

RCL DPiO 5604-81/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 10 LIPCA 2014 R., SYGN. AKT P 19/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 21 lipca 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 951.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, zwanej dalej „prawem łowieckim”, traci moc powszechnie obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z upływem dnia 21 stycznia 2016 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Ustawa prawo łowieckie określa zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej definiowanej jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców. Przez obwód łowiecki, art. 23 ust. 1 prawa łowieckiego nakazuje rozumieć 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). Dopełniając powyższe regulacje, prawo łowieckie w art. 26, określa wprost jakie tereny nie mogą wchodzić w skład obwodu łowieckiego. Do katalogu tego ustawodawca zalicza między innymi parki narodowe i rezerваты przyrody, tereny w granicach administracyjnych miast, czy też tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości.

Prawo tworzenia obwodów łowieckich oraz dokonywania zmian ich granic, zgodnie z art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, przysługuje sejmikowi województwa, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej. Jednocześnie przy tworzeniu tych obwodów ustawodawca nie przewidział chociażby opiniodawczych kompetencji właścicieli gruntów, które wchodzi w skład obwodu łowieckiego. Co więcej, właściciele gruntów, które zostały objęte reżimem obwodu łowieckiego, nie uczestniczą w podziale świadczenia pieniężnego, jakie spełniane jest w związku z zawartą umową dzierżawy obwodu łowieckiego, gdyż świadczenie to (czynsz dzierżawny) przypada jedynie wydzierżawiającemu oraz nadleśnictwom i gminom, na zasadach określonych w art. 31 ust. 2 prawa łowieckiego.

Dodatkowo zauważenia wymaga, że właściciele gruntów wchodzących w skład obwodu łowieckiego zostali zobowiązani, na podstawie art. 11 ust. 2 prawa łowieckiego, do stosowania racjonalnych środków chemicznych przy rolnictwie i leśnictwie oraz do zawiadamiania właściwego organu Inspekcji Weterynaryjnej lub organu gminy albo najbliższego zakładu leczniczego dla zwierząt o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno (art. 14). Ponadto ukształtowanie przepisów prawa łowieckiego wskazuje na to, że właściciel nieruchomości zobowiązany został do znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości (art. 42 oraz art. 42b – 42d). Wykonywanie polowania indywidualnego na danej nieruchomości (polowanie może być indywidualne lub zbiorowe) nie jest bowiem uzależnione od uzyskania zgody jej właściciela, czy chociażby poinformowania go o tym polowaniu. Właścicielom tym nie przysługują również żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności, którego przeprowadzenie może wiązać się z ryzykiem powstania szkód w mieniu.

Reasumując, następstwem wejścia danej nieruchomości w skład obwodu łowieckiego są różnego rodzaju ograniczenia w pełnym korzystaniu przez właściciela z jego prawa własności, przy jednoczesnym nałożeniu na niego dodatkowych obowiązków, które zostały przewidziane

zarówno w samej ustawie prawo łowieckie, jak również w aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie. Zasygnalizowania jednakże wymaga fakt, iż opisany stan prawny zaktualizuje się dopiero w momencie skorzystania przez sejmik województwa z normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 27 prawa łowieckiego, która uprawnia go do tworzenia obwodów łowieckich.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcami kontroli zawartymi w art. 64 ust. 1 i 3 oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powyższy przepis Konstytucji nakłada zatem na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę (wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09). Natomiast wszelkie ograniczenia prawa własności powinny pozostawać w zgodzie nie tylko z art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa, ale również z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który statuuje przesłanki dopuszczenia ograniczenia tego prawa. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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 (zasada proporcjonalności).

W świetle powyższego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, iż zasada proporcjonalności musi być rozumiana jako suma trzech przesłanek, tj. przydatności, konieczności oraz proporcjonalności regulacji. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przydatność badanej regulacji nie budzi wątpliwości, gdyż jest ona istotna dla realizacji celu ustawodawcy, jakim jest wypełnianie zadań z zakresu łowiectwa, jako jednego z elementów ochrony środowiska przyrodniczego. Trybunał zaznaczył, że przyjęcie rozwiązania, w którym utworzenie obwodu łowieckiego byłoby uzależnione od zgody każdego właściciela nieruchomości obejmowanej granicami takiego obwodu, wobec rozdrobnienia gruntów oraz niewielkiej powierzchni lasów prywatnych w stosunku do całego obszaru terenów leśnych, w wysokim stopniu utrudniałoby racjonalne realizowanie celów łowiectwa.

Zdaniem Trybunału analizowana kompetencja spełnia również drugą przesłankę zasady proporcjonalności, tj. konieczność. Bowiem mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości wchodzących w skład obwodów,

uzasadniony jest potrzebą takiego ukształtowania gospodarki łowieckiej oraz utworzenia obwodów łowieckich, które zapewnią najbardziej racjonalne gospodarowanie zasobami zwierzyny (liczebność, różnorodność), uwzględniając cele oparte na wartości jaką jest ochrona środowiska naturalnego.

Prezentowana norma kompetencyjna nie spełnia jednak ostatniej z ww. przesłanek zasady proporcjonalności, tj. proporcjonalności *sensu stricto*. W tym miejscu Trybunał podkreślił, że ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności powinno być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których te prawa lub wolności dotyczą. Innymi słowy, jeżeli jest możliwe osiągnięcie ustawowego celu przy zastosowaniu innego środka, który w mniejszym stopniu ograniczy prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest adekwatne, i tym samym prowadzi do naruszenia Konstytucji. Niewspółmierność mechanizmu tworzenia obwodów łowieckich – biorąc pod uwagę całokształt (znaczną ilość) ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego – w szczególności podyktowany jest tym, że badana regulacja nie przewiduje form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz nie przewiduje instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje prawo łowieckie, bez względu na jakąkolwiek okoliczność, na którą miałby powoływać się właściciel uzasadniając swoje żądanie (przyczyny ekonomiczne, światopoglądowe, itd.).

Swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również fakt, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich. Trybunał podkreślił, że ochrona środowiska stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjności praw i wolności, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, nie mniej jednak ochrona tej wartości powinna pozostawać w zgodzie z innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi (w omawianym przypadku z prawem własności).

Podsumowując Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawodawca nie dostosował modelu tworzenia obwodów łowieckich, i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, do wyznaczonego przez Konstytucję standardu w zakresie ochrony własności oraz ochrony środowiska, i tym samym doprowadził do naruszenia istoty prawa własności.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (tj. do końca dnia 21 stycznia 2016 r.). Powyższe oznacza, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają

w dalszym ciągu częścią systemu prawa i tym samym mogą być stosowane. W opinii Trybunału Konstytucyjnego zaproponowane rozwiązanie pozwoli zapobiec powstaniu luki w systemie prawa oraz zapewni ustawodawcy właściwy czas na dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

Dodatkowo zaważenia wymaga, że wymienione w wyroku, jako przykład, przypadki ograniczenia prawa własności nie stanowiły bezpośredniego przedmiotu zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zostały przywołane jedynie w celu przybliżenia funkcjonującego modelu prowadzenia gospodarki łowieckiej, i tym samym nie zostały one uznane za niezgodne z Konstytucyjną.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny nie zawarł konkretnych wytycznych natury legislacyjnej. Zauważył jednak, że z uwagi na fakt, że analizowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie jest pierwszym wyrokiem w przedmiocie prawa łowieckiego oraz mając na uwadze okoliczność, że ustawa ta uchwalona została jeszcze przed wejście w życie Konstytucji z 1997 r. zasadnym rozwiązaniem wydaje się opracowanie nowej ustawy, kompleksowo dostosowującej zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej do obowiązujących norm konstytucyjnych, zamiast dokonywanej kolejnej fragmentarycznej nowelizacji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zauważył, że tworzenie obwodów łowieckich może odbywać się według podobnych zasad jakie zostały przewidziane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.).

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na odroczony termin derogacji przepisów uznanych za niekonstytucyjne w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do uzupełnienia mechanizmu tworzenia obwodów łowieckich o regulacje gwarantujące zachowanie istoty prawa własności właścicieli nieruchomości wchodzących w te obwody. Jedynie jako przykład można wskazać, że regulacje gwarancyjne powinny zapewniać właścicielom tych nieruchomości odpowiednie formy udziału w tworzeniu obwodów łowieckich oraz dawać możliwość przedsięwzięcia stosownych działań w przypadku, gdy ich nieruchomość została już włączona w skład obwodu łowieckiego.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Środowiska.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, nie zawiera informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Jednakże z informacji przedstawionych przez Ministra Środowiska w piśmie z dnia 19 sierpnia 2014 r. wynika, że w ramach ministerstwa, powołany został Zespół projektowy do opracowania projektu nowelizacji ustawy prawo łowieckie, w szczególności w pod kątem realizacji ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
uz. Olwia Jolice
Joanna Knapieńska

Opracowała:
Anna Markowska

A. Markowska
Anna Markowska