 Konstytucji negatywnego aspektu wolności sumienia i wyznania, polegającego na prawie do nieujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Przepis ten konstruuje po stronie organów państwowych zakaz pytania o światopogląd. Prawo zagwarantowane art. 53 ust. 7 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i jest objęte klauzulą limitacyjną zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Warto tutaj wskazać, że w uzasadnieniu wyroku z 7 października 2015 r. (sygn. akt K 12/14) Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do kwestii obowiązku lekarza korzystającego z klauzuli sumienia do powiadomienia o tym przełożonego – stwierdził, że realizacja tego obowiązku nie wymaga „wskazania tkwiących w świadomości lekarza przyczyn niewykonania określonych świadczeń, lecz tylko przekazania informacji, jakich świadczeń nie wykonuje, co odnosi się do sfery zewnętrznej wolności sumienia”. Trybunał zwrócił uwagę, że wskazany wyżej przepis Konstytucji dotyczy *forum internum*, a więc chroni sferę wewnętrznych przekonań jednostki. Sama konieczność poinformowania o sprzeciwie motywowanym względami światopoglądowymi nie wkracza w sferę dyspozycji tego przepisu. **Konieczność wskazania rzeczywistych związków z wyznawaną doktryną religijną lub zasadami moralnymi wiąże się już jednak z wkroczeniem w *forum internum*, a tym samym musi podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności.** Rozwiązanie zawarte w proponowanym art. 27b ust. 2 nie spełnia już pierwszej przesłanki z trójstopniowego testu ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Konieczność wykazania rzeczywistego związku z wyznawanym światopoglądem nie jest bowiem przydatna dla realizacji społecznych celów związanych z realizacją gospodarki łowieckiej. W praktyce niezwykle trudna byłaby ocena rzeczywistej zgodności wewnętrznego światopoglądu jednostki ze wskazanymi poglądami doktryny lub zasadami moralnymi. Proponowane rozwiązanie mogłoby doprowadzić do zupełnego ograniczenia korzystania z instytucji sprzeciwu albo do automatycznego powoływania się przez właścicieli na określone przepisy doktryn religijnych, nawet jeżeli przyczyny ich wewnętrznego sprzeciwu

wobec zabijania zwierząt będą miały inne uzasadnienie. W mojej ocenie, to właśnie **wewnętrzny sprzeciw wobec zabijania zwierząt powinien być wystarczającą przesłanką do wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie zakazu polowania na nieruchomości.** Brak jest więc potrzeby do oceny przez sąd powodów takiego wewnętrznego sprzeciwu, zwłaszcza że przeprowadzenie postępowania dowodowego byłoby w znaczny sposób utrudnione. Pragnę zwrócić uprzejmie uwagę, że rozwiązanie polegające na konieczności wykazania rzeczywistych związków sprzeciwu z wyznawaną doktryną religijną lub zasadami moralnymi było już obecne w projekcie ustawy procedowanym przez Sejm VII kadencji (druk 3192) i już wtedy było kwestionowane, m.in. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą wzięcie powyższych uwag w toku prac legislacyjnych. Będę wdzięczny Panu Ministrowi za przedstawienie swojego stanowiska w niniejszej sprawie.

Podpis na oryginale