



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 czerwca 2019 r.

Pozycja 22

WYROK

z dnia 8 maja 2019 r.

Sygn. akt K 45/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Mariusz Muszyński
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 maja 2019 r., wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że obwody łowieckie są wydierżawiane przez wskazane w tym przepisie organy z całkowitym pominięciem uprawnień rolników będących właścicielami gruntów znajdujących się w obrębie obwodów łowieckich,
 - 2) art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 ustawy – Prawo łowieckie w zakresie, w jakim przewiduje, że uzyskanie przez rolnika będącego właścicielem gruntu odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny oraz podczas polowania jest warunkowane uprzednim wyrażeniem przez rolnika zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w tym na wskazane w art. 12 ustawy – Prawo łowieckie wyznaczenie i oznakowywanie zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej
- z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 23, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 897.

o r z e k a:

1. Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2018 r. poz. 2033 oraz z 2019 r. poz. 125 i 730) jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 48 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje – jako skutek odmowy zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom – zwolnienie dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego od odpowiedzialności za szkody łowieckie niepozostające w związku przyczynowym z taką odmową zgody, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 17 września 2013 r. Krajowa Rada Izb Rolniczych (dalej: wnioskodawca lub KRIR) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie) w zakresie, w jakim przewiduje, że obwody łowieckie są wydzierżawiane przez wskazane w tym przepisie organy z całkowitym pominięciem uprawnień rolników będących właścicielami gruntów znajdujących się w obrębie obwodów łowieckich, z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 23, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

2) art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim przewiduje że uzyskanie przez rolnika będącego właścicielem gruntu odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny oraz podczas polowania jest uwarunkowane uprzednim wyrażeniem przez rolnika zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w tym na wskazane w art. 12 prawa łowieckiego wyznaczanie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 23, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Zaskarżony art. 12 prawa łowieckiego (w brzmieniu tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz. U. z 2018 r. poz. 2033; brzmienie przepisów obowiązuje od 19 sierpnia 2004 r., w związku z czym obowiązywało również w dacie wniesienia wniosku o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją), brzmi następująco: „[d]zierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą, po uzyskaniu zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu, wyznaczać i oznakowywać zakazem wstępu obszary stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznosić urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej”. Art. 12 prawa łowieckiego został za-

skarżony z uwagi na skutek, jaki wywiera on w związku z art. 48 pkt 3 i art. 29 ust. 1 tejże ustawy.

Art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego dotyczy odszkodowań za szkody łowieckie, uregulowane w art. 46-47 tej ustawy. Zgodnie z art. 48 pkt 3 „[o]dszkodowanie nie przysługuje: (...) posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”. Z kolei art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego reguluje kompetencje organów administracji państwowej i tryb, w jakim następuje wydzierżawienie obwodów łowieckich. Zarówno art. 48 pkt 3, jak i art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego obowiązują nadal w tym samym brzmieniu, jakie miały w dacie wniesienia wniosku.

1.2. Wnioskodawca zarzuca, że niekonstytucyjny jest art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego „w zakresie w jakim ten przepis przewiduje, że uzyskanie przez rolnika będącego właścicielem gruntu odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny oraz przy wykonywaniu polowania jest uwarunkowane uprzednim wyrażeniem przez rolnika zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w tym na wskazane w art. 12 Ustawy wyznaczenie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej”. Wnioskodawca wywodzi, że przepis ten wymusza wyrażenie zgody przez rolnika – właściciela gruntu na wznoszenie wszelkich urządzeń związanych z gospodarką łowiecką (a nie tylko urządzeń związanych z zabezpieczeniem gruntu przed szkodą), pod rygorem utraty prawa do odszkodowania nie tylko za szkody wyrządzone przez zwierzynę, ale także wyrządzone w związku z wykonywaniem polowań. Oba zaś przepisy ograniczają rolników w wykonywaniu prawa własności do gruntu w sposób naruszający istotę prawa własności przez to, że uniemożliwiają rolnikowi swobodne korzystanie i dysponowanie gruntem, w tym w szczególności gospodarowanie na nim.

1.3. Regulacja art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, zdaniem wnioskodawcy, jest związana z przedmiotem zaskarżenia w ten sposób, że określona w tym przepisie procedura wydzierżawienia obwodu łowieckiego nie przewiduje jakiegokolwiek formy udziału rolnika – właściciela nieruchomości. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten powinien wymagać zgody właściciela na wydzierżawienie obwodu łowieckiego obejmującego jego grunt oraz zawarcie z nim stosownej (chroniącej jego prawa do korzystania z gruntu i dysponowania nim) umowy cywilnoprawnej.

2. 22 czerwca 2017 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Marszałka Sejmu zawierające stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sejmu:

1) art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim nie przewiduje konieczności uzyskania zgody rolnika będącego właścicielem gruntu wchodzącego w skład obwodu łowieckiego na wydzierżawienie obwodu łowieckiego, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W opinii Sejmu zaskarżona przez wnioskodawcę norma wynika bezpośrednio z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego. Art. 12 tej ustawy nie tylko nie jest samodzielnym źródłem tej regulacji, ale nie stanowi takiego źródła nawet w związku z art. 48 pkt 3; jest jedynie elementem kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje ten ostatni przepis. Natomiast wskazany we wniosku zakres zaskarżenia art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego jest w istocie toż-

samy z zakresem regulacji tego przepisu, wobec czego nie ma potrzeby jego odrębnego definiowania.

2.2. Marszałek Sejmu podniósł także, że art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji nie powinny być brane pod uwagę jako wzorce kontroli zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów, ponieważ wnioskodawca jedynie powołał je, natomiast – wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK) – nie uzasadnił zarzutów ich naruszenia, wobec czego postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

2.3. Sejm wskazał, że stawiany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia standardów konstytucyjnych ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji) przez art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego jest chybiony, ponieważ przepis ten reguluje jedynie zasady wydzierżawiania już istniejących w określonych granicach obwodów łowieckich, wobec czego zawarcie takiej umowy dzierżawy z określonym podmiotem nie stanowi źródła wynikających z prawa łowieckiego ograniczeń i obowiązków właściciela gruntu. Ich podstawą jest decyzja o objęciu danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego. Z tego względu wskazane wyżej przepisy Konstytucji nie mogą, w zakresie stawianych przez wnioskodawcę zarzutów, stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności tego przepisu.

2.4. Art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego narusza natomiast, zdaniem Sejmu, zasady określone w art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 (zarówno ust. 3 jak i ust. 2, ten ostatni w związku z art. 32 ust. 1) Konstytucji wskutek tego, że uzależnia prawo do odszkodowania od wyrażenia zgody „na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom” także wówczas, gdy powstanie szkody nie pozostaje w związku przyczynowym z odmową takiej zgody. Taka regulacja stanowi nadmierne ograniczenie roszczeń odszkodowawczych posiadaczy uszkodzonych upraw lub pól rolnych, co w szczególności prowadzi do naruszenia standardów ochrony własności, a nawet istoty tego prawa, a ponadto powoduje nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej tych osób, które wyraziły, oraz tych, które nie wyraziły wspomnianej zgody.

3. W piśmie z 9 sierpnia 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Uznał on, że art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim nie zapewnia odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wydzierżawieniu, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, a art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim uzależnia prawo do uzyskania odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania od wyrażenia przez właściciela gruntu zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074).

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że w stanie prawnym po utracie mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r. (sygn. P 19/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71), tzn. od 22 stycznia 2016 r., w prawie łowieckim brak przepisów chroniących odpowiednio prawa właścicieli nieruchomości włączonych do obszaru obwodu łowieckiego, wobec czego należy z tego punktu widzenia zbadać konstytucyjność trybu zawarcia umowy dzierżawy.

3.2. Co do art. 48 pkt 3 w związku z art. 12 prawa łowieckiego Prokurator Generalny podniósł, że z chwilą wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082), zmieniającej prawo łowieckie w szczególności w zakresie art. 46 ust. 1, 2 i 8, wyłączone zostaną z zakresu regulacji art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego szkody wyrządzone podczas polowania. Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu jest więc zasadny tylko w odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego oraz tylko pod względem zgodności tego przepisu z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. 19 października 2016 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, który poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Po przeanalizowaniu stanowisk wszystkich uczestników postępowania Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność wniosku.

1.1. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte 18 września 2013 r.

Od 3 stycznia 2017 r., a więc już po wpływie wniosku do Trybunału, zaczęły obowiązywać nowe przepisy dotyczące postępowania przed Trybunałem, zawarte w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: u.p.w.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, stosuje się przepisy tej ustawy. W myśl art. 9 ust. 2 u.p.w., czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie uotpTK pozostają w mocy. Zgodnie z powyższymi przepisami, postępowanie w niniejszej sprawie toczyło się na podstawie uotpTK i przepisy tej ustawy rozstrzygały w szczególności o dopuszczalności orzekania w sprawie wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej: KRIR), w tym o istnieniu przesłanek rozpoznania wniosku.

W odniesieniu do wniosku KRIR z 17 września 2013 r. należało rozważyć trzy przesłanki formalne, kolejno omówione poniżej.

1.2. Przede wszystkim został zbadany status prawny KRIR w świetle art. 191 Konstytucji, określającego podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem w sprawach o których mowa w art. 188 Konstytucji. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1027; dalej: u.i.r.), regulującej organizację samorządu rolniczego, KRIR stanowi krajową reprezentację izb rolniczych, a zatem mogłaby być uważana za ogólnokrajową władzę organizacji zawodowych w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Wątpliwości może jednak budzić status izb rolniczych jako organizacji zawodowych, ponieważ – zgodnie z art. 1 ust. 2 u.i.r. – członkami tych izb mogą być zarówno osoby fizyczne jak i prawne, będące podatnikami podatku rolnego lub podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej. Tymczasem zgodnie z opinią Trybunału działalnością zawodową może być tylko działalność osób fizycznych; ponadto podatnikami podatku rolnego są właściciele gruntów rolnych także wtedy, gdy na gruntach tych nie jest w ogóle, lub nie jest przez nich, prowadzona działalność rolnicza.

W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 19 lipca 2016 r. (sygn. Tw 4/13, OTK ZU B/2016, poz. 485) Trybunał Konstytucyjny uznał wszakże, że KRIR jest organizacją o mieszanym charakterze, zrzeszającą (pośrednio) także osoby fizyczne, które stanowią wśród członków izb grupę dominującą. W związku z tym należy uznać, że KRIR stanowi władzę krajową organizacji zawodowych w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji i może się domagać w postępowaniu przed Trybunałem ochrony praw osób fizycznych prowadzących działalność zawodową w rolnictwie.

1.3. Uprawnienie do zaskarżenia aktu normatywnego przysługuje podmiotowi określonemu w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, tylko jeśli akt ten dotyczy spraw objętych zakresem jego działania. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ta przedmiotowa przesłanka dopuszczalności jest spełniona w zakresie zaskarżenia podlegającym rozpoznaniu w niniejszej sprawie.

2. Stan regulacji prawa łowieckiego i funkcja zaskarżonych przepisów.

2.1. Podstawowe zasady prawa łowieckiego nie były zasadniczo zmienione w okresie pomiędzy wpływem wniosku KRIR (17 września 2013 r.) a wydaniem niniejszego wyroku. Zasady te zostaną przedstawione zasadniczo w oparciu o aktualny stany prawny. Te zmiany legislacyjne, które miały wpływ na tło normatywne funkcjonowania zaskarżonych przepisów, zostaną omówione poniżej.

2.2. Prawo łowieckie, zgodnie z art. 1 tej ustawy, reguluje łowiectwo jako element ochrony środowiska przyrodniczego. Łowiectwo oznacza w rozumieniu ustawy ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. System organizacji łowiectwa w Polsce opiera się, zgodnie z art. 4 i nast. prawa łowieckiego, na oddzieleniu czynności związanych z ochroną, hodowlą i pozyskiwaniem zwierzyny, w tym prawa polowania, od własności nieruchomości, na których ta działalność jest prowadzona. Fundamentem prawnym tego systemu jest wyrażona w art. 2 prawa łowieckiego norma, zgodnie z którą „[z]wierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa”. Zgodnie z art. 6 i art. 7 prawa łowieckiego, naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska, a administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71), scharakteryzował prowadzenie gospodarki łowieckiej jako wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, określonych ustawą, w ramach przyznanego im władztwa publicznego.

2.3. Organizacja łowiectwa w Polsce polega na wydzieleniu obwodów łowieckich, w których gospodarka łowiecka jest prowadzona przez ich dzierżawców albo zarządców, na zasadach określonych w ustawie, w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego). Podstawową formą prowadzenia gospodarki łowieckiej w obwodzie łowieckim jest jego powierzenie, na podstawie umowy dzierżawy, kołu łowieckiemu należącemu do Polskiego Związku Łowieckiego (art. 28, art. 29 i art. 29a prawa łowieckiego). Zgodnie z art. 29 ust. 1, „[o]bwody łowieckie wydzierżawiają, na wniosek Polskiego Związku Łowieckiego, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej izby rolniczej: 1) obwody łowieckie leśne – dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; 2) obwody łowieckie polne – starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej; 3) obwody łowieckie znajdujące się na terenie więcej niż jednego powiatu – starosta powiatu, na terenie którego znajduje się największa część obwodu łowieckiego”.

Zgodnie z art. 23 prawa łowieckiego obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, na którym istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Obszary obwodów łowieckich pokrywają zasadniczo całe terytorium kraju, z wyjątkiem terenów wyłączonych na podstawie art. 26 prawa łowieckiego (w szczególności i z dalszymi wyjątkami: parków narodowych i rezerwatów przyrody, terenów granic administracyjnych miast, terenów zabudowań oraz ogrodzonych budowli, urządzeń, zakładów i terenów przeznaczonych na cele wymienione w tym przepisie). Granice obwodów są wytyczane według zasad określonych w art. 25 prawa łowieckiego i powinny przebiegać według naturalnych lub wyraźnych znaków w terenie. W swoich granicach obwody łowieckie obejmują położone na tym obszarze nieruchomości albo ich części.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, podziału na obwody łowieckie oraz zmian ich granic dokonuje właściwy sejmik województwa. Art. 27 ust. 1 w wersji obowiązującej w chwili wpływu wniosku utracił moc z dniem 22 stycznia 2016 r. na podstawie wyroku TK o sygn. P 19/13; został przywrócony w zmienionym brzmieniu, wraz z istotną zmianą postępowania w tych sprawach, ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 651; dalej: ustawa zmieniająca z 22 marca 2018 r.). Zgodnie z nowym ust. 9 art. 27 uwagi do projektu uchwały sejmiku może wnieść każdy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej projektem uchwały.

Objęcie nieruchomości granicami obwodu łowieckiego ma istotne znaczenie dla jej właściciela (przy czym ustalenia poczynione poniżej mogą odnosić się odpowiednio także do osoby mającej inny tytuł prawny do korzystania z takiej nieruchomości, mieszczącej się w określeniu „posiadacze i zarządcy gruntów”, użytym w szeregu przepisów prawa łowieckiego, m.in. art. 12, art. 13 i art. 14). Właściciel znajdującej się w granicach obwodu łowieckiego nieruchomości ma obowiązek znosić wykonywanie na terenie jego nieruchomości określonych w prawie łowieckim czynności z zakresu gospodarki łowieckiej (zob. w szczególności art. 11 ust. 1 i 2 i art. 13) oraz prowadzenie polowań (art. 42 i nast.). Ciężą na nim także określone obowiązki uzgadniania i współdziałania z podmiotami wykonującymi czynności z zakresu gospodarki łowieckiej (art. 13 i art. 47; ponadto art. 11 ust. 3, w brzmieniu ustalonym jednak już po wpływie wniosku KRIR), oraz obowiązek działania z własnej inicjatywy (zawiadomienie o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno – art. 14).

Według stanu prawnego na dzień wniesienia wniosku KRIR prawo łowieckie nie przewidywało żadnych środków prawnych, za pomocą których właściciel nieruchomości

mógłby żądać uwzględnienia swojego stanowiska w kwestii włączenia nieruchomości do obwodu łowieckiego albo dochodzić zwolnienia go od niektórych ciężarów, jak np. znoszenia prowadzenia na jej terenie polowań. Tylko jeden przepis ustawy, aczkolwiek mający istotne znaczenie, w tym także jako tło normatywne dla zaskarżonego art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, uzależniał (i nadal uzależnia) wykorzystanie nieruchomości dla celów gospodarki łowieckiej od zgody właściciela, mianowicie art. 12, zgodnie z którym „[d]zierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą, po uzyskaniu zgody właściciela, posiadacza lub zarządcy gruntu, wyznaczać i oznakowywać zakazem wstępu obszary stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznosić urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej”.

2.4. Czynnikiem, który w strukturze prawa łowieckiego miał w jakimś stopniu rekompensować właścicielom nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego ciężary i utrudnienia wynikające z prowadzenia gospodarki łowieckiej, jest regulacja odpowiedzialności za tzw. szkody łowieckie, zawarta w art. 46-50 prawa łowieckiego. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na art. 50 ust. 1, który obciąża Skarb Państwa odpowiedzialnością za wszelkie szkody łowieckie wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (i dlatego niepodlegające gospodarce łowieckiej). Jednak w niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma art. 46 ust. 1, który definiuje szkody łowieckie, dzieląc je na dwie kategorie: szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielle i sarny, oraz szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania. Art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego ponadto zobowiązuje do „wynagrodzenia” tych szkód dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego (uprawnionym do odszkodowania jest nie właściciel, ale „posiadacz uszkodzonych upraw lub plonów rolnych”, który wszakże jest, jak należy sądzić, albo właścicielem nieruchomości, albo jej samoistnym posiadaczem, albo osobą wywodzącą swoje prawa od właściciela lub samoistnego posiadacza, np. dzierżawcą). Oparcie tej odpowiedzialności na zasadzie ryzyka i uregulowanie trybu szacowania szkód z udziałem poszkodowanego niewątpliwie ułatwia ich dochodzenie w porównaniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności cywilnej. W zaskarżonym art. 48 pkt 3 prawo łowieckie wyklucza jednak prawo do żądania odszkodowania przez poszkodowanego, który „nie wyraził zgody na budowę (...) urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”.

Podkreślić trzeba, że pomimo opisanych poniżej zmian w prawie łowieckim, jakie nastąpiły w czasie postępowania w niniejszej sprawie, ani struktura sytuacji prawnej związanej z wynikającym z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego ograniczeniem odpowiedzialności za szkody łowieckie ani skutki zaskarżonego przepisu nie zostały istotnie zmienione.

2.5. Prawo łowieckie, które weszło w życie 17 lutego 1996 r., w ciągu następnych kilkunastu lat nie zostało dostosowane, zwłaszcza w zakresie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego, do standardów ochrony praw podmiotowych wynikających z Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w jednej z powstających na tym tle kwestii, w odpowiedzi na pytanie prawne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku o sygn. P 19/13. Trybunał wskazał w sentencji tego orzeczenia, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 prawa łowieckiego, 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.

Trybunał określił termin 18 miesięcy dla utraty mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. Wobec niedokonania w tym czasie odpowiedniej zmiany ustawy, przepis ten w całości utracił moc z dniem 22 stycznia 2016 r., co spowodowało powstanie luki legislacyjnej, wskutek której tworzenie nowych obwodów łowieckich lub zmiana ich granic były przez pewien czas prawnie niemożliwe.

2.6. Ustawodawca zareagował z opóźnieniem na utratę mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. W szczególności pomijała te kwestie kontrowersyjna ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082; dalej: ustawa zmieniająca z 22 czerwca 2016 r.). Ustawa ta wymaga wzmianki, ponieważ zawierała istotną reformę regulacji odpowiedzialności za szkody łowieckie. Zmieniony art. 46 prawa łowieckiego w ust. 1, 2 i 8 przewidywał ograniczenie odpowiedzialności dzierżawców i zarządców kół łowieckich do szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania, przy czym naprawienie tych szkód miało podlegać przepisom ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). Natomiast odpowiedzialność za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych miała obciążać Skarb Państwa. Rezultatem tej zmiany było, jak można sądzić, wyłączenie zastosowania art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego do szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania. Zmiana ta miała wejść w życie 1 stycznia 2019 r., wcześniej jednak została uchylona przez ustawę zmieniającą z 22 marca 2018 r.

Dopiero 1 kwietnia 2018 r. luka powstała wskutek utraty mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego została wypełniona przez nowy art. 27 ust. 1, wprowadzony ustawą zmieniającą z 22 marca 2018 r. Przepis ten brzmi następująco: „Podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, o których mowa w art. 26a ust. 1, a także zmiany granic obwodu lub zmiany zaliczenia obwodu do kategorii dokonuje w obrębie województwa sejmik województwa, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego”. Jednak najistotniejszy element dokonanej zmiany stanowi nowa szczegółowa regulacja procedury konsultacyjnej, w ramach której – zgodnie z art. 27 ust. 9 i 12 – uwagi do projektu uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 1, może wnieść każdy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej projektem uchwały, a przy rozpatrywaniu uwag uwzględnia się szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które istotnie utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej, albo – w wypadku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim – spowodują konieczność zaprzestania lub istotnego ograniczenia prowadzenia na niej dotychczasowej działalności. Jako ważny kontekst normatywny dla zaskarżonych przepisów należy również wskazać nowy art. 27a prawa łowieckiego, przyznający właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości prawo do odszkodowania, jeżeli włączenie jej do obwodu łowieckiego uniemożliwiło albo ograniczyło korzystanie z tej nieruchomości lub jej części, oraz art. 27b prawa łowieckiego, przyznający mu prawo do złożenia przed starostą oświadczenia o zakazie wykonywania polowania na jego nieruchomości. Zmiany te korespondują z wcześniejszymi krytycznymi uwagami dotyczącymi stanu ochrony praw podmiotowych właścicieli nieruchomości objętych obwodami łowieckimi, zawartymi w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 19/13.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Wnioskodawca zarzuca normie wyrażonej w art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 oraz normie wyrażonej w art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego niezgodność z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uotpTK, wniosek o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego powinien zawierać „określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności” oraz „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

3.2. Zarówno Sejm jak i Prokurator Generalny wnieśli o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 23 i art. 32 ust. 2 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, z uwagi na brak sformułowania we wniosku KRIR argumentów uzasadniają-

cych ten zarzut. Wymaganie takie wynika z art. 47 ust. 2 pkt 4 uotpTK, zgodnie z którym uzasadnienie wniosku powinno zawierać „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

Zdaniem Sejmu wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób zaskarżone przepisy godzą w wyrażoną w art. 23 Konstytucji zasadę, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa, albo prowadzą do dyskryminacji określonej kategorii adresatów norm prawnych wbrew art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego podniesienie przez wnioskodawcę, że zaskarżone przepisy wykluczają prowadzenie efektywnej formy gospodarowania zapewniającej godziwe utrzymanie rodzinom rolniczym, jest jedynie stwierdzeniem czy też tezą, a nie argumentem.

3.3. Trybunał w wyroku z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78), wskazał że „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał”. To stanowisko zachowuje aktualność pod rządami art. 47 ust. 2 uotpTK. W związku z tym Trybunał uznał, że twierdzenie, iż zaskarżone przepisy wykluczają prowadzenie efektywnej formy gospodarowania w rolniczym gospodarstwie rodzinnym, stanowi argument, który nadaje się do zweryfikowania przez Trybunał, natomiast to, czy argument ten jest powierzchowny i ogólnikowy, czy też konkretny i istotny, może być ustalone tylko w wyniku jego rozpoznania. Ponadto uwzględnić należy odesłanie w pkt. VI uzasadnienia wniosku do argumentacji zawartej jego w pkt. I, nawet pomimo niejasności samego odesłania i lakoniczności tej argumentacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także w odniesieniu do żądania zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 23, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji to wymaganie zostało przez wnioskodawcę spełnione, wobec czego badanie takie było dopuszczalne. Wniosek nie wskazuje natomiast żadnych argumentów na poparcie zarzutu dyskryminacyjnego charakteru zaskarżonych przepisów, wobec czego niedopuszczalne było badanie przez Trybunał kwestii zarzucanego przez wnioskodawcę naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji i w tym zakresie postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

4. Analiza zarzutu niekonstytucyjności art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego.

4.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 i art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego. Taka struktura przedmiotu zaskarżenia wynika ze sformułowania wniosku (po sprostowaniu oczywistej omyłki wnioskodawcy, który powołał art. 48 „ust. 3” zamiast „pkt 3”). Jednak bliższa analiza tych przepisów wskazuje, że, po pierwsze, sama norma została przez wnioskodawcę błędnie (nieściśle) odkodowana. Po drugie, art. 12 prawa łowieckiego nie może być uważany za wyrażający składnik normy, której zgodność z Konstytucją kwestionuje wnioskodawca; stanowi on jedynie istotną część normatywnego tła, na którym ta norma funkcjonuje. Po trzecie, zakres zaskarżenia tej normy jest szerszy niż te jej skutki, wobec których wnioskodawca kieruje argumentację wspierającą zarzuty jej niekonstytucyjności.

4.2. Kwestionowana przez wnioskodawcę norma brzmi, jego zdaniem, następująco: „(...) uzyskanie przez rolnika będącego właścicielem gruntu odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny oraz przy wykonywaniu polowania jest uwarunkowane uprzednim wyrażeniem przez rolnika zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom, w tym na

(...) wyznaczenie i oznakowanie zakazem wstępu obszarów stanowiąc[ych] ostoje zwierzyny oraz wznoszenie urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej”. Dla dalszej analizy niezbędne było jednak wprowadzenie do treści zaskarżonej normy kilku niezbędnych korekt, zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet* (zob. zwłaszcza postanowienia z: 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12; 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170 oraz wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51).

Przede wszystkim należy wskazać, że włączenie do zakresu zaskarżenia definicji szkód łowieckich jest zbędne; definicję tę wprowadza art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego jako podstawę regulacji odpowiedzialności za te szkody. Kwestionowana norma ustanawia natomiast tylko jedną z przesłanek wyłączenia odpowiedzialności za te szkody, wymienionych w art. 48 prawa łowieckiego, stanowi zatem normę szczególną, zawierającą wyjątek od zasady odpowiedzialności określonej w art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego.

Wadliwe jest także określenie adresata kwestionowanej normy jako „rolnika będącego właścicielem gruntu”. Częściowo jest ono zapewne podyktowane zakresem kompetencji KRIR do zaskarżenia ustawy, wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji, jednakże nie ma żadnych podstaw do różnicowania sytuacji prawnej właściciela gruntu włączonego do obwodu łowieckiego zależnie od tego, czy jest, czy też nie jest rolnikiem. Dodatkowy problem wynika na tle rozbieżności zakresu podmiotowego art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego, który dotyczy „właścicieli lub posiadaczy gruntów rolnych i leśnych” i art. 48 pkt 3, który adresowany jest do „posiadaczy uszkodzonych upraw lub plonów rolnych”. Rozbieżność ta w obecnym stanie prawnym wymaga usunięcia w drodze wykładni, natomiast za właściwego adresata zaskarżonej normy należy uznać podmiot spełniający kryteria określone w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego.

Ponadto sformułowanie zaskarżonej normy przez wnioskodawcę sugeruje, że regulacja art. 12 prawa łowieckiego zajmuje się jednym ze składników szerszego pojęcia „zgody na budowę (...) urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”. Ta sugestia jest myląca; w strukturze prawa łowieckiego funkcjonują dwa przepisy, na podstawie których dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego miałby zwracać się o zgodę na podjęcie określonych czynności. Jednym z nich jest art. 12 prawa łowieckiego, dotyczący nie zapobiegania szkodom, ale ogólnie czynności gospodarki łowieckiej, w zakresie których właściciel nieruchomości może odmówić zgody na ich przeprowadzenie na jej terenie, drugim natomiast art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego, dotyczący specyficznie czynności mających na celu nie prowadzenie gospodarki łowieckiej, ale zabezpieczenie gruntów przed szkodami łowieckimi (w obecnym stanie prawnym uzgodnienia z właścicielem wymaga także, na podstawie art. 13, dokarmianie zwierzyny przez wyłożenie karmy na terenie jego nieruchomości, jednak wnioskodawca tego przepisu nie przywołał; zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak w wypadku art. 12, ewentualna odmowa takiej zgody nie jest objęta zakresem art. 48 pkt 3).

W zakresie art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego właściciel nieruchomości obowiązany jest do współdziałania, co może obejmować również wyrażenie zgody na wstęp na jego nieruchomość dla przeprowadzenia na niej określonych czynności lub wzniesienia urządzeń, przy czym w tym wypadku zasadniczo powinien wyrazić zgodę. Wnioskodawca prawidłowo skarżył dyspozycję art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego z przytoczonym zakresem regulacji art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego, nie wymieniając jednak tego przepisu, natomiast mylnie – na co wskazuje już sam język art. 48 pkt 3 – powiązał ją również z zakresem regulacji art. 12, a ponadto błędnie przypisał regulacji art. 12 charakter podporządkowany wobec art. 47 ust. 1.

4.3. Art. 12 prawa łowieckiego, zaskarżony jako podstawowy przepis wyrażający kwestionowaną przez wnioskodawcę normę, wyraża normę kompetencyjną, na podstawie której dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mogą, po uzyskaniu zgody właściciela,

wyznaczać i oznakowywać zakazem wstępu obszary stanowiące ostoje zwierzyny oraz wznosić urządzenia związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Z wniosku KRIR (pkt VI) wynika jednak wyraźnie, że wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność innej normy, wywodzonej przez niego z art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego. Zgodnie z tą kwestionowaną normą w razie niewyrażenia zgody nie będzie właścicielowi – a wedle słów ustawy, posiadaczowi uszkodzonych upraw lub pól rolnych – przysługiwało odszkodowanie czy też wynagrodzenie z tytułu szkód łowieckich wyrządzonych w tych uprawach lub pólach. Dokładniejsza analiza wskazuje jednak, że dyspozycja kwestionowanej normy jest w całości wyrażona przez art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego.

Nawet gdyby przyjąć pogląd wnioskodawcy, że zgoda „na budowę (...) urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”, o której mowa w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, obejmuje również zgodę, o której mowa w art. 12, to norma wyrażona w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego powiązana byłaby z art. 12 prawa łowieckiego tylko w ten sposób, że jej hipoteza zachodziłaby w wypadku niespełnienia hipotezy tego ostatniego przepisu – tzn. gdy właściciel nieruchomości nie wyrazi zgody niezbędnej do uzyskania przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego kompetencji do dokonania określonych w art. 12 prawa łowieckiego czynności na terenie nieruchomości. Zatem w istocie to raczej skutek art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego pozostawałby w związku funkcjonalnym z art. 12 prawa łowieckiego, niż odwrotnie. Jednak i w tym aspekcie trudno byłoby uznać art. 12 prawa łowieckiego za przepis związkowy w ścisłym znaczeniu, ponieważ jego treść dookreślałaby jedynie hipotezę i wskazywała *ratio* kwestionowanej normy, ale nie kształtowała jej dyspozycji.

Wzajemny stosunek art. 12 i art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego nie został określony w przepisach prawa łowieckiego, a stosowana w nich terminologia jest niespójna, co prowadzi do możliwości rozbieżnych interpretacji. W doktrynie prawnej dominuje jednak zgodne z brzmieniem przepisu przekonanie, że zgoda, o której mowa w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, dotyczy wyłącznie działań o charakterze prewencyjnym (zapobiegających ewentualnym szkodom), co wiąże hipotezę tego przepisu nie z art. 12, ale z art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego, ustanawiającym obowiązek współdziałania właściciela nieruchomości z dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego przy zabezpieczaniu gruntów przed szkodami łowieckimi. Wprawdzie ten ostatni przepis nie wspomina o budowie urządzeń ani wykonywaniu zabiegów na terenie nieruchomości, ale nie ulega wątpliwości, że skuteczne zabezpieczenie może wymagać wejścia na teren nieruchomości albo budowy np. ogrodzenia na jej terenie. Ponadto interpretacja wiążąca art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego z sytuacją, o której mowa w art. 12 prawa łowieckiego, nadawałaby pozorny charakter przewidzianej w tym ostatnim przepisie ochronie praw właściciela, gdyż uzależniając w płaszczyźnie formalnej dokonywanie określonych w nim czynności od jego zgody, ustawodawca zarazem odbierałby mu faktycznie prawo do decyzji w tej kwestii i obciążał go skutkami szkód niepozostających w jakimkolwiek związku z ewentualną odmową zgody, co należałoby wówczas traktować jako swoistą sankcję jej niewyrażenia. Należy zatem uznać za trafną interpretację art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego jako nawiązującego nie do zgody na dowolne zabiegi z zakresu gospodarki łowieckiej, ale tylko do takiej zgody, która byłaby przejawem współdziałania, o którym mowa w art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego.

W sytuacji, w której wnioskodawca, kwestionując określoną normę wynikającą z skarżonego aktu prawnego, nietrafnie jednak wywodzi ją z konkretnych przepisów tego aktu, należy wziąć pod uwagę zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Analiza zarzutów wnioskodawcy kierowanych pod adresem normy prawnej wywodzonej przez niego z art. 12 w związku z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego wskazuje, że obejmują one także zastosowanie tego ostatniego przepisu na tle obowiązku współdziałania wynikającego z art. 47 ust. 1 i w tym zakresie odnoszą się do rzeczywiście zawartej w prawie łowieckim normy. Jednak nie znaczy

to, że należy uznać za przedmiot zaskarżenia regulację art. 47 ust. 1 w związku z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego. Podobnie jak na tle analizowanej powyżej błędnej interpretacji hipotezy art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego wiążącej go z art. 12 prawa łowieckiego, przepis określający podstawę prawną wystąpienia o zgodę właściciela nieruchomości stanowi tylko kontekst normatywny dla przepisu określającego skutki jej braku, nie można go więc uznać za przepis związkowy. W rezultacie za przepis zaskarżony w tym zakresie przez wnioskodawcę należy uznać art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego jako wyłączone źródło kwestionowanej normy.

Zrekonstruowana na podstawie wypowiedzi wnioskodawcy, skonfrontowanej z analizowanymi powyżej przepisami prawa łowieckiego, kwestionowana norma brzmi zatem w istocie całkowicie zbieżnie z treścią art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego: „odszkodowanie za szkody łowieckie nie przysługuje posiadaczom uszkodzonych upraw lub pól rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”.

4.4. Wnioskodawca zarzuca normie wyrażonej w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego niezgodność z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

4.5. Art. 21 ust. 1 Konstytucji formułuje konstytucyjną zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia. Art. 23 Konstytucji stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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. Art. 32 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę równości wszystkich wobec prawa i prawa do równego traktowania przez władze publiczne. Art. 64 ust. 1 Konstytucji zapewnia każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia; art. 64 ust. 2 gwarantuje ich równą ochronę prawną; art. 64 ust. 3 zastrzega, że ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa. Art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji zawierają ponadto ten sam warunek formalny, mianowicie że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa własności, mogą wynikać jedynie z ustawy; ten warunek nie wymaga bliższego omówienia, ponieważ przedmiotem zaskarżenia są ograniczenia wynikające z przepisów prawa łowieckiego.

Zarzuty zawarte we wniosku, rozważane w niniejszym punkcie, dotyczą naruszenia standardów ochrony prawa własności nieruchomości przeznaczonej do prowadzenia działalności w rolnictwie. Zawarta w tym zakresie w pkt. VI uzasadnienia wniosku (skrajnie lakoniczna) argumentacja stanowi zwartą całość i jej odrębne przedstawianie w kontekście kolejnych wzorców kontroli prowadziło do powtórzeń. Dlatego poniżej najpierw podsumowana została całość tej argumentacji, następnie zaś oceniona jej zasadność w aspekcie poszczególnych wzorców. Uwzględnić trzeba przy tym także, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, część argumentacji podnoszonej przez wnioskodawcę w pkt. I wniosku, w kontekście zarzutu naruszenia art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, z uwagi na to, że zarzut ten jest wprawdzie skierowany wobec błędnie wybranego przepisu prawa łowieckiego, ale niektóre argumenty zasługują na uwzględnienie także w kontekście zarzutów wobec art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego. Wnioskodawca zresztą sam odsyła do tej argumentacji, aczkolwiek w sposób sumaryczny i niejasny („w pozostałym zakresie”).

4.5.1. Zgodnie z art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego, „[d]zierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego jest obowiązany do wynagradzania szkód wyrządzonych:

- 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny;
- 2) przy wykonywaniu polowania”.

Odpowiedzialność za szkody łowieckie stanowi pojęcie zbiorcze obejmujące obie grupy szkód wymienionych w art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego; szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania są jednak niekiedy określane w doktrynie jako „szkody łowieckie w ścisłym sensie”. Odpowiedzialność ta jest charakteryzowana w doktrynie jako odpowiedzialność obiektywna (na zasadzie ryzyka), a więc niezależna od winy, a niekiedy nawet jako odpowiedzialność absolutna. Lista okoliczności zwalniających od tej odpowiedzialności, zawarta w art. 48 prawa łowieckiego, ma charakter zamknięty i nie obejmuje w szczególności okoliczności typowych dla odpowiedzialności na zasadzie ryzyka uregulowanej w kodeksie cywilnym (wyłączonej winy poszkodowanego lub osoby trzeciej); zob. w szczególności pogląd SN wyrażony w uzasadnieniu uchwały z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07 (OSNC nr 12/2008, poz. 136). Jak z kolei wskazał SN w uzasadnieniu uchwały z 27 listopada 2007 r., sygn. akt III CZP 67/07 (OSNC nr 6/2008, poz. 54) takie ukształtowanie tej odpowiedzialności ma kompensować właścicielowi gruntu rolnego pozbawienie go możliwości samodzielnego przeciwdziałania wyrządzaniu szkód przez zwierzęta przez ich płoszenie (art. 9 ust. 1 pkt 2 prawa łowieckiego).

W pkt. VI uzasadnienia wniosku KRIR podnosi, że art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego stawia rolnika – właściciela gruntu w sytuacji, w której jest on zmuszony do wyrażenia zgody na posadowienie przez osoby trzecie wszelkich urządzeń związanych z gospodarką łowiecką (nie tylko tych koniecznych dla zabezpieczenia gruntów przed szkodą), pod rygorem utraty prawa do odszkodowania z tytułu szkód łowieckich, przy tym wyrządzonych nie tylko przez zwierzęta, ale także przy wykonywaniu polowania. Wnioskodawca podkreśla, że art. 12 prawa łowieckiego „nie wymaga zgody rolnika na posadowienie urządzeń gospodarki łowieckiej”. Wnioskodawca uważa przy tym, że powyższe argumenty uzasadniają zarzut naruszenia przez art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego (błędnie łączony przez niego z art. 12) wszystkich wskazanych dla tego przepisu wzorców kontroli, nie precyzując zakresu i sposobu naruszenia poszczególnych wzorców.

W pkt. I wniosku KRIR podnosi, że właścicielowi gruntu znajdującego się w obwodzie łowieckim „nie przysługuje prawo do swobodnego korzystania, rozporządzania i pobierania pożytków z tego gruntu” z uwagi na skalę dozwolonych przez prawo łowieckie ingerencji w zakres tego prawa (naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji), przy czym skala ta uzasadnia również tezę o naruszeniu istoty prawa własności (naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 *in fine* Konstytucji), a ograniczeń wynikających z tych ingerencji nie uzasadnia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.5.2. Szczegółowe zarzuty wymienione w uzasadnieniu pkt I wniosku KRIR obejmują w szczególności, w zakresie relewantnym do analizowanych w tym punkcie wzorców: pozbawienie właściciela możliwości swobodnego korzystania z gruntu (zagospodarowania go) i pobierania z niego pożytków, „albowiem na skutek wykonywanych na gruncie polowań, wszelkie zasiewy i nasadzenia ulegną zniszczeniu”; pozbawienie właściciela możliwości lub istotne ograniczenie swobodnego rozporządzania przez niego takim gruntem, gdyż na skutek „uprawnień polujących do swobodnego ingerowania w grunt” jest on dla potencjalnego nabywcy „pozbawiony wartości w całości lub w znacznej części”. Wnioskodawca reasumuje te zarzuty, podnosząc że gospodarstwo rodzinne powinno pozwalać „prowadzić produkcję rolną w celu zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, co jest wykluczone z uwagi na istnienie ww. ograniczeń”. Wnioskodawca nie przedstawił jednak żadnych bardziej szczegółowych argumentów ani danych na poparcie tak radykalnych twierdzeń, które w razie ich udowodnienia mogłyby uzasadniać wnioski o naruszeniu statusu gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa (art. 23 Konstytucji) czy o naruszeniu istoty prawa własności (czego zabraniają art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji).

4.5.3. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego, art. 23 Konstytucji pełni istotną funkcję gwarancyjną, nakazując utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewni gospodarstwom rodzinnym nie tylko szansę przeżycia, ale też charakter „pod-

stawy ustroju rolnego państwa”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 28) art. 23 Konstytucji nakłada na ustawodawcę określone obowiązki, w szczególności zapewnienia gospodarstwom rodzinnym należytego wsparcia (finansowego, społecznego i gospodarczego) oraz ustanowienia dla nich rozwiązań ochronnych w innych dziedzinach prawa. Art. 23 Konstytucji nie ustanawia natomiast, zdaniem Trybunału, żadnych praw podmiotowych (tak np. postanowienie TK z 19 marca 2012 r., sygn. Ts 84/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 209). W zakresie zaskarżenia rozpatrywanym w tym punkcie, tzn. odnośnie do art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, wnioskodawca wiąże zarzut naruszenia art. 23 Konstytucji z zarzutem naruszenia prawa własności właścicieli gruntu przez wprowadzenie jego ograniczeń niespełniających kryterium proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a nawet naruszających istotę tego prawa (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji), co pozwala na rozpoznanie zarzutu przez Trybunał. Przesłanką zarzutu wnioskodawcy jest jednak tylko zbyt szerokie sformułowanie podstaw egzoneracji od odpowiedzialności za szkody łowieckie, a nie poszczególne obciążenia nakładane na właściciela przez prawo łowieckie. Jak wskazuje poniższa analiza, zarzut naruszenia istoty prawa własności nie został przez wnioskodawcę poparty rzeczowymi argumentami. Wprawdzie następnie Trybunał doszedł do wniosku, że zaskarżony przepis ingeruje w prawo własności właścicieli gruntów włączonych do obwodu łowieckiego w sposób wykraczający poza granice kryterium proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak wnioskodawca nie wskazał żadnych przesłanek faktycznych pozwalających przyjąć, że ta ingerencja zagraża ekonomicznemu bytowi gospodarstw rodzinnych lub ich statusowi jako podstawy ustroju rolnego państwa. Zaskarżony przepis dotyczy poza tym, bez rozróżnienia, wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w rolnictwie, których grunty są objęte granicami obwodów łowieckich. Szersze lub węższe określenie w nim podstaw odpowiedzialności za szkody łowieckie nie może zatem prowadzić do naruszenia statusu gospodarstwa rodzinnego określonego w art. 23 Konstytucji.

4.5.4. Zarzut naruszenia istoty każdego prawa chronionego konstytucyjnie (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym w szczególności istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), zgodnie z orzecznictwem Trybunału może być podnoszony tylko wówczas, gdy ingerencja ustawodawcy w to prawo ma charakter szczególnie intensywny, niweczający w istocie podstawowe atrybuty własności: możliwość korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób, pobierania z niej pożytków i rozporządzania nią. W szczególności w wyroku z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190), Trybunał stwierdził, że „[i]stota» prawa lub wolności wyznacza (...) bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. (...) A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje [K]onstytucja”. Art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń zarówno w aspekcie formalnym jak i materialnym, nie wyczerpują wszakże listy konstytucyjnych obwarowań zawężających w tym zakresie jego swobodę (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Okoliczności wskazane przez wnioskodawcę świadczą jedynie, że prawa właściciela nieruchomości są, w aspekcie wszystkich wymienionych wyżej atrybutów własności, w pewnym stopniu ograniczone przez prawo łowieckie. We wniosku nie wskazano jednak żadnych danych mogących świadczyć o tym, że zakres tych ograniczeń w stanie prawnym z dnia wniesienia wniosku prowadził do naruszenia istoty prawa własności. Tym bardziej zarzut ten nie jest uzasadniony w obecnym stanie prawnym, gdy ciężary prawa łowieckiego zostały w znacznym stopniu złagodzone przez nowe art. 27a i art. 27b prawa łowieckiego (przewidujące roszczenie o naprawienie szkody wynikającej z objęcia nieruchomości obwodem łowiec-

kim oraz możliwość złożenia przez właściciela oświadczenia o zakazie wykonywania na nieruchomości polowań). Kontrola zaskarżonego przepisu z punktu widzenia kryterium wzorca kontroli wyrażonego w art. 64 ust. 3 *in fine* Konstytucji prowadzi zatem do wniosku, że postępowanie w tym zakresie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

4.5.5. Wnioskodawca zarzuca także art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego naruszenie zasad ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz naruszenie określonych w zdaniu pierwszym art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczalności ograniczania przez ustawodawcę wolności i praw podlegających konstytucyjnej ochronie. Przed przejściem do oceny zgodności z powyższymi wzorcami konstytucyjnymi zaskarżonego art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, ustanawiającego określoną przesłankę egzoneracji dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego od odpowiedzialności za szkody łowieckie, należy jednak zbadać w odpowiednim zakresie przesłanki i charakter tej odpowiedzialności oraz merytoryczne uzasadnienie takiego określenia jej zakresu.

4.5.6. Zaskarżony przez wnioskodawcę art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego przewiduje zwolnienie dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego od odpowiedzialności określonej w art. 46 ust. 1 tej ustawy, jeżeli poszkodowany „nie wyraził zgody na budowę (...) urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom”. Po wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawa zmieniająca z 22 czerwca 2016 r. wyłączyła szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania z zakresu tej odpowiedzialności, jednak zmiana ta została przed wejściem w życie uchylona przez ustawę zmieniającą z 22 marca 2018 r., wobec czego obecny stan prawny jest w rozważanym zakresie zgodny ze stanem w dniu złożenia wniosku.

Podstawą zarzutu wnioskodawcy dotyczącego niekonstytucyjności art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego jest wskazanie, że przepis ten przewiduje egzonerację także wówczas, gdy zaistniała szkoda nie pozostaje w związku przyczynowym z brakiem zgody, o której mowa w tym przepisie, co jest oczywiste w szczególności w odniesieniu do szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania. Analiza art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego potwierdza zasadność zarzutu wnioskodawcy. W istocie jest on trafny nawet w nieco szerszej perspektywie, także bowiem w zakresie szkód wyrządzonych przez zwierzęta należące do wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 1 prawa łowieckiego pięciu gatunków zwierzyny łownej żaden związek przyczynowy pomiędzy odmową zgody a szkodą nie jest wymagany, a związek taki nie zajdzie na przykład wtedy gdy proponowane urządzenia czy zabiegi miały chronić przed szkodami innego rodzaju albo wyrządzonymi przez zwierzęta innego gatunku, albo w innym miejscu niż szkoda ostatecznie zaistniała. Skutek taki jest sprzeczny z przyjmowanymi w doktrynie założeniami dotyczącymi funkcji i celu art. 48 prawa łowieckiego, w szczególności jego pkt 3. Zdaniem jednego z komentatorów, ten ostatni przepis „opiera się na (...) założeniu, (...) że władający gruntem przyczynia się do powstania szkody przez brak współpracy w zakresie realizacji działań mających na celu ograniczenie potencjalnych szkód” (A. Pązik, komentarz do art. 48 prawa łowieckiego, uw. 2 pkt 3, [w:] A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, 2015, Lex/el). Podobny pogląd wyraża B. Rakoczy (komentarz do art. 48 prawa łowieckiego, [w:] R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, 2014, Lex/el), który jako uzasadnienie przesłanki egzoneracyjnej z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego powołuje zasadę *volenti non fit iniuria*. Skutek zwalniający ignorujący związek przyczynowy pomiędzy brakiem współpracy a konkretną szkodą jest z tymi założeniami ewidentnie sprzeczny. A. Pązik dodaje, zasadniczo zgodnie z treścią komentowanego przepisu, że „bez znaczenia jest przyczyna odmowy współdziałania przez poszkodowanego”.

Znaczenie tej ostatniej wypowiedzi wymaga osobnego rozważenia. Nie chodzi tu już bowiem tylko o kwestię związku przyczynowego, ale o wypaczenie przez rozumiany w ten sposób art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego samej istoty współdziałania, o którym mowa w art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego. W art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego właściciel nieruchomości obję-

tej granicami obwodu łowieckiego został zobowiązany do współdziałania z dzierżawcą (lub zarządcą) obwodu, „zgodnie z potrzebami”, przy zabezpieczeniu gruntów przed szkodami łowieckimi. Dzierżawca obwodu nie może zatem władczo i bez uzgodnienia wkroczyć w takim celu na grunt właściciela. Istnienie potrzeby, a także racjonalność i proporcjonalność proponowanych urządzeń lub zabiegów i ich dokładna lokalizacja oraz terminy, powinny być przedmiotem uzgodnienia. Obowiązek wyrażenia przez właściciela zgody w ramach realizacji obowiązku współdziałania nie jest więc w świetle tego przepisu bezwarunkowy, co odpowiada tendencji ostatnich zmian w prawie łowieckim zmierzających do ograniczenia ingerencji w prawo własności gruntów do ściśle koniecznego zakresu. Tymczasem art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego wprowadza zupełnie niezgodną z tymi założeniami swoistą sankcję, która powoduje, że postulowane współdziałanie nabiera charakteru dyktatu: nie zgadzając się na propozycję dzierżawcy obwodu co do budowy urządzeń lub wykonania zabiegów ochronnych, bez względu na jej merytoryczną zasadność i zakres przydatności, właściciel gruntu będący posiadaczem uszkodzonych upraw lub plonów rolnych traci prawo do żądania naprawienia, na zasadach określonych w art. 47 i nast. prawa łowieckiego, jakiegokolwiek szkody – zarówno wyrządzonej przez zwierzęta wymienione w art. 46 ust. 1 pkt 1, jak i wyrządzonej w związku z wykonywaniem polowania. Przepis nie przewiduje przy tym ustania tego skutku odmowy zgody z jakiegokolwiek powodu, w tym np. wskutek wyrażenia zgody na alternatywną propozycję albo wskutek upływu czasu. Dodatkowo podkreślić trzeba, że – zgodnie z utrwaloną doktryną i orzecznictwem (zob. w szczególności uchwałę SN z 7 grudnia 2007 r. o sygn. akt III CZP 120/07) – w stosunku do szkód objętych regulacją art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego wyłączenie odpowiedzialności dzierżawcy (zarządcy) obwodu łowieckiego na podstawie przesłanek z art. 48, w tym także pkt 3, wyklucza także jej dochodzenie na zasadach ogólnych.

4.5.7. Opisana wyżej regulacja odpowiedzialności za szkody łowieckie narusza zaufanie do prawa wskutek niespójności pomiędzy założeniami i treścią art. 47 ust. 1 oraz brzmieniem art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego; ustawodawca z jednej strony zobowiązuje właściciela gruntu tylko do współdziałania z dzierżawcą czy zarządcą obwodu łowieckiego, z drugiej jednak – obciąża go sankcją utraty prawa do odszkodowania za sam fakt odmowy zgody na jakiegokolwiek proponowane przez nich działanie. Regulacja taka budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadami poprawnej legislacji wywodzonymi z zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Ten zarzut nie może jednak być rozpoznany w niniejszym postępowaniu, ponieważ nie został on postawiony we wniosku KRIR.

Zbadania wymagała natomiast zgodność ukształtowania odpowiedzialności za szkody łowieckie, obciążającej właściciela gruntu ryzykiem szkody niepozostającej w związku przyczynowym z jego zachowaniem, z wymaganiami art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Niewątpliwie bowiem obciążenie właściciela ryzykiem szkody wynikającej w związku z prowadzoną w interesie publicznym gospodarką łowiecką (pozbawienie prawa do odszkodowania) stanowi z punktu widzenia właściciela zniszczonych lub uszkodzonych plonów brak należytej ochrony prawnej jego prawa własności, natomiast z punktu widzenia właściciela gruntu – ponadto zagrożenie nieuzasadnioną utratą korzyści płynących z prowadzenia na nim działalności rolniczej. Niewątpliwie zatem regulacja ta prowadzi do ograniczenia korzystania z prawa własności.

4.5.8. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, w związku z wymaganiami aby ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na wymienione w tym przepisie kryteria, ustanawia zasadę proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę tych praw. Kryteria uzasadniające wprowadzenie ograniczeń to bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Na zasadę proporcjonalności składają się z kolei

trzy dalsze kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu. Przez przydatność należy rozumieć zdolność zastosowanego ograniczenia do wywołania pożądanego przez ustawodawcę skutków; konieczność polega na niezbędności danego ograniczenia dla ochrony wskazanych przez ustawodawcę kryteriów; wreszcie proporcjonalność oznacza potrzebę wyważenia znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego na obywatela, tzn. dolegliwości ingerencji w sferę jego praw i wolności (zob. w szczególności wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31; 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43).

Za cel, do osiągnięcia którego zmierza ustawodawca, formułując określoną w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego przesłankę egzoneracyjną od odpowiedzialności za szkody łowieckie, uznać należy przede wszystkim tzw. prewencję ogólną, tzn. zapobieganie występowaniu szkód łowieckich w zakresie, w jakim jest to możliwe przez budowę określonych urządzeń lub dokonywanie określonych zabiegów. W szerszym kontekście regulacja odpowiedzialności za szkody łowieckie pełni w strukturze prawa łowieckiego istotną funkcję kompromisu pomiędzy interesem gospodarki łowieckiej a interesem osób prowadzących działalność w rolnictwie, a wraz z całym prawem łowieckim jest związana z innymi regulacjami służącymi ochronie środowiska, w szczególności z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.). Te cele, którym bezpośrednio lub pośrednio służy ograniczenie odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, mają wyraźne oparcie w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, służą bowiem wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona środowiska. Ponadto jednak art. 48 pkt 3 wraz z innymi przepisami prawa łowieckiego służy realizacji określonego modelu łowiectwa, opartego na podstawowej zasadzie określonej w art. 2 prawa łowieckiego: iż zwierzęta łowne w stanie wolnym stanowią dobro ogólnonarodowe i, jako takie, stanowią własność Skarbu Państwa. Konstytucyjność tej zasady nie jest kwestionowana. Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, także należyte zabezpieczenie majątkowych interesów państwa należy do sfery interesu publicznego chronionego w ramach kryteriów bezpieczeństwa państwa oraz – zwłaszcza – porządku publicznego: „Przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego” (tak wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

Ze wskazanym powyżej celem oraz konstytucyjnymi przesłankami dopuszczalności ograniczenia własności gruntu zgodne jest co do zasady pozbawienie właściciela gruntu, który odmówił zgody na wzniesienie budowli lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom łowieckim, prawa do żądania naprawienia tych szkód, którym proponowane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego środki mogły skutecznie zapobiec. Takie ograniczenie prawa do odszkodowania spełnia kryteria zarówno przydatności (może zapobiec lekkomyślnej i nieuzasadnionej odmowie zgody właściciela), konieczności (trudno wskazać inny, mniej dolegliwy, a skuteczny i racjonalny, sposób zapobieżenia takiej odmowie), jak i proporcjonalności: utrata przez właściciela prawa do odszkodowania nie jest nadmierną – w proporcji do chronionego interesu publicznego – konsekwencją braku należytego jego współdziałania przy zapobieganiu szkodom łowieckim, ale wręcz może być uznana za konsekwencję najbardziej adekwatną. W takim – i tylko w takim – zakresie uzasadnione jest zatem

wylączenie w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego odpowiedzialności odszkodowawczej dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego.

4.5.9. Art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego zwalnia dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego od odpowiedzialności za szkody łowieckie w wypadku odmowy zgody właściciela gruntu na budowę urządzeń lub dokonanie zabiegów, o których mowa w art. 47 ust. 1, także wówczas gdy między taką odmową a szkodą nie istnieje związek przyczynowy. W zakresie, w jakim takiego związku brak, zakwestionować można wszakże zgodność wyrażonej przez ten przepis normy z każdym ze wskazanych wyżej kryteriów proporcjonalności ingerencji w prawo własności przysługujące do tego gruntu. W szczególności takie ograniczenie odpowiedzialności nie jest przydatne do osiągnięcia założonego celu, ponieważ sankcja niezależna od oceny zasadności i racjonalności zachowania adresata nie może skutecznie spełniać funkcji prewencyjnej. Nie jest ono także niezbędne, skoro taką funkcję prewencyjną spełnia już w wystarczającym stopniu odpowiedzialność ograniczona wymaganiem związku przyczynowego między szkodą a zachowaniem uprawnionego do odszkodowania. Wreszcie nie spełnia ono także kryterium proporcjonalności w węższym znaczeniu, ponieważ (wątpliwa zresztą) korzyść publiczna wynikająca z takiej regulacji nie została należycie wyważona z poświęconym dobrem, jakim jest – poddane dotkliwemu i nieracjonalnemu ograniczeniu – prawo własności. Przedstawiane w doktrynie uzasadnienie regulacji art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego ogranicza się w istocie do tych właśnie aspektów oddziaływania tego przepisu, które powiązane są z potencjalnym przynajmniej związkiem przyczynowym między szkodą a zaniechaniem, wskutek braku zgody właściciela, środków zaradczych. Jednak zgodnie z treścią tego przepisu i jego wykładnią w tejże doktrynie, jego skutki dalece wykraczają poza te aspekty. Przepis ten bowiem wprowadza sankcję całkowitej utraty prawa do odszkodowania bez względu na potencjalny zakres oddziaływania i skuteczność proponowanego środka zaradczego. W efekcie właściciel, który odmówił zgody np. na wzniesienie ogrodzenia na jakimś odcinku granicy jego nieruchomości, traci prawo do odszkodowania: po pierwsze, za szkody, które wyrządziły także zwierzęta należące do gatunku, wobec którego proponowane zabezpieczenie z założenia nie byłoby skuteczne; po drugie, za szkody wyrządzone przez zwierzęta wchodzące na jego grunt innymi możliwymi drogami; po trzecie wreszcie, co już zupełnie niezrozumiałe i irracjonalne, za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania, które zasadniczo wręcz nie mogą mieć żadnego związku z ewentualnymi środkami ochrony przed szkodami łowieckimi, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 prawa łowieckiego. Ponadto treść zaskarżonego przepisu całkowicie abstrahuje od skuteczności i racjonalności środka, na który właściciel nie wyraził zgody. Pominięta została także oczywista potrzeba wyważenia pomiędzy skutecznością zabezpieczenia a powodowanymi przez nie utrudnieniami w korzystaniu z gruntu. W ten sposób podważona została udzielona właścicielowi w art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego kompetencja do współdecydowania, zawarta *implicite* w obowiązku współdziałania z dzierżawcą (zarządcą) obwodu łowieckiego przy zapobieganiu szkodom, gdyż także racjonalnie uzasadniona odmowa zgody, a nawet uzależnienie zgody od określonych uzasadnionych zmian przedstawionej propozycji, prowadzi do automatycznej utraty prawa do odszkodowania.

Tak ukształtowana przesłanka egzoneracyjna z art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego nie spełnia kryterium proporcjonalności w jego szerokim rozumieniu, ponieważ nie istnieje w ogóle żaden godny ochrony interes publiczny wymagający wyłączenia odpowiedzialności za szkodę łowiecką z powodu odmowy zgody, która następuje w ramach jego uprawnienia do dysponowania swoim gruntem, nawet jeśli powstała później szkoda nie pozostaje w związku przyczynowym z taką odmową. W szczególności w tym zakresie wylączenie odpowiedzialności jest nieprzydatne do realizacji wskazanego w doktrynie celu prewencyjnego (sprzyjania skutecznemu zabezpieczeniu przed szkodami łowieckimi), ponieważ sankcja ta jest całkowicie oderwana od obiektywnej oceny skuteczności i racjonalności proponowanego środka za-

bezpieczającego, natomiast powoduje uboczne skutki negatywne w postaci zachwiania równowagi stosunku współdziałania właściciela gruntu z dzierżawcą (zarządcą) obwodu łowieckiego i musi budzić we właścicielu poczucie niesprawiedliwości, niesprzyjające przestrzeganiu ograniczeń wynikających z prawa łowieckiego. Nie jest także konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jakiegokolwiek interesu publicznego; ustawodawca nie może upatrywać interesu publicznego w pozbawieniu właściciela prawa do słusznego – i zasadniczo przez ustawę przyznanego – odszkodowania bez należytego uzasadnienia w postaci związku pomiędzy szkodą a nagannym zachowaniem samego właściciela. Wreszcie ewidentnie nie spełnia ono kryterium proporcjonalności w węższym znaczeniu, ponieważ nie realizuje żadnego godnego ochrony interesu publicznego i pomimo wynikającego z prawa łowieckiego ograniczenia możliwości przeciwdziałania szkodom przez właściciela we własnym zakresie – nakłada na właściciela ciężar ponoszenia szkody mającej wyłączny związek z gospodarką łowiecką prowadzoną w sferze publicznej na jego nieruchomości. Pełni natomiast faktycznie funkcję specyficznej sankcji nakładanej na właściciela gruntu z powodu podjęcia przez niego decyzji o odmowie zgody na zastosowanie środków zabezpieczających przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego. Zaznaczyć trzeba, że kompetencja do podjęcia takiej decyzji przez właściciela gruntu wynika z art. 47 ust. 1 prawa łowieckiego, nakładającego na właściciela obowiązek współdziałania z dzierżawcą lub zarządcą (a nie obowiązek umożliwienia im podjęcia dowolnych jednostronnie określonych działań). Stanowi ona istotny element ochrony praw właściciela gruntu, w obecnym stanie prawa łowieckiego skoordynowany z jego uprawnieniem do odmowy zgody na wykonywanie polowania i przyznaniem mu środków prawnych w procesie włączenia jego nieruchomości do obwodu łowieckiego. Ustawodawca nie może sankcjonować utratą prawa do odszkodowania samego aktu wykonania tego przyznanego właścicielowi przez prawo uprawnienia tylko dlatego, że akt ten przybiera postać odmowy zgody, eliminując badanie przesłanek i zasadności tej odmowy oraz zakresu jej rzeczywistych skutków. Wprowadzona w ten sposób swoista „odpowiedzialność absolutna” właściciela za sam fakt odmowy zgody na propozycje dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, w dodatku całkowicie oderwana od zakresu rzeczywistych skutków odmowy i pozbawiona wyraźnego ograniczenia w czasie, nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia i jest konstytucyjnie niedopuszczalna, ponieważ oznacza naruszenie obowiązku zapewnienia własności należytej ochrony prawnej wymaganej przez art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z przekroczeniem dozwolonych granic ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, wytyczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.5.10. W świetle zarzutów wnioskodawcy ingerencja ustawodawcy w prawo własności gruntu rolnego objętego granicami obwodu łowieckiego wymaga oceny również z punktu widzenia zasady wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność, oraz norm art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którymi każdy ma prawo do własności i do równej dla wszystkich ochrony tego prawa.

Wyjaśnienia wymaga w tym miejscu wzajemny stosunek art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, że art. 64 ust. 1 Konstytucji częściowo powtarza, częściowo zaś uzupełnia treść jej art. 21 ust. 1 (zob. w szczególności wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1). Późniejsze orzecznictwo Trybunału wskazuje ponadto, że art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ustrojową, wobec czego inne przepisy konstytucyjne muszą być interpretowane w jego kontekście. Dotyczy to w szczególności także art. 64 ust. 1 Konstytucji. Art. 21 ust. 1 Konstytucji jako przepis o charakterze ustrojowym co do zasady nie może być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności ustaw. Może on pełnić tylko rolę pomocniczą – w niniejszej sprawie w stosunku do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, zapewniającego każdemu prawo do własności (por. wy-

roki TK z: 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101 i 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

4.5.11. Naruszenie przez art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego prawa własności polega według wnioskodawcy na zwolnieniu dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego od obowiązku naprawy szkody łowieckiej z powodu także takich zachowań właściciela gruntu, które nie stanowią naruszenia prawa ani nie pozostają w związku przyczynowym z powstaniem szkody. Ograniczenie w taki sposób obowiązku odszkodowawczego prowadzi do obciążenia właściciela w znacznym stopniu ryzykiem szkód łowieckich wyrządzonych przez myśliwych oraz przez zwierzynę łowną stanowiącą własność Skarbu Państwa. Stanowi to naruszenie nakazu należytej ochrony własności zawartego w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zarazem wskazać trzeba, że nie uzasadnia w żadnym stopniu takiego ograniczenia szczególny charakter odpowiedzialności cywilnej uregulowanej w art. 46 oraz art. 48 i nast. prawa łowieckiego. Wprawdzie regulacja ta jest korzystniejsza dla poszkodowanego, niż byłoby oparcie jego roszczeń na ogólnych przepisach prawa cywilnego, jednak taki kształt tej odpowiedzialności ma związek z wynikającym z założeń gospodarki łowieckiej (odzwierciedlonych zwłaszcza w art. 1, art. 3 i art. 9 prawa łowieckiego) brakiem bezpośredniej kontroli nad zachowaniem zwierząt stanowiących własność Skarbu Państwa oraz z ograniczeniem przez prawo łowieckie możliwości samodzielnej ochrony upraw lub plonów rolnych przed zwierzyną łowną (zakaz płoszenia zwierzyny – art. 9 ust. 1 pkt 2).

4.5.12. Jak wynika z powyższej analizy, zaskarżony art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim przewiduje – jako skutek odmowy zgody na budowę urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom – zwolnienie dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego od odpowiedzialności za szkody łowieckie niepozostające w związku przyczynowym z taką odmową zgody, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z uwagi na to, że nie zapewnia posiadaczowi uszkodzonych upraw lub plonów rolnych należytej ochrony własności.

Nieuzasadnione ograniczenie prawa do odszkodowania narusza równocześnie także gwarancję prawa do własności zawartą w art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz zasadę ustrojową wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, nakazującą ustawodawcy zapewnienie ochrony własności; wydanie wszakże odrębnego orzeczenia co do tych przepisów, jako bardziej ogólnych, jest zbędne, co uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

4.5.13. Wnioskodawca zarzuca ponadto, że art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa oraz wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, z uwagi na to, że wprowadza nierówność ochrony własności.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do równego traktowania przez władze publiczne. Art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawia natomiast uzupełniające je prawo do równego traktowania pod względem ochrony własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia (zob. wyrok z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, OTK ZU A/2016, poz. 80 i wskazane tam wcześniejsze orzecznictwo TK).

Z ukształtowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość bowiem to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Z tego względu konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz uzupełniające je prawo do równej ochrony własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) – jako konstytucyjne prawa podmiotowe jednostki – mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te

mogą jednak być nakładane tylko z zachowaniem zasad wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podstawowym zagadnieniem, wymagającym rozstrzygnięcia przed przejściem do analizy zachowania zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także równej ochrony prawnej własności, gwarantowanej przez art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest istnienie wspólnej cechy relewantnej porównywanych sytuacji, a więc to, czy zachodzi wystarczające ich podobieństwo, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości (por. wyrok TK z 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74). Argument przedstawiony w tej kwestii przez wnioskodawcę opiera się na porównaniu sytuacji prawnej właścicieli gruntów rolnych wchodzących i niewchodzących w skład obwodów łowieckich. Cechą relewantną grupy podmiotów chronionej przez zasadę równości, wspólną z podmiotami należącymi do grupy preferowanej, miałyby zatem być okoliczność, że są one wszystkie właścicielami gruntów rolnych. Jak jednak wskazuje informacja uzyskana przez Trybunał Konstytucyjny od Ministra Środowiska w sprawie o sygn. P 19/13, zasadniczo całe terytorium kraju podzielone jest na obwody łowieckie. Zgodnie zaś z przepisami prawa łowieckiego grunty, na których prowadzona jest działalność rolnicza, nie wchodzą w skład obwodów łowieckich tylko wówczas, gdy nie istnieją na nich warunki do prowadzenia łowiectwa (art. 23 ust. 1) albo gdy są to tereny ogrodzone (art. 26 pkt 4), z reguły więc przeznaczone na prowadzenie specjalnych działów produkcji rolnej, w szczególności sadownictwa. Cecha rozstrzygająca o objęciu konkretnych gruntów przepisami prawa łowieckiego polega więc na możliwości prowadzenia na nich łowiectwa, natomiast wyodrębniona przez wnioskodawcę porównawcza grupa rzekomo niesłusznie uprzywilejowana została wyłączona spod rygorów prawa łowieckiego z oczywiście uzasadnionych przyczyn, wobec czego nie można się tu dopatrywać nierównej ochrony własności w odniesieniu do właścicieli gruntów objętych obwodami łowieckimi.

Trybunał dostrzega możliwość postawienia zarzutu nierównego potraktowania przez prawo łowieckie tych właścicieli gruntów rolnych, którzy nie wyrazili zgody, o której mowa w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego (potrzebnej w ramach współpracy, do której właściciel został zobowiązany w art. 47 ust. 1), w porównaniu z tymi, którzy taką zgodę wyrazili. Zarzut ten, jak wynika z analizy przeprowadzonej wyżej, byłby uzasadniony w świetle zbyt szerokiego – nie spełniającego kryterium proporcjonalności w szerszym znaczeniu – zakresu zwolnienia dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego z odpowiedzialności w art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego. Trybunał nie może jednak uwzględnić tego zarzutu, ponieważ nie został on podniesiony we wniosku.

Z powyższych względów należy uznać, że w zakresie zarzucanej niezgodności art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego z zasadami równości wobec prawa oraz równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, wyrażonymi w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4.5.14. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że kwestia współdziałania pomiędzy właścicielem nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego a dzierżawcą lub zarządcą obwodu przy zapobieganiu szkodom łowieckim wymaga bardziej szczegółowego uregulowania w ustawie. Do czasu takiego uregulowania art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego, rozumiany jednak jako przewidujący wyłączenie odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu tylko w stosunku do szkód pozostających w związku przyczynowym z odmową zgody na zastosowanie przez nich określonych środków zabezpieczających, może pełnić funkcję podstawy niezbędnego kompromisu pomiędzy wymaganiami gospodarki łowieckiej a ochroną praw właściciela. W szczególności, w ramach badania związku przyczynowego, ocenie może podlegać także racjonalność i zakres skuteczności proponowanych środków zabezpieczających, a zatem i zasadność odmowy zgody na ich zastosowanie. Jeśli odmowa zgody by-

łaby w tym świetle zasadna, nie można traktować szkody jako pozostającej w adekwatnym związku z odmową.

5. Analiza zarzutu niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego.

5.1. Wnioskodawca zarzuca normie wyrażonej w art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego niezgodność z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Lista powołanych wzorców kontroli jest zatem identyczna jak w stosunku do art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego.

Argumenty wnioskodawcy podsumowane zostały przez niego w twierdzeniu, że sprzeczne ze wszystkimi powołanymi wzorcami konstytucyjnymi jest wydzierżawianie obwodów łowieckich przez podmioty wskazane w art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego i w jego trybie, bez zgody właściciela gruntu i bez zawarcia z nim odpowiedniej umowy cywilnoprawnej, przy czym zdaniem wnioskodawcy przedmiotem dzierżawy (jako część obwodu) jest grunt danego właściciela. Bardziej szczegółowo wnioskodawca wywodzi, że:

1) ograniczenia zawarte w prawie łowieckim godzą w istotę prawa własności i stanowią odmowę udzielenia mu gwarantowanej przez Konstytucję w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 ochrony,

2) zróżnicowanie ochrony własności gruntów objętych i nieobjętych granicami obwodów łowieckich narusza zasady określone w art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 23 Konstytucji, przypomnieć trzeba omówioną już wyżej funkcję gwarancyjną tego przepisu, nakazującego utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewni gospodarstwu rodzinnemu charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”, oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ustawodawca ma obowiązek zapewnienia gospodarstwu rodzinnemu należytego wsparcia i ustanowienia dla nich rozwiązań ochronnych (zob. wyrok z 10 marca 2015 r. o sygn. K 29/13). Art. 23 Konstytucji nie formułuje, zdaniem Trybunału, żadnych praw podmiotowych (zob. postanowienie TK z 19 marca 2012 r. o sygn. Ts 84/11). W zakresie zaskarżenia rozpatrywanym w tym punkcie, tzn. odnośnie do art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, wnioskodawca wiąże zarzut naruszenia art. 23 Konstytucji z zarzutem naruszenia prawa własności właściciela gruntu przez wprowadzenie ograniczeń niespełniających kryterium proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a nawet naruszających istotę tego prawa (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji), co pozwala na rozpoznanie zarzutu przez Trybunał.

5.3. Przesłanki zarzucanej normie wyrażonej w art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego niezgodności z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji oraz argumenty wspierające te zarzuty, powołane przez wnioskodawcę, są identyczne z przesłankami i argumentami dotyczącymi art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego. Dotyczą one blisko wzajemnie powiązanych konstytucyjnych zasad, a ich wspólnym przedmiotem jest naruszenie standardów ochrony prawa własności nieruchomości przeznaczonej do prowadzenia działalności w rolnictwie. Z tego względu zawarta w tym zakresie w pkt. VI wniosku (skrajnie lakoniczna) argumentacja stanowi zwartą całość i jej odrębne przedstawianie w kontekście kolejnych wzorców kontroli prowadziłoby do powtórzeń.

W pkt. VI wniosku KRIR podnosi, że art. 48 pkt 3 prawa łowieckiego stawia rolnika – właściciela gruntu w sytuacji, w której jest on zmuszony do wyrażenia zgody na posadowienie przez osoby trzecie wszelkich urządzeń związanych z gospodarką łowiecką (nie tylko tych koniecznych dla zabezpieczenia gruntów przed szkodą), pod rygorem utraty prawa do odszkodowania z tytułu szkód łowieckich, przy tym wyrządzonych nie tylko przez zwierzęta, ale także przy wykonywaniu polowania. Wnioskodawca podkreśla, że art. 12 prawa łowiec-

kiego „nie wymaga zgody rolnika na posadowienie urządzeń gospodarki łowieckiej”. Wnioskodawca uważa przy tym, że powyższe argumenty uzasadniają zarzut naruszenia przez art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego wszystkich wskazanych dla tego przepisu wzorców kontroli, nie precyzując zakresu i sposobu naruszenia poszczególnych wzorców.

W pkt. I wniosku KRIR podnosi, że właścicielowi gruntu znajdującego się w obwodzie łowieckim „nie przysługuje prawo do swobodnego korzystania, rozporządzania i pobierania pożytków z tego gruntu” z uwagi na skalę dozwolonych przez prawo łowieckie ingerencji w zakres tego prawa (naruszenie art. 21 ust. 1 Konstytucji), przy czym skala ta uzasadnia również tezę o naruszeniu istoty prawa własności (naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 *in fine* Konstytucji), a ograniczeń wynikających z tych ingerencji nie uzasadnia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Szczegółowe zarzuty wymienione w uzasadnieniu pkt. I wniosku KRIR obejmują w szczególności: pozbawienie właściciela możliwości swobodnego korzystania z gruntu (zagospodarowania go) i pobierania z niego pożytków, „albowiem na skutek wykonywanych na gruncie polowań, wszelkie zasiewy i nasadzenia ulegną zniszczeniu”; pozbawienie właściciela możliwości lub istotne ograniczenie swobodnego rozporządzania przez niego takim gruntem, gdyż na skutek „uprawnień polujących do swobodnego ingerowania w grunt” jest on dla potencjalnego nabywcy „pozbawiony wartości w całości lub w znacznej części”. Wnioskodawca reasumuje te zarzuty, podnosząc, że gospodarstwo rodzinne powinno pozwalać „prowadzić produkcję rolną w celu zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, co jest wykluczone z uwagi na istnienie ww. ograniczeń”. Wnioskodawca nie przedstawił jednak żadnych bardziej szczegółowych argumentów ani danych na poparcie tych twierdzeń.

5.4. Istotne znaczenie ma dla niniejszej sprawy dokonane przez Trybunał w sentencji wyroku z 10 lipca 2014 r. o sygn. P 19/13, niewątpliwie trafne, powiązanie obciążeń właściciela gruntu objętego granicą obwodu łowieckiego, stanowiących zarzucane naruszenie jego prawa własności, z decyzją o jego włączeniu do takiego obwodu, a nie z zawarciem umowy o dzierżawę lub oddaniem w zarząd takiego obwodu. Wnioskodawca natomiast zarzuty postawione we wniosku i wskazane dla ich uzasadnienia argumenty wiąże wyłącznie z art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, regulującym tryb zawarcia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Zdaniem wnioskodawcy przedmiotem dzierżawy jest (jako część obwodu) grunt danego właściciela, wobec czego umowa nie powinna być zawierana bez jego zgody, co więcej, to z nim powinna zostać zawarta odpowiednia umowa cywilnoprawna.

Stanowisko wnioskodawcy jest w tym zakresie błędne. Pomimo użytej przez ustawodawcę nazwy, umowa dzierżawy obwodu łowieckiego jest umową administracyjnoprawną (tak w szczególności TK w wyroku o sygn. P 19/13). Umowa ta w żadnym stopniu nie kształtuje ani nie indywidualizuje obowiązków ciążących na właścicielu gruntu z mocy przepisów prawa łowieckiego i nie może mu przyznać żadnych uprawnień, ponieważ organy ją zawierające nie mają w tym zakresie kompetencji. Zawarcie zaś z właścicielem gruntu cywilnoprawnej umowy dzierżawy w celu realizacji w tej formie gospodarki łowieckiej byłoby zasadniczo i systemowo sprzeczne z przyjętym modelem organizacji łowiectwa i wymagało jego gruntownej zmiany. Podstawą tego modelu jest uznanie zwierząt łownych w stanie wolnym za dobro ogólnonarodowe, a elementarną konsekwencją – prowadzenie gospodarki łowieckiej jako działalności w sferze publicznej. Wydierżawiający obwód łowiecki nie rozporządza więc na rzecz dzierżawcy żadnymi cywilnoprawnymi uprawnieniami wchodzącymi w zakres prawa własności gruntu, a jedynie przekazuje mu prawo do wykonywania na obszarze obwodu, a zatem na wszystkich gruntach objętych jego granicami, władczych uprawnień państwa wynikających z przepisów prawa łowieckiego. Uprawnienia przekazywane dzierżawcy nie przysługują właścicielowi gruntu (aczkolwiek ograniczają jego swobodę realizowania swoich uprawnień) i nie mogą być przedmiotem jego rozporządzeń. Także obowiązki dzierżawcy obwodu są obowiązkami publicznoprawnymi, a nie cywilnoprawnymi, i nie wiążą go z wła-

ścicielem gruntu. Z tych względów norma wynikająca z art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, nieprzewidująca udziału właściciela gruntu w procesie zawierania umowy dzierżawy obwodu łowieckiego, nie narusza żadnych konstytucyjnie chronionych praw właściciela gruntu i w swojej istocie w ogóle nie wprowadza żadnego ograniczenia jego prawa własności, gdyż te wynikają z innych przepisów. Zarzuty wnioskodawcy, nawet w tym zakresie, w jakim były merytorycznie trafne w dniu złożenia wniosku, nie mogą być uwzględnione w ramach badania konstytucyjności art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, ponieważ dotyczą przepisu prawa łowieckiego i wynikającej z niego normy, które w ogóle nie wywołują skutków kwestionowanych w argumentacji wnioskodawcy.

5.5. W świetle powyższej analizy, zgodnie również z ustaleniami Trybunału w wyroku o sygn. P 19/13, właściwym wzmocnieniem ochrony praw właściciela pozostających w kolizji z uprawnieniami organów prowadzących gospodarkę łowiecką nie byłoby przyznanie mu statusu strony umowy dzierżawy obwodu łowieckiego czy też zawarcie z nim osobnej umowy cywilnoprawnej, ale przyznanie mu środków prawnych związanych z trybem podejmowania i skutkami decyzji o włączeniu jego gruntów do obwodu łowieckiego. Przepisy takie, częściowo w wykonaniu powyższego wyroku Trybunału, zostały wprowadzone już w toku postępowania w niniejszej sprawie, ustawą zmieniającą z 22 marca 2018 r. Najistotniejszy element dokonanej zmiany stanowi nowa szczegółowa regulacja procedury tworzenia lub zmiany granic obwodu łowieckiego, w ramach której – zgodnie z art. 27 ust. 9 i 12 prawa łowieckiego – uwagi do projektu uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 1, może wnieść każdy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej projektem uchwały. Ważny dla ochrony praw właściciela jest również nowy art. 27a prawa łowieckiego, przyznający mu prawo do odszkodowania, jeżeli włączenie nieruchomości do obwodu łowieckiego uniemożliwiło albo ograniczyło korzystanie z tej nieruchomości lub jej części, oraz nowy art. 27b, przyznający właścicielowi prawo do złożenia przed starostą oświadczenia o zakazie wykonywania polowania na jego nieruchomości.

5.6. Przedstawione powyżej zmiany prawa łowieckiego powodują całkowitą utratę, na gruncie obecnego stanu prawnego, także merytorycznej zasadności zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji (kierowanych wszakże raczej do całokształtu regulacji prawa łowieckiego niż konkretnie do normy wynikającej z jego art. 29 ust. 1).

Zarzucana art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego niezgodność z art. 23 Konstytucji wiązana jest przez wnioskodawcę przede wszystkim z pominięciem właściciela gruntu w procedurze zawierania umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Zarzut ten w swojej istocie skierowany jest przeciwko obowiązującemu modelowi gospodarki łowieckiej związanemu z objęciem zwierząt łownych w stanie wolnym własnością Skarbu Państwa oraz oderwaniem prawa do polowania od własności gruntu, na którym się polowanie odbywa. Wnioskodawca nie podważał jednak wyraźnie tego modelu i nie wskazał żadnych argumentów, które pozwalałyby Trybunałowi na rozważanie kwestii ewentualnej jego niekonstytucyjności, a w szczególności na przyjęcie, że zachodzi kolizja pomiędzy tym modelem a statusem gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa. Z powodów wskazanych w poprzednim punkcie nie jest w szczególności takim argumentem, stanowiąc nieuniknioną konsekwencję oderwania prawa do polowania od własności gruntu, zawieranie umów dzierżawy obwodów łowieckich w trybie administracyjnym i bez udziału właścicieli gruntów objętych granicami tych obwodów.

5.7. W świetle powyższej analizy art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego należy uznać za zgodny ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.