



Warszawa, 08-08-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7202.11.2021.JRO

**Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

od kilku lat do Biura RPO wpływają skargi obywateli i organizacji społecznych będących właścicielami nieruchomości w obrębie obwodów łowieckich na narzucanie im obowiązku znoszenia działalności myśliwych. Choć działalność myśliwych jest niezbędna dla zapewnienia odpowiedniej gospodarki łowieckiej i zbalansowania ochrony środowiska, to jednak powinna ona uwzględniać prawa właścicieli nieruchomości, na których prowadzone są polowania. W związku z tym pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na następujące problemy wymagające nowelizacji ustawy z 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1082; dalej: Prawo łowieckie).

Po pierwsze, obwody łowieckie tworzone są w drodze uchwały sejmiku wojewódzkiego na podstawie projektu przygotowanego przez marszałka województwa. Marszałek województwa przygotowuje projekt z udziałem zespołu złożonego z przedstawicieli różnych władz. Właściciele nieruchomości nie są natomiast zapraszani do zespołu. Właściciele mogą jedynie zgłosić uwagi do projektu na takich samych zasadach jak każdy zainteresowany obywatel. Projekt uchwały jest wykładany do publicznego wglądu i publikowany na stronie internetowej (art. 27 ust. 8 pkt 3 Prawa łowieckiego). Uwagi rozpatruje najpierw marszałek (art. 27 ust. 8 pkt 5 Prawa łowieckiego), a w razie ich nieuwzględnienia – sejmik województwa (art. 27 ust. 16 Prawa łowieckiego).

Możliwość zgłaszania uwag przez właścicieli została wprowadzona w ramach wykonania wyroku TK z 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, w którym stwierdzono, że art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego był niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że upoważniał do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. W ocenie TK, ówczesny mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, był ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*.

Wprowadzona zmiana nie wykonała jednak w sposób właściwy wyroku TK, bo uprawnienia właścicieli do partycypacji w procedurze tworzenia obwodów łowieckich mają charakter iluzoryczny. Uwzględnienie uwag zależy bowiem od całkowicie uznaniowej decyzji marszałka lub sejmiku, która nie podlega kontroli sądowej. W praktyce takie uwagi są uwzględniane niezwykle rzadko. Taki stan rzeczy nadal stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności prywatnej (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W tym miejscu należy zauważyć, że procedura tworzenia obwodów łowieckich przypomina procedurę tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego. Różnica polega jednak na tym, że plan zagospodarowania przestrzennego jedynie modyfikuje sposób korzystania z nieruchomości (np. zmienia przeznaczenie gruntu z działalności gospodarczej na teren rekreacyjny), natomiast utworzenie obwodu łowieckiego ze swej natury pozbawia właściciela prawa do korzystania z jego nieruchomości w określonych przedziałach czasowych, gdy myśliwi organizują polowanie – w tym czasie właściciel w ogóle nie może korzystać ze swojej ziemi, a czasami nawet nie może na niej przebywać. Plan zagospodarowania przestrzennego z reguły nie wywołuje aż tak inwazyjnego skutku wobec praw właścicieli. Co więcej, wraz z utworzeniem obwodu łowieckiego powstaje potencjalne zagrożenie dla życia i zdrowia związane z wykorzystaniem broni palnej przez myśliwych. Uzasadnia to przyznanie właścicielom większego wpływu na tworzenie obwodów łowieckich niż w przypadku kształtowania planów zagospodarowania przestrzennego.

Po drugie, ustanowienie obwodu łowieckiego jest równoznaczne z powstaniem *ex lege* swego rodzaju służebności na rzecz Skarbu Państwa, którą właściciel nieruchomości musi znosić, nie otrzymując niczego w zamian. Z tytułu objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego właścicielowi nie przysługuje żadna rekompensata finansowa, a jedynie prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone

w uprawach i płodach rolnych przez niektóre zwierzęta łowne oraz za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania. Włączenie nieruchomości do obwodu łowieckiego utrudnia właścicielowi osobiste korzystanie z niej w czasie polowań, a także prowadzi do obniżenia jej wartości, a wskazany uszczerbek nie jest rekompensowany przez państwo. Tymczasem z dzierżawienia nieruchomości objętych obwodem łowieckim korzyści czerpią Lasy Państwowe i starostowie, którzy wydzierżawiają dany obwód Polskiemu Związkowi Łowieckiemu, za co otrzymują czynsz (art. 29a ust. 1 pkt 4 Prawa łowieckiego). Także i w tym przypadku można mówić o nieproporcjonalnym ograniczeniu prawa własności prywatnej (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Po trzecie, art. 27b Prawa łowieckiego pozwala jedynie właścicielowi będącemu osobą fizyczną skutecznie sprzeciwić się organizacji polowań na swojej nieruchomości poprzez złożenie przed starostą oświadczenia o zakazie. Z tym rozwiązaniem wiążą się dwa problemy. Po pierwsze, właściciel bądź użytkownik wieczysty niebędący osobą fizyczną nie ma żadnych narzędzi prawnych sprzeciwienia się organizacji polowań na swoim terenie. Przepis arbitralnie różnicuje ochronę prawa własności w zależności od tego, czy właściciel działa jako osoba fizyczna, czy jako osoba prawna bądź ułomna osoba prawna, czym narusza konstytucyjny nakaz równości dla wszystkich ochrony prawnej własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, wymóg złożenia oświadczenia o zakazie przed starostą stanowi zbędną formalność, która może być nadużywana przez tego ostatniego przez odmawianie spotkania z właścicielem w celu praktycznego zablokowania możliwości wydania przez właściciela zakazu wykonywania polowań. Z otrzymanych przeze mnie informacji wynika, że w praktyce w części powiatów możliwe jest złożenie oświadczenia w urzędzie starostwa bez konieczności umawiania się na osobiste spotkanie ze starostą, natomiast w innych powiatach wymagane jest takie spotkanie. W konsekwencji prawo właściciela do decydowania o sposobie korzystania z nieruchomości jest uzależnione od dobrej woli organu powiatu, który może odmówić spotkania z właścicielem w celu odebrania oświadczenia lub w istotny sposób je opóźnić. Z prawnego punktu widzenia starosta nie może odmówić spotkania, ale prawo nie wyznacza mu żadnego terminu na przyjęcie oświadczenia, a nie przewiduje żadnej sankcji za unikanie przyjęcia tego oświadczenia. Tym samym wola starosty może stać się samoistnym i pozaustawowym źródłem ograniczenia prawa do poszanowania własności prywatnej, naruszając wymóg wyłączności ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po czwarte, dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego nie mają obowiązku informowania właściciela nieruchomości o zamiarze organizacji polowania

indywidualnego. Istnieje jedynie obowiązek podania przez gminę do publicznej wiadomości zamiaru organizacji polowania zbiorowego (art. 42ab Prawa łowieckiego), ale to z kolei wymaga od właściciela nieustannego śledzenia obwieszczeń publikowanych przez gminę, podczas gdy to raczej gmina powinna poinformować każdego z właścicieli. Taka forma informowania, wywodząca się jeszcze sprzed epoki Internetu, jest przestarzała i powinna zostać zrewidowana. Pominięcie obowiązku informowania właściciela nieruchomości o zamiarze organizacji polowania indywidualnego stanowi nieproporcjonalne ograniczenie jego prawa do poszanowania własności prywatnej (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), a przestarzała forma informowania o polowaniach zbiorowych stoi w sprzeczności z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji).

Po piąte, właściciel może wnieść sprzeciw do organizowania polowania zbiorowego, ale rozpatruje go podmiot organizujący polowanie – dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego. Ten zaś może uwzględnić ten sprzeciw tylko wtedy, gdy wykonywanie polowania będzie zagrażało bezpieczeństwu lub życiu ludzi (art. 42ab ust. 5-6 Prawa łowieckiego). Sprzeciw stanowi nieefektywny środek odwoławczy od działania ingerującego w prawo własności właściciela, bo: 1) rozpatruje go podmiot mający interes w organizacji polowania; 2) przepis nie określa formy rozpatrzenia sprzeciwu, ani nie przewiduje obowiązku poinformowania właściciela o jego nieuwzględnieniu; 3) rozstrzygnięcie dzierżawcy/zarządcy nie musi zawierać uzasadnienia; 4) przesłanki uwzględnienia sprzeciwu określone są zbyt wąsko; 5) rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu. Sprzeciw w obecnym kształcie narusza zakaz tworzenia iluzorycznych konstrukcji prawnych (art. 2 Konstytucji), ogranicza nieproporcjonalnie prawo własności (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz narusza prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie nowelizacji przepisów Prawa łowieckiego w taki sposób, aby zapewnić właścicielom nieruchomości adekwatną ochronę ich praw majątkowych. Obecny stan prawny ochrony takiej nie gwarantuje, co stanowi naruszenie art. 64 Konstytucji RP.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/