



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska	Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski	Teresa Romer
Janusz Grzelek	Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki	

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes:	Danuta Przywara
Wiceprezes:	Adam Bodnar
Sekretarz:	Maciej Nowicki
Skarbnik:	Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska	

Warszawa, 8 czerwca 2015 r.

4201/2015/MSZ

Szanowny Pan

Stanisław Żelichowski

Przewodniczący Komisji Ochrony
Środowiska, Zasobów Naturalnych i
Leśnictwa Sejmu RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

**do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych
innych ustaw (druk nr 2970) oraz rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo
łowieckie (druk nr 3192) w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu Podkomisji
nadzwyczajnej**

W związku z planowanym na 11 czerwca 2015 r. posiedzeniem Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP, na którym ma zostać rozpatrzone sprawozdanie Podkomisji nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2970) oraz rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo łowieckie (druk nr 3192), Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoje uwagi do ww. sprawozdania. Nasze uwagi koncentrują się wyłącznie na ocenie prawidłowości implementacji w proponowanej nowelizacji standardów wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r. oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

1. Prawo właściciela do sprzeciwu w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r. (sygn. P 19/13)

W wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. P 19/13) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie, Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw. Z powyższego wynika, że ustawodawca jest zobowiązany do dokonania nowelizacji

derogowanego przepisu do 22 stycznia 2016 r. Ustawa zmieniająca powinna oczywiście uwzględniać rozważania Trybunału przedstawione w uzasadnieniu do wyroku.

Rozpatrując kontrolowany przepis Trybunał wskazał, że objęcie nieruchomości obwodem łowieckim stanowi ograniczenie prawa własności. Wynika to m.in. z faktu nałożenia przez ustawę na właścicieli takich gruntów licznych czynnych obowiązków związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Jednakże w ocenie Trybunału podstawowym ograniczeniem prawa własności jest obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości.

Oceniając proporcjonalność takiej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo jednostki, TK wziął pod uwagę, że właścicielom nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie przysługują żadne środki prawne, za pomocą których mogliby oni wyrazić swój sprzeciw wobec wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności. Trybunał, dokonując analizy prawnoporównawczej kontrolowanego aktu prawnego z innymi ustawami, zauważył, że ustawa Prawo łowieckie nie przewidywała żadnych prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie przygotowywania i stanowienia uchwał sejmików województw w przedmiocie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów.

Nie istniały zatem żadne środki prawne, za pomocą których właściciel mógłby choćby wyrazić swoją opinię na temat objęcia jego nieruchomości obwodem łowieckim. Co więcej, takie środki nie przysługiwały również *post factum*, właściciel nie mógł więc skutecznie domagać się wyłączenia jego nieruchomości spod granic obwodu łowieckiego. W szczególności, właściciel nie mógł sprzeciwić się polowaniu na jego gruncie.

Trybunał zwrócił uwagę również na inne ograniczenia prawa własności wynikające z przepisów Prawa łowieckiego, m.in. brak wymogu uprzedniego powiadomienia właściciela o terminie i zakresie planowanego polowania zbiorowego na jego nieruchomości, jak również regulacji odnoszących się do możliwości dochodzenia przez właścicieli nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich odszkodowań za ograniczenie możliwości korzystania z ich nieruchomości.

Względy te zadecydowały o niekonstytucyjności kontrolowanego przepisu. Trybunał podkreślił, że „[b]rak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.)” nie był wcale konieczny do zrealizowania celu ustawodawcy, jakim była ochrona środowiska. Prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej byłoby możliwe przy jednoczesnym poszanowaniu praw właścicieli.

Kwestią istotną dla wykonania omawianego wyroku jest fakt, że TK nie orzekał o jednym, konkretnym ograniczeniu prawa własności wynikającym z ustawy, lecz wziął pod uwagę całokształt jej unormowań. Z tego względu konieczna jest kompleksowa nowelizacja (bądź uchwalenie nowej ustawy), która w sposób zgodny z Konstytucją ureguluje relacje między interesem publicznym a ochroną praw właścicieli w sferze gospodarki łowieckiej.

2. Prawo właściciela do sprzeciwu na gruncie art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC

W omówionym powyżej wyroku, Trybunał Konstytucyjny odwołał się również do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wielokrotnie stwierdzał, że brak możliwości sprzeciwienia się przez właściciela polowaniu na jego nieruchomości ze względów etycznych narusza art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Standardy w tym zakresie wyznacza wyrok z 29 kwietnia 2013 r. w sprawie *Chassagnou przeciwko Francji* (skargi nr: 25088/94, 28331/95, 28443/95), który dotyczył francuskiej ustawy z 1964 r. Zakładała ona, że właściciele określonych nieruchomości (poniżej pewnego arealu) musieli przymusowo przystąpić do ACCA (francuskiego odpowiednika Polskiego Związku Łowieckiego) i przekazać na jego rzecz prawo do polowania na należących do nich gruntach. Jednocześnie, ustawa przewidywała pewne możliwości skutecznego sprzeciwienia się objęciu nieruchomości prawami łowieckimi ACCA – sprzeciw przysługiwał jednak wyłącznie właścicielom gruntów przekraczających określony areal. Istniał również ograniczony mechanizm odszkodowawczy – właściciel mógł dochodzić przed sądem rekompensaty z tytułu utraconych korzyści związanych z utratą wyłącznego prawa do polowania na swoim terenie. Innym mechanizmem kompensacyjnym było równoczesne przyznanie właścicielowi, który utracił wyłączność prawa do polowania na swoim gruncie, prawa do polowania na terenie całego obwodu należącego do ACCA, w której był on zrzeszony. W ocenie ETPC takie regulacje naruszały art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC z tego względu, że nie uwzględniały praw właścicieli, którzy sprzeciwiali się polowaniom ze względów światopoglądowych lub religijnych: „Zmuszanie właścicieli mniejszych nieruchomości do przekazywania prawa do polowania na ich gruntach tak, że mogą one być wykonywane w sposób całkowicie sprzeczny z ich światopoglądem, nakłada na właścicieli nieproporcjonalny ciężar, który nie znajduje uzasadnienia w ustępie 2 art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC” (*Chassagnou*, akapit 85). Osoby takie w żaden sposób nie mogły zablokować wykonywania polowań na ich nieruchomościach, a do tego mechanizmy odszkodowawcze przewidziane w ustawie w żaden sposób ich nie chroniły. Doszło również do naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC) z uwagi na niedopuszczalne zróżnicowanie pozycji prawnej właścicieli większych nieruchomości, którzy mogli skutecznie przeciwstawić się polowaniom na ich terenach oraz właścicieli nieruchomości mniejszych, którym takie prawo nie przysługiwało.

Podobnej sytuacji dotyczył wyrok z 10 lipca 2007 r. w sprawie *Schneider przeciwko Luksemburgowi* (skarga nr: 2113/04). Także i w tym przypadku skarżąca sprzeciwiała się włączeniu jej nieruchomości do obwodu łowieckiego, jednakże prawo luksemburskie w tym zakresie różniło się nieco od opisanej powyżej ustawy francuskiej. Po pierwsze, nie traktowało ono odmiennie właścicieli w zależności od rozmiaru należcej do nich nieruchomości. Po drugie zaś, włączenie nieruchomości do obwodu łowieckiego miało obowiązywać jedynie 9 lat. Po tym okresie właściciele zrzeszeni w związku łowieckim mogli zdecydować kwalifikowaną większością głosów o wyłączeniu danej nieruchomości spod obwodu. W przeciwnym razie dochodziło do przedłużenia praw łowieckich o kolejne 9 lat. Trybunał uznał jednak, że możliwość wyłączenia nieruchomości skarżącej spod obwodu łowieckiego była czysto teoretyczna – w praktyce bowiem skarżąca nie miała szans na zebranie kwalifikowanej większości głosów niezbędnej do podjęcia stosownej uchwały. Również roczne wynagrodzenie płacone skarżącej z tytułu ograniczenia jej praw

właścicielskich nie mogło zostać uznane za wystarczające do zrekompensowania jej obowiązku znoszenia sprzecznych z jej światopoglądem polowań, zwłaszcza że było ono bardzo niskie (3,25 EUR). ETPC także i w tym przypadku uznał, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

Ta linia orzecznicza została podtrzymana w wyroku z 26 czerwca 2012 r. w sprawie *Herrmann przeciwko Niemcom* (9300/07). Z uwagi na to, że wyrok ten został wydany przez Wielką Izbę ETPC, należy uznać, że ustanawia on szczególnie istotne zasady orzecznicze, którymi powinny kierować się pozostałe składy ETPC oraz organy krajowe. Trybunał przypomniał w nim, że nakładanie na właściciela nieruchomości, który ze względów światopoglądowych sprzeciwia się polowaniom, obowiązku tolerowania polowań na jego gruncie może naruszyć równowagę pomiędzy ochroną praw właścicielskich jednostki a wymaganiami interesu publicznego oraz nałożyć na właściciela nieproporcjonalny ciężar, co będzie niezgodne z art. 1 Protokołu Nr 1. Oceniając sytuację prawną w Niemczech Trybunał zwrócił uwagę m.in. na kwestie dotyczące odszkodowania. Było ono wypłacane na wniosek, a jego wysokość była bardzo ograniczona. Niezależnie jednak od jego wysokości, ETPC wskazał, że istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy jakiegokolwiek odszkodowanie mogłoby stanowić dostateczną rekompensatę za zmuszanie właściciela do tolerowania czegoś całkowicie sprzecznego do jego światopoglądu. Trybunał wziął również pod uwagę, że prawo niemieckie w żaden sposób nie brało pod uwagę możliwego etycznego sprzeciwu właścicieli wobec polowań. Ze względu na te okoliczności, werdykt ETPC był taki sam jak w dwóch poprzednich sprawach – doszło do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

Jednocześnie, orzecznictwo ETPC nie formułuje wymogu przyznania właścicielowi prawa do sprzeciwienia się polowaniom na jego gruncie w oparciu o przesłanki inne, aniżeli światopoglądowe. Trybunał stwierdził to jasno w wyroku z 4 października 2012 r. w sprawie *Chabauty przeciwko Francji* (skarga nr 57412/08). Sprawa ta dotyczyła francuskich przepisów dotyczących łowiectwa w ich brzmieniu po nowelizacji implementującej ww. wyrok *Chassagnou*. Stosownie do tych przepisów, właściciel mógł domagać się wyłączenia swojej nieruchomości spod obwodu łowieckiego w dwóch przypadkach: gdy jego nieruchomość przekraczała określony rozmiar oraz gdy ze względów światopoglądowych sprzeciwiał się polowaniom, niezależnie od rozmiaru nieruchomości. Ta pierwsza przesłanka, jak pamiętamy ze sprawy *Chassagnou*, obowiązywała już wcześniej, natomiast druga została wprowadzona w celu dostosowania prawa francuskiego do wymogów EKPC. Co istotne, skarżący nigdy nie twierdził, że żąda zakazu polowania na swoim gruncie ze względów światopoglądowych. Argumentował, że ma prawo sprzeciwić się polowaniu ze względu na przysługujące mu prawo własności i w związku z tym przepisy, które odbierają mu możliwość sprzeciwu ze względu na rozmiar jego nieruchomości mają charakter dyskryminujący. ETPC nie podzielił jednak tych argumentów uznając, że różnicowanie pozycji prawnej tych dwóch kategorii właścicieli miało swoje uzasadnienie. Służyło bowiem tworzeniu większych i zwartych obszarów łowieckich i zapobiegało ich rozczłonkowaniu. Ponadto, ograniczenie prawa własności nie było szczególnie dotkliwe – dotyczyło bowiem wyłącznie utraty wyłącznych praw łowieckich, za co i tak przysługiwała zresztą stosowna rekompensata.

3. Standardy konstytucyjne i konwencyjne – podsumowanie

Z powyższej analizy wynika, że w omawianym zakresie Konstytucja RP formułuje wyższe standardy ochrony prawa własności aniżeli Europejska Konwencja Praw Człowieka.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem ETPC, przyznanie prawa polowania myśliwym na prywatnym gruncie narusza art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC tylko wówczas, gdy właściciel nie może sprzeciwić się polowaniom ze względów światopoglądowych. Jednocześnie, sprzeciw ten powinien być efektywny w praktyce – jego skuteczność nie może być obwarowana warunkami niemalże nie do spełnienia. Brak prawa do sprzeciwu lub jego znaczącego ograniczenia nie może być rekompensowany przez mechanizmy odszkodowawcze. A contrario, EKPC nie wymaga przyznania prawa do zgłoszenia sprzeciwu na innych przesłankach, jako prawa skorelowanego z prawem własności. Gdyby jednak ustawodawca zdecydował się na umożliwienie pewnym kategoriom właścicieli zgłoszenie sprzeciwu wobec polowań na jego gruncie, musi to uczynić z poszanowaniem zasady zakazu dyskryminacji, a więc oprzeć się na racjonalnych i uzasadnionych przesłankach.

Standardy konstytucyjne, określone przede wszystkim w omówionym powyżej wyroku TK z 10 lipca 2014 r., nie ograniczają ochrony prawa własności w kontekście prawa łowieckiego wyłącznie do prawa do zgłoszenia sprzeciwu motywowanego względami światopoglądowymi. Formułują raczej wymóg skonstruowania odpowiedniej procedury, za pomocą której wyważone będą interesy jednostki i interes publiczny. Jednostka musi więc mieć możliwość obrony swoich interesów zarówno na etapie podejmowania uchwały o ustaleniu granic obwodu łowieckiego, jak i później, jeśli pragnie dochodzić wyłączenia swojej nieruchomości spod granic tego obwodu. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „[b]rak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje << prawo łowieckie >>, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.), nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska”. Trybunał dostrzega zatem, iż właściciel powinien mieć możliwość uzasadnienia swojego sprzeciwu wobec polowań na swoim gruncie nie tylko względami światopoglądowymi. W przeciwieństwie do ETPC, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę również na inne gwarancje ochrony prawa własności wymagane w kontekście prawa łowieckiego, np. odpowiednie mechanizmy odszkodowawcze czy wymóg uprzedniego powiadomienia właściciela o terminie i zakresie polowania zbiorowego planowanego na jego nieruchomości.

4. Proponowane zmiany legislacyjne

Ustawa nowelizująca, w wersji przyjętej w sprawozdaniu podkomisji, odnosi się do omawianych kwestii przede wszystkim w trzech przepisach – art. 27, 27a i 27b.

Art. 27 reguluje procedurę, w której sejmik województwa ma podejmować uchwały o podziale na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów. Projekt uchwały przygotowuje marszałek właściwego województwa. Po przygotowaniu projektu, marszałek występuje o opinię do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Polskiego Związku Łowieckiego i właściwej izby rolniczej. Następnie, po rozpatrzeniu opinii i uwag oraz

dokonaniu ewentualnych korekt, dokonuje ogłoszenia projektu uchwały. Ogłoszenie następuje poprzez umieszczenie na stronie podmiotowej urzędu marszałkowskiego, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w poszczególnych gminach objętych projektem uchwały, za pośrednictwem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Ogłoszenie musi nastąpić na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia projektu do publicznego wglądu i opublikowania projektu uchwały. Dodatkowo marszałek wyznacza w ogłoszeniu termin na składanie uwag do projektu uchwały, nie krótszy niż 21 dni od dnia wyłożenia i opublikowania projektu uchwały, a także informuje o formie i miejscu składania uwag.

Co istotne, projekt wprost stanowi, że uwagi do projektu uchwały może wnieść każdy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej projektem uchwały. Uwagi są rozpatrywane przez marszałka województwa w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia upływu terminu ich składania. Projekt precyzuje, że „[p]rzy rozpatrywaniu uwag dotyczących wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego uwzględnia się szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które istotnie utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej, albo – w przypadku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim – spowodują konieczność zaprzestania lub istotnego ograniczenia prowadzenia na niej dotychczasowej działalności” (art. 27 ust. 9).

Po rozpatrzeniu uwag, w przypadku ich uwzględnienia, marszałek wprowadza zmiany do projektu uchwały, ponawiając przy tym uzgodnienia z organami, z którymi uprzednio musiał skonsultować projekt. Po zakończeniu wszystkich tych kroków, marszałek przedstawia projekt uchwały sejmikowi województwa wraz z zestawieniem nieuwzględnionych uwag lub opinii. Sejmik województwa może stwierdzić konieczność dokonania zmian w przedstawionym projekcie uchwały, także w wyniku uwzględnienia uwag lub opinii do projektu uchwały. W takim przypadku, ponawia się w niezbędnym zakresie opisaną powyżej procedurę.

Art. 27a przyznaje natomiast właścicielowi oraz użytkownikowi wieczystemu, którego nieruchomość została objęta obwodem łowieckim roszczenie odszkodowawcze przeciwko Skarbowi Państwa. Przysługuje ono wówczas, gdy w wyniku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Z roszczeniem tym można wystąpić w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały sejmiku województwa o podziale na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów.

Kwestie związane z prawem właściciela do żądania zakazania polowania na jego nieruchomościach regulować ma z kolei art. 27b. Przewiduje on, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego może wystąpić do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, uzasadniając to swoimi przekonaniem religijnymi lub wyznawanymi zasadami moralnymi. We wniosku tym należy wykazać rzeczywiste związki z wyznawaną doktryną religijną oraz wskazać w wyznawanej doktrynie religijnej zasady uznające za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub też wskazać wyznawane zasady moralne, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne.

Sprawy o ustanowienie zakazu wykonywania polowania będą rozpatrywane w postępowaniu nieprocesowym. Uczestnikami takiego postępowania będą właściwy marszałek województwa oraz dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego, którego dotyczy wniosek.

Projektowana ustawa stanowi, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której sąd ustanowił zakaz wykonywania polowania, może w każdym czasie złożyć dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego pisemne oświadczenie o rezygnacji z ustanowionego zakazu wykonywania polowania. Z dniem doręczenia oświadczenia dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego zakaz wykonywania polowania przestaje obowiązywać.

Warto także przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r. wskazał na konieczność uregulowania w ustawie obowiązku poinformowania właściciela nieruchomości o terminie polowania planowanego na należącym do niego gruncie. Kwestię tę regulować ma proponowany art. 42ae Prawa łowieckiego. W ustępie pierwszym stanowi on, że dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego przekazuje – co najmniej na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia polowania zbiorowego – wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz nadleśniczemu, właściwym ze względu na miejsce wykonywania polowania, pisemną informację o planowanym terminie, w tym godzinie rozpoczęcia i zakończenia, oraz miejscu tego polowania. Następnie, nie później niż w terminie 5 dni od dnia otrzymania tej informacji termin rozpoczęcia i zakończenia oraz miejsce polowania zbiorowego są podawane do publicznej wiadomości przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz na stronie podmiotowej urzędu gminy. Posiadacz nieruchomości gruntowej w terminie nie krótszym niż 3 dni przed polowaniem może zgłosić sprzeciw wraz z uzasadnieniem do organizacji polowania w danym dniu na wskazanej nieruchomości, który musi zostać uwzględniony, gdy wykonywanie polowania będzie wpływało na bezpieczeństwo osób trzecich.

Projekt w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu nie przewiduje obowiązku powiadamiania właścicieli w przypadku polowań indywidualnych. Art. 42b projekt stanowi jedynie, że „termin rozpoczęcia i zakończenia polowania indywidualnego, imię i nazwisko myśliwego, jednoznaczne określenie miejsca wykonywania polowania, ilość i gatunek pozyskanej zwierzyny oraz liczba wszystkich oddanych strzałów do zwierzyny grubej podlega wpisowi w rejestrze ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym, który są obowiązani prowadzić, dla każdego obwodu, dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich w postaci papierowej lub elektronicznej.”. Wpisu w rejestrze ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym dotyczącego terminu rozpoczęcia polowania indywidualnego dokonuje się przed jego rozpoczęciem, jednak nie wcześniej niż 24 godziny przed rozpoczęciem polowania. Rejestr ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym powinien zostać udostępniony wszystkim zainteresowanym. W oryginalnym tekście projektu, przyjęto inne rozwiązanie – właściciele mogli zgłosić do dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego wolę bycia powiadamianym o polowaniach indywidualnych, podając dane kontaktowe. W takim przypadku myśliwy powinien powiadomić właścicieli o planowanym przez niego polowaniu indywidualnym najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień polowania.

5. Ocena proponowanych regulacji

Przepisy dotyczące procedury uchwałodawczej w sprawie podziału na obwody łowieckie oraz zmiany ich granic

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pozytywnie ocenia propozycje legislacyjne w zakresie procedury, w której sejmik województwa ma podejmować uchwały o podziale na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów. Projekt w znacznym stopniu uwzględnia wytyczne Trybunału Konstytucyjnego dotyczące partycypacji właścicieli w procesie tworzenia obwodów i ich zmiany. Proponowane rozwiązania zasadniczo nie odbiegają od standardów przyjętych w innych aktach prawnych np. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Warto byłoby jednak rozważyć dodanie do art. 25, wymieniającego zasady, które należy uwzględniać przy tworzeniu obwodów łowieckich (m.in. optymalne zaspokojenie potrzeb w zakresie ochrony, zachowania i rozwoju gatunków zwierzyny, unikanie dzielenia zbiorników wodnych, możliwość prowadzenia gospodarki łowieckiej), przesłankę, która odwoływałaby się do ochrony prawa własności. Mogłaby ona np. obligować organy projektujące obwód łowiecki do wyznaczania ich granic w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla właścicieli prywatnych nieruchomości.

Ponadto, w ocenie HFPC zasadne byłoby rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą zgłaszać uwagi do projektu uchwały w sprawie podziału na obwody lub zmiany ich granic. Zgodnie z projektowanym art. 27 ust. 6 ustawy, uwagi mógłby wnieść „każdy właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości objętej projektem uchwały.” W porównaniu do analogicznego art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyznaje prawo do wnoszenia uwag każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, jest to przepis ujęty dość wąsko. Według HFPC interes w zgłaszaniu uwag mogą mieć nie tylko właściciele i użytkownicy wieczystości, ale również np. organizacje pozarządowe, do których zadań statutowych należy ochrona środowiska lub ochrona praw zwierząt. Z tego względu warto byłoby zmodyfikować projektowaną regulację i nadać mu brzmienie bardziej zbliżone do przytoczonego przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Biorąc pod uwagę fakt, że organy uchwałodawcze nie są związane uwagami, nie istnieje ryzyko, że szersza partycypacja społeczna może doprowadzić do paraliżu prac nad wyznaczeniem obwodów łowieckich.

Odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych włączeniem nieruchomości do obwodu łowieckiego

Jak to już zostało przedstawione powyżej, projektowany art. 27a ustawy stanowi, że „[j]eżeli w wyniku objęcia nieruchomości obwodem łowieckim korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od Skarbu Państwa reprezentowanego przez właściwego miejscowo wojewodę odszkodowania za powstałe ograniczenia”.

Także i w tym przypadku przepis ten wprowadza standard o poziomie zbliżonym, lub nawet wyższym, od analogicznego art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który uprawnia właściciela nieruchomości, z której korzystanie w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone wskutek uchwalenia albo zmiany planu, do żądania odszkodowania

za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupu nieruchomości lub jej części. Przyznanie właścicielowi prawa żądania wykupu na gruncie Prawa łowieckiego nie wydaje się konieczne biorąc pod uwagę fakt, że ograniczenia wynikające z faktu włączenia nieruchomości do obwodu łowieckiego nie są aż tak daleko idące, jak potencjalne skutki uchwalenia planu miejscowego. Korzystne jest natomiast odstąpienie od wprowadzonego w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ograniczenia odszkodowania tylko do *lucrum cessans*.

Kontrowersje budzi natomiast stosunkowo krótki termin, w którym właściciel może zgłosić wniosek o odszkodowanie. W ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie utworzenia obwodu łowieckiego właściciel może nie być w stanie ustalić dokładnej wysokości szkody, jakiej doznał w wyniku włączenia jego gruntu do obwodu. Zasadny byłby zatem powrót do dwuletniego terminu proponowanego w projekcie rządowym.

Prawo właściciela do sprzeciwu wobec polowań na jego nieruchomości

Zmiany zaproponowane w sprawozdaniu Podkomisji należy ocenić jako pożądany krok naprzód w porównaniu do oryginalnego brzmienia projektu rządowego. Przede wszystkim, HFPC odbiera pozytywnie rezygnację z zawartego w projekcie rządowym ograniczenia możliwości zgłoszenia sprzeciwu jedynie co do nieruchomości zabudowanych. Jak wynika z analizowanego powyżej orzecznictwa ETPC, tego rodzaju ograniczenia możliwości zgłaszania sprzeciwu opartego na względach światopoglądowych, mogą zostać odebrane jako dyskryminujące, a w konsekwencji sprzeczne z art. 14 w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. W ocenie HFPC odmienne traktowanie właścicieli nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia i dobrze się stało, że Podkomisja dokonała korekty w tym zakresie.

W dalszym ciągu proponowana regulacja nie odpowiada jednak standardom konstytucyjnym i konwencyjnym.

Po pierwsze, jak to już zostało przedstawione w pkt. 1 i 3, w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2014 r. trudno uznać za zasadne ograniczenie możliwości do zgłoszenia wniosku o zakaz polowania jedynie w oparciu o względy światopoglądowe. Z wyroku tego płynie raczej wniosek, że ustawodawca powinien skonstruować procedurę, która da właścicielom możliwość ochrony ich praw zarówno na etapie projektowania uchwały w sprawie wyznaczenia granic obwodów łowieckich i ich zmiany, jak i po podjęciu tejże uchwały. Tymczasem, projektowana ustawa nie daje właścicielom żadnych środków, które byłyby skuteczne już po podjęciu uchwały, poza sprzeciwem wobec polowań motywowanym względami światopoglądowymi. Nie sposób uznać, że wystarczającym zabezpieczeniem praw właściciela jest możliwość wnoszenia uwag do projektu uchwały, gdyż po pierwsze uwagi te nie mają charakteru wiążącego, a po drugie stanowisko właściciela wobec objęcia jego gruntu obwodem może ulec zmianie już po podjęciu uchwały wskutek pojawienia się nowych, istotnych okoliczności. W związku z powyższym, w ocenie HFPC pożądane byłoby zagwarantowanie właścicielom możliwości wnoszenia o wyłączenie ich nieruchomości spod granic obwodu łowieckiego oraz o ustanowienie zakazu polowania również w oparciu o przesłanki inne, aniżeli światopoglądowe.

Po drugie, projektowane regulacje nie spełniają również wynikających z EKPC i Konstytucji standardów w zakresie prawa właściciela do sprzeciwu wobec polowań motywowanego

względami światopoglądowymi. Na negatywną ocenę proponowanych rozwiązań wpływa przede wszystkim nałożenie na właściciela, który sprzeciwia się polowaniom, złożenia do sądu powszechnego wniosku, w którym wykaże „rzeczywiste związki z wyznawaną doktryną religijną” oraz wskaże „w wyznawanej doktrynie religijnej zasady uznające za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub (...) wyznawane zasady moralne, które pozostają w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne.”

W tym kontekście pragniemy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 53 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”, zaś według art. 53 ust. 7 Konstytucji RP „[n]ikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.” W świetle tych przepisów o ile wymóg złożenia oświadczenia o sprzeciwie wobec polowań z uwagi na wyznawaną religię lub światopogląd mógłby być usprawiedliwiony, o tyle już zobowiązanie jednostek do szczegółowego udowadniania swoich poglądów stanowiłby nieproporcjonalną ingerencję w ich wolność sumienia i wyznania.

Niezależnie od tego, sformułowany w ten sposób przepis z pewnością znacząco ograniczałby skuteczność sprzeciwów. Uzasadnianie i udowadnianie swoich przekonań moralnych, wydaje się bowiem wymogiem nie tylko całkowicie irracjonalnym, ale i bardzo trudnym do wykonania. W przeciwieństwie do norm prawnych, których źródłem jest akt prawny uchwalony przez odpowiedni organ w zgodzie z procedurą przewidzianą w Konstytucji, przekonania moralne i światopoglądowe mają charakter subiektywny i nie muszą być ugruntowane w żadnej „skodyfikowanej” doktrynie moralnej. Przekonania moralne nie muszą nawet być szerzej uzasadniane – jednostka może po prostu kwalifikować pewne zachowania jako „złe”, a inne jako „dobre”. Tymczasem, projektodawca zdaje się wychodzić z założenia, że każdy pogląd moralny jednostki ma związek z jakąś doktryną, a gdy jednostka nie jest w stanie takiego związku wykazać, to znaczy, że jej pogląd moralny jest niezasadny.

Trudno sobie wyobrazić, jak owo wykazywanie „w wyznawanej doktrynie religijnej zasad uznających za niedopuszczalne polowanie na zwierzęta łowne lub oraz wyznawanych zasad moralnych, pozostających w sprzeczności z polowaniem na zwierzęta łowne” miałyby wyglądać w praktyce. Przykładowo, osoba będąca katolikiem może wskazać, że polowanie jest sprzeczne z jej poglądami religijnymi powołując się np. na nauki św. Franciszka z Asyżu o miłosierdziu wobec zwierząt oraz interpretując w odpowiedni sposób przepisy Katechizmu Kościoła Katolickiego: „2416. Zwierzęta są stworzeniami Bożymi. Bóg otacza je swoją opatrnościową troską. Przez samo swoje istnienie błogosławią Go i oddają Mu chwałę. Także ludzie są zobowiązani do życzliwości wobec nich. Warto przypomnieć, z jaką delikatnością traktowali zwierzęta tacy święci, jak św. Franciszek z Asyżu czy św. Filip Nereusz. (...) 2418. Sprzeczne z godnością ludzką jest niepotrzebne zadawanie cierpień zwierzętom lub ich zabijanie. (...)”¹ Wydaje się jednak, że mimo wszystko doktryna Kościoła katolickiego obiektywnie nie zakazuje katolikom udziału w polowaniach, ale czy sąd mógłby ustalić tego rodzaju kwestię samodzielnie, czy też wymagałoby to np. powołania biegłego z zakresu nauki Kościoła katolickiego? A co za tym idzie, czy w przypadku opinii biegłego odmiennej od przekonania właściciela, sąd powinien oddalić wniosek o ustanowienie zakazu polowania na nieruchomości jako nieuzasadniony, pomimo głębokiego wewnętrznego przekonania właściciela, że Bóg potępia polowania?

¹ Katechizm Kościoła Katolickiego, wersja elektroniczna: <http://www.katechizm.opoka.org.pl/rkkkIII-2-2.htm>.

Jeszcze trudniejsze wydaje się wykazywanie zasad moralnych sprzeciwiających się polowaniu, które nie są ugruntowane w żadnej religii. Osoby, które sprzeciwiają się polowaniom, czynią to zwykle z tego względu, że uważają polowania za bezmyślne okrucieństwo wobec zwierząt. Czy zatem wystarczające będzie, aby właściciel złożył do sądu wniosek z jednozdaniowym uzasadnieniem: „Sprzeciwiam się polowaniom, bo moje zasady moralne nakazują mi traktowanie zwierząt z godnością, a polowania są okrutne wobec zwierząt”? Jeśli taki wniosek będzie wystarczający, to wymóg jego składania do sądu i wykazywania czegokolwiek jest całkowicie zbędny – nie ma potrzeby prowadzenia postępowania sądowego, skoro wszystko mogłoby się odbyć poprzez złożenie oświadczenia do odpowiedniego organu administracji lub PZŁ. Jeśli jednak tego rodzaju wniosek będzie niewystarczający, to należy się zastanowić, co konkretnie właściciel musiałby wykazać przed sądem. To, że polowanie jest okrutne wobec zwierząt? Jest to kwestia ocenna i nawet przyjęcie, że obiektywnie jest ono konieczne dla zapewnienia ochrony środowiska, a ponadto myślicy są zobowiązani do przestrzegania ustalonych zasad etycznych, nie zmieni faktu, że właściciel może wewnętrznie oceniać polowania jako akt bezmyślnego okrucieństwa. Być może zatem właściciel powinien wykazać swoją konsekwencję w przestrzeganiu tejże zasady moralnej i wykazać, że np. nie tylko sprzeciwia się polowaniom, ale jest przeciwny zabijaniu zwierząt jako takiemu i z tego względu nie spożywa mięsa? Można być jednakże równocześnie zwolennikiem jedzenia mięsa i przeciwnikiem polowania, tak samo jak można być zwolennikiem zabijania w celach konsumpcyjnych świń i wołów oraz przeciwnikiem, ze względów etycznych, zabijania psów i kotów w tych samych celach, choć przecież obiektywnie rzecz ujmując wszystkie te zwierzęta są zdolne do odczuwania cierpienia.

Warto także zwrócić uwagę, że ustawodawca, wprowadzając do systemu prawnego przepisy, które umożliwiają jednostce powołać się w różnych sytuacjach na względy światopoglądowe, zazwyczaj nie nakazuje jej ich dowodzenia i uzasadniania, lecz ogranicza się do obowiązku ich zadeklarowania. Przykładowo, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.) „[a]ktualne fotografie cudzoziemca dołączane do wniosków o udzielenie mu zezwoleń pobytowych, wniosków o wydanie wizy krajowej lub wniosków o wydanie dokumentów wydawanych cudzoziemcom powinny odzwierciedlać, w sposób niebudzący uzasadnionych wątpliwości, wizerunek twarzy cudzoziemca, przedstawiający ją bez nakrycia głowy (...)”. Jednakże, art. 15 ust. 3 tej ustawy stanowi, że cudzoziemiec noszący nakrycie głowy zgodnie z zasadami swojego wyznania może dołączyć do wniosku fotografię przedstawiającą go w nakryciu głowy, o ile wizerunek twarzy jest w pełni widoczny. Nie musi przy tym składać żadnego wniosku do sądu, wykazywać związku noszenia nakrycia głowy z doktryną religijną itp., lecz jedynie dołączyć oświadczenie o przynależności do wspólnoty wyznaniowej, bez jednoczesnego wykazywania, że przestrzega wszystkich innych nakazów religijnych przyjętych w tejże wspólnotie. Art. 39 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464 j.t.) przyznaje lekarzowi prawo do powstrzymania się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem. Także i w tym przypadku lekarz nie musi składać żadnych wniosków, wykazywać przed sądem, że jego światopogląd faktycznie sprzeciwia się dokonaniu określonego zabiegu, ani uzasadniać dlaczego. Wystarczy po prostu, aby wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym oraz uzasadnił i odnotował ten fakt w dokumentacji medycznej. Dodatkowo, gdy wykonuje swój zawód na podstawie stosunku

pracy lub w ramach służby, ma obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego.

W istocie, projektodawca obwarowuje możliwość powołania się na względy światopoglądowe na gruncie Prawa łowieckiego rygorami stosowanymi w przypadkach odmowy służby wojskowej ze względów moralnych i wniosku o skierowanie do służby zastępczej. Stosownie do art. 11 i 12 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1027 j.t.) osoba podlegająca kwalifikacji wojskowej może złożyć do odpowiedniej komisji wojewódzkiej wniosek o złożenie wniosku o przeznaczenie jej do służby zastępczej, w którym zawrze oświadczenie o wyznawanych przekonaniach religijnych oraz wskaże w wyznawanej doktrynie religijnej podstawy wyłączające możliwość odbywania służby wojskowej i wykaże rzeczywiste związki z wyznawaną doktryną religijną lub wskaże wyznawane zasady moralne, które pozostają w sprzeczności z obowiązkami żołnierza odbywającego służbę wojskową. Cytowany przepis i omawiana regulacja Prawa łowieckiego są do siebie bardzo zbliżone, istnieje więc ryzyko, że sądy będą interpretować warunki ustalone w Prawie łowieckim równie restrykcyjnie, co w przypadku ustawy o służbie zastępczej. Warto tu przywołać orzecznictwo sądów administracyjnych, które np. stoją na stanowisku, że „sprzeciw wobec wszelkiej przemocy, sprzeciw w stosunku do prowadzenia działań militarnych, poparcie dla rozwiązywania konfliktów drogą pokojową, chęć niesienia pomocy innym, sprzeciw w stosunku do nauki zabijania, stanowią zasady odwołujące się do wartości uniwersalnych i powszechnie akceptowanych, które nie stanowią przeszkody w odbyciu służby wojskowej. Nie są one zasadami moralnymi o charakterze wyjątkowym, wykluczającym możliwość odbycia przez osoby je wyznające służby wojskowej (...)” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Wa 1475/07); „Poborowy ubiegając się o możliwość skorzystania z takiego uprawnienia, musi wykazać i uzasadnić związek między swoimi przekonaniami religijnymi albo wyznawanymi zasadami moralnymi a niemożliwością odbycia zasadniczej służby wojskowej bez sprzeniewierzenia się tym przekonaniom lub zasadom. Przedstawione przez poborowego okoliczności podlegają weryfikacji przez organy właściwe do orzekania w przedmiocie skierowania do służby zastępczej z punktu widzenia roli powołanych we wniosku zasad w życiu poborowego. Organy te winny w szczególności dokonać oceny czy zasady te są utrwalone i faktycznie znajdują potwierdzenie w jego dotychczasowym sposobie życia” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 października 2007 r., sygn. II SA/Wa 1332/07).

Należy w tym miejscu zdecydowanie zaakcentować różnicę pomiędzy wyjątkiem na gruncie Prawa łowieckiego i cytowanymi powyżej przepisami ustawy o służbie zastępczej. Służba zastępcza stanowi wyjątek od obywatelskiego obowiązku obrony Ojczyzny, który swe źródło znajduje jeszcze w Konstytucji RP (art. 85 ust. 1 i 3). Jest oczywistym, że nadużywanie prawa do odmowy pełnienia służby wojskowej mogłoby zagrozić bezpieczeństwu i obronności państwa, uzasadnione jest więc stosowanie bardziej restrykcyjnych regulacji mających na celu zbadanie prawdziwości osoby, która powołuje się na względy religijne i światopoglądowe. Nawet jednak i w tym przypadku ustawodawca oraz organy stosujące prawo nie powinny nakładać na jednostkę zbyt daleko idących wymogów jeśli chodzi o udowadnianie i uzasadnianie jej przekonań, gdyż w przeciwnym razie mogłoby to stanowić naruszenie jej wolności sumienia, a nawet i uwłaczać jej godności.

Stosowanie równie restrykcyjnych wymogów na gruncie Prawa łowieckiego jest kompletnie nieproporcjonalne do celów, które ustawodawca chce osiągnąć. Prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej, nie umniejszając mu wagi i uzasadnienia w świetle Konstytucyjnych zasad dotyczących ochrony środowiska, nie jest bowiem celem, który uzasadniałby tak daleko idącą ingerencję w sferę wolności sumienia jednostki, co w przypadku służby wojskowej. Jest to widoczne tym bardziej, że przywołane powyżej przykłady innych ustaw dobitnie wskazują, że ani względy bezpieczeństwa państwa (wymóg fotografii w dokumentach pobytowych), ani prawo do ochrony zdrowia (klauzula sumienia lekarzy) nie wymagają od osób powołujących się na względy światopoglądowe szczegółowego uzasadnienia i wykazania wyznawanych wartości.

Istnieje więc ryzyko, że możliwość wnioskowania o zakaz polowania w oparciu o przekonania moralne pozostanie jedynie uprawnieniem czysto hipotetycznym, którego realizacja w praktyce będzie niemalże niemożliwa. Taki stan prawny nie spełniałby ani wymogów konstytucyjnych, ani konwencyjnych.

W ocenie HFPC należy więc zastąpić proponowaną regulację przyznaniem każdemu właścicielowi prawa do ubiegania się o wyłączenie jego nieruchomości spod granic obwodu łowieckiego oraz ustanowienie zakazu polowania na nieruchomości. Oczywiście, prawo takie nie musi mieć charakteru absolutnego – właściciel musiałby wykazać, dlaczego w jego indywidualnym przypadku objęcie gruntu obwodem łowieckim stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności. Dodatkowo, do ustanowienia zakazu wykonywania polowania ze względów światopoglądowych wystarczające powinno być złożenie odpowiedniego oświadczenia przez właściciela nieruchomości.

Obowiązek poinformowania właściciela o planowanym terminie polowania

W zakresie obowiązku informacyjnego dotyczącego polowań zbiorowych HFPC ocenia proponowane regulacje pozytywnie, choć w naszej ocenie zasadne byłoby informowanie właścicieli nieruchomości o planowanym terminie polowania indywidualnie, a nie zbiorczo poprzez ogłoszenie. Indywidualne informowanie właścicieli ułatwiłoby im dochowanie terminu na wniesienie sprzeciwu. HFPC zdaje sobie jednak sprawę, że w praktyce wymóg informowania każdego właściciela z osobna o planowanym terminie polowania mógłby być w praktyce bardzo trudny do spełnienia w sytuacji, gdyby polowanie miało przebiegać przez dużą liczbę niewielkich działek.

Jeśli chodzi o sam sprzeciw i jego podstawy ograniczone tylko do względów bezpieczeństwa, to według HFPC rozwiązanie takie nie będzie budziło większych kontrowersji, o ile uwzględnione zostaną przedstawione powyżej postulaty dotyczące możliwości ubiegania się o wyłączenie nieruchomości spod granic obwodu łowieckiego i ustanowienie zakazu polowania na jego gruncie. W naszej ocenie zasadne jednak byłoby zobligowanie zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego do rozpoznania sprzeciwu przed planowaną datą polowania. Zważywszy bowiem na to, że sprzeciw można wnieść nawet na 3 dni przed polowaniem, istnieje bardzo poważne ryzyko, że ciała te, niekiedy nawet nie ze złej woli, nie będą rozpatrywać sprzeciwów przed planowaną datą polowania, co poddaje pod wątpliwość jakkolwiek sens tej instytucji.

Według HFPC zasadne byłoby również informowanie właścicieli o planowanych na ich nieruchomościach polowaniach indywidualnych. Przypomnijmy, że w cytowanym tu

wielokrotnie wyroku TK z 10 lipca 2014 r., Trybunał wprost wskazał, że „Prawo wykonywania polowania, zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego, na cudzym gruncie wchodzącym w skład obwodu łowieckiego, niepowiązane z obowiązkami w zakresie informowania właścicieli tych nieruchomości stanowią (...) istotne ograniczenie prawa do korzystania z przedmiotu własności z wyłączeniem innych osób.” Projekt rządowy w swym brzmieniu oryginalnym został skrytykowany m.in. przez Krajową Radę Sądownictwa, która uznała, że obowiązek indywidualnego informowania tych właścicieli, którzy złożą stosowne oświadczenie „(...) albo stanie się fikcją albo doprowadzi do całkowitego zaprzestania polowań. Obwód łowiecki to z reguły kilka tysięcy hektarów, które przy polskim rozdrobnieniu ziemi składa się z ogromnej ilości działek należących do różnych właścicieli. Jeżeli składanie takich oświadczeń przez właścicieli stanie się masowe to myśliwy, który będzie musiał poinformować przed polowaniem kilkaset osób telefonicznie nie będzie w stanie tego wykonać, gdyż dojdzie np. do sytuacji niemożliwości ustalenia adresu mailowego każdego z poszczególnych właścicieli. Jednocześnie jawi się problem tworzenia bazy danych osobowych przez myśliwych.”²

Mimo że argumentom podniesionym przez KRS nie sposób całkowicie odmówić zasadności, to nie oznacza to, że słuszna jest rezygnacja z jakichkolwiek form informowania właścicieli o polowaniach indywidualnych planowanych na ich nieruchomościach. Być może akceptowalnym rozwiązaniem byłby powrót do rozwiązania proponowanego w projekcie rządowym z tym zastrzeżeniem, że jeżeli polowanie ma się odbyć na terenie działek przekraczających pewną liczbę, myśliwy powinien zawiadomić dzierżawcę lub zarządcę obwodu oraz wójta, którzy z kolei przeprowadziliby procedurę informacyjną analogiczną do tej znanej przyjętej w odniesieniu do polowań zbiorowych. Istotne jest również, aby także w przypadku polowań indywidualnych właściciel miał możliwość zapoznania się odpowiednio wcześniej z terminem planowanego polowania (jeden dzień proponowany przez rząd to z pewnością okres zbyt krótki), a także mógł wnieść sprzeciw do zarządcy lub dzierżawcy obwodu.

6. Podsumowanie

W ocenie HFPC proponowana nowelizacja nie może zostać uznana za satysfakcjonującą, ponieważ nie wypełnia wszystkich zaleceń płynących z wyroku TK z 10 lipca 2014 r. oraz orzecznictwa ETPC. W pierwszej kolejności należy wprowadzić procedurę, która umożliwiłaby właścicielom dochodzenie wyłączenia ich nieruchomości spod granic obwodu łowieckiego oraz ustanowienie zakazu polowań także w oparciu o przesłanki inne, aniżeli wystawany światopogląd. Należy również usprawnić mechanizm sprzeciwu wobec polowań na należących do nich gruntach w oparciu o względy światopoglądowe. Niedopuszczalne jest bowiem nakładanie na właścicieli obowiązku wykazywania przed sądem ich poglądów i wartości moralnych. Takie rozwiązanie może w praktyce doprowadzić, że instytucja mająca służyć poszanowaniu wolności sumienia stanie się regulacją martwą, nie mającą żadnego zastosowania w praktyce. Jednocześnie może ono również uwłaczać godności osób, które zostaną zmuszone do dowodzenia przed sądem prawdziwości deklarowanej wiary i wyznawanego światopoglądu.

² Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 kwietnia 2015 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, <http://www.krs.pl/admin/files/opinie-i-stanowiska/150416%2002022.pdf>.

Spośród pozostałych postulatów należy zwrócić uwagę na konieczność wprowadzenia do ustawy odpowiednich przepisów dotyczących obowiązku informowania właściciela o polowaniach planowanych na jego gruncie – nie tylko tych zbiorowych, ale i indywidualnych. HFPC zaleca również wydłużenie terminu na składanie wniosku o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych włączeniem nieruchomości do obwodu łowieckiego oraz umożliwienie organizacjom pozarządowym składania uwag do planowanych uchwał w sprawie utworzenia obwodu i zmiany jego granic.

Projekt niniejszej opinii został sporządzony przez Marcina Szweda, prawnika w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pod nadzorem dr. Adama Bodnara

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPREZES ZARZĄDU
Adam Bodnar