UZASADNIENIE

Głównymi celami projektowanej ustawy są:

1. wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., P 19/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 951);
2. dostosowanie niektórych delegacji ustawowych do wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;
3. wprowadzenie mechanizmów wzmacniających nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad Polskim Związkiem Łowieckim oraz dyscyplinujących dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w zakresie wykonywania rocznych planów łowieckich.

**Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego**

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku uznał, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, z późn. zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Podkreślenia wymaga, że TK nie zakwestionował ani przyjętego modelu gospodarki łowieckiej, ani wymagań co do obwodów łowieckich, ani możliwości objęcia nieruchomości obwodem łowieckim bez zgody jej właściciela. TK zauważył jednak, że następstwem objęcia danej nieruchomości obwodem łowieckim są różnego rodzaju ograniczenia w pełnym korzystaniu przez właściciela z jego prawa własności, przy jednoczesnym nałożeniu na niego dodatkowych obowiązków, które zostały przewidziane zarówno w samym Prawie łowieckim, jak i w aktach wykonawczych wydanych na jego podstawie. Tymczasem wszelkie ograniczenie prawa własności powinno pozostawać w zgodzie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiącym, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (zasada proporcjonalności). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności powinna być rozumiana jako suma trzech przesłanek: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności regulacji. Zdaniem TK zakwestionowana regulacja spełnia przesłanki przydatności (konieczność uzyskania zgody właściciela na objęcie nieruchomości obwodem łowieckim w wysokim stopniu utrudniłaby racjonalne realizowanie łowiectwa) oraz konieczności (mechanizm tworzenia obwodów łowieckich wynika z potrzeby utworzenia obwodów łowieckich zapewniających najbardziej racjonalne gospodarowanie zasobami zwierzyny). Jednakże brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje Prawo łowieckie, powoduje, zdaniem TK, że art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego nie spełnia przesłanki proporcjonalności *sensu stricto.* TK wskazał także na niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomość należy do obwodu łowieckiego. TK zalecił także uwzględnienie przy projektowaniu nowych przepisów orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczącego ustanawiania zakazu wykonywania polowania na gruntach prywatnych wobec powołania się przez właściciela nieruchomości na klauzulę sumienia, co nie musi jednak prowadzić do zakazu wykonywania innych czynności z zakresu gospodarki łowieckiej. Jednocześnie TK postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego o maksymalny okres osiemnastu miesięcy, to jest do 21 stycznia 2016 r.

Projektowana ustawa przewiduje, że obwody łowieckie będą, tak jak dotychczas, tworzone w drodze uchwały sejmiku województwa, będącej aktem prawa miejscowego. Jednocześnie, ze względu na potencjalny zarzut blankietowości przepisów dotyczących zasad kategoryzacji obwodów łowieckich, proponuje się wprowadzenie stosownych regulacji do ustawy (dodawany art. 26a – art. 1 pkt 11 projektu), w tym rozszerzenie zakresu uchwały o podziale województwa na obwody łowieckie o kwestię zaliczenia obwodów do poszczególnych kategorii.

Projekt uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 1, będzie przygotowywany przez marszałka województwa, przy czym, mając na uwadze w szczególności wskazaną powyżej propozycję rozszerzenia uchwały z art. 27 ust. 1 o kwestie kategoryzacji obwodów, proponuje się, aby marszałek w tym celu obligatoryjnie powoływał zespół opiniodawczo-doradczy.

Do kompetencji marszałka województwa należeć będzie, poza przygotowaniem projektu uchwały, także uzyskanie opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Polskiego Związku Łowieckiego oraz właściwej izby rolniczej, a także uzgodnienie projektu z właściwym wojewodą oraz z organami wojskowymi (dotyczy sytuacji, gdy podział na obwody łowieckie obejmuje grunty pozostające w zarządzie organów wojskowych lub powierzonych tym organom do wykorzystania). Należy zauważyć, że według nowej regulacji obwody łowieckie będą tworzone wyłącznie w granicach danego województwa. Z uwagi na regulację zawartą w art. 87 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły, w projekcie rezygnuje się z możliwości podejmowania przez sejmik województwa uchwały dotyczącej obwodu, którego część jest położona na obszarze innego województwa (dotychczasowy art. 27 ust. 2 ustawy).

Po przeprowadzeniu procedury opiniowania i uzgadniania projekt uchwały zostanie wyłożony do publicznego wglądu, o czym marszałek województwa będzie informował przez umieszczenie na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w poszczególnych gminach objętych projektem uchwały, za pośrednictwem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Projektowany art. 27 Prawa łowieckiego zapewnia właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych projektem uchwały prawo wnoszenia uwag do projektu uchwały, które powinny zostać rozpatrzone przez marszałka województwa w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia upływu terminu ich składania. Rozpatrując uwagi dotyczące wyłączenia nieruchomości z obwodu łowieckiego, marszałek powinien wziąć pod uwagę szczególne właściwości nieruchomości lub prowadzonej na niej działalności, które istotnie utrudnią prowadzenie na niej gospodarki łowieckiej, albo, w przypadku objęcia obwodem łowieckim, spowodują konieczność zaprzestania lub znacznego ograniczenia prowadzenia na niej dotychczasowej działalności. Przykładowo sytuacja taka może zaistnieć w odniesieniu do działalności rolniczej polegającej na hodowli zwierząt wrażliwych na czynniki zewnętrzne, w przypadku gdy hałas powstający podczas wykonywania polowania będzie miał wpływ na dobrostan tych zwierząt. Jednocześnie projektowana nowelizacja przyznaje sejmikowi województwa prawo do uwzględnienia uwag lub opinii, które nie zostały uwzględnione przez marszałka.

Mając na uwadze, że właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości objętej obwodem łowieckim będą mogli zaskarżyć uchwałę sejmiku województwa do sądu administracyjnego, jeżeli będzie ona naruszać ich interes prawny lub uprawnienie na podstawie art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486), proponowane rozwiązania w należytym stopniu zapewniają udział właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w procesie podziału województwa na obwody łowieckie.

Wzmocnieniu uprawnień właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego służyć ma także możliwość wystąpienia z roszczeniem o wypłatę odszkodowania, w przypadku gdy objęcie obwodem łowieckim tej nieruchomości uniemożliwi albo istotnie ograniczy dotychczasowy sposób korzystania z niej – projektowany art. 27a (art. 1 pkt 13 projektu). Na potrzebę wprowadzenia przepisów określających szczególny tryb dochodzenia odszkodowania za ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 19/13. Trzyletni okres przedawnienia tego roszczenia wskazany w przepisie gwarantuje właściwą ochronę własności. W krótszym okresie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości związane z objęciem granicami obwodu łowieckiego mogłyby się nie ujawnić, albo ujawnić w natężeniu nieuzasadniającym uznania ich za „istotne”. Gospodarka łowiecka jest elementem ochrony środowiska, a zatem służy realizacji celu publicznego. Podmiotem właściwym do wypłaty odszkodowania powinno być województwo, a nie podmiot prywatny, zważywszy, że to sejmik województwa uchwala podział na obwody łowieckie. Ponadto rozwiązanie takie lepiej odpowiada konstytucyjnym standardom ochrony własności, gwarantuje bowiem lepsze, jak zwrócił TK w wyroku P 19/13, zabezpieczenie pokrycia roszczeń właścicieli nieruchomości. Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje na gruncie innych ustaw (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa – Prawo ochrony środowiska). Jednocześnie, również wzorując się na istniejących rozwiązaniach prawnych (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w projekcie przewidziano, że odszkodowanie z art. 27a będzie przysługiwało wyłącznie za poniesioną szkodę rzeczywistą. Takie ograniczenie jest konieczne ze względu na cel ustanawiania obwodów łowieckich i charakter gospodarki łowieckiej, służącej – jak już wyżej wspomniano – realizacji celu publicznego w postaci ochrony środowiska.

Uwzględniając przywołany wyrok TK oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w art. 27b przewidziano możliwość wystąpienia przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości objętej obwodem łowieckim do sądu powszechnego z wnioskiem o ustanowienie zakazu wykonywania polowania na tej nieruchomości, ze względu na przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne.[[1]](#footnote-1)) Zakaz taki, mimo że dotyczy terenu konkretnej nieruchomości, jest ściśle związany z osobą, na rzecz której jest ustanawiany i z tego względu powinien wygasać najpóźniej ze śmiercią tej osoby. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której sąd ustanowił taki zakaz, będzie mógł w każdym czasie z niego zrezygnować, występując do sądu o zniesienie ustanowionego zakazu. Takie rozwiązanie ma z jednej strony zapewnić ochronę praw właścicieli i użytkowników wieczystych, z drugiej zaś pozwoli na przeciwdziałanie nadużywaniu tych praw, niezbędne ze względu na konieczność utrzymania racjonalnej gospodarki łowieckiej jako elementu ochrony środowiska.

TK w przywołanym wyroku zakwestionował także brak konieczności informowania właścicieli nieruchomości o polowaniach, które zostaną na nich przeprowadzone. Z tego względu projektowany art. 42ab nakłada obowiązki informacyjne w zakresie polowań zbiorowych. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich będą zobowiązani do pisemnego poinformowania o planowanych polowaniach zbiorowych właściwych ze względu na miejsce polowania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz nadleśniczych z co najmniej
14-dniowym wyprzedzeniem. Użycie wyrażenia „co najmniej” umożliwia dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich dokonanie jednorazowego poinformowania ww. podmiotów o wszystkich planowanych w danym sezonie łowieckim polowaniach zbiorowych. Informacja ta będzie następnie podawana przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do publicznej wiadomości przez obwieszczenie, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz przez umieszczenie na stronie internetowej urzędu gminy, nie później niż w ciągu 5 dni od dnia otrzymania informacji od dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego. Projekt przewiduje, że właściciel, posiadacz lub zarządca gruntu będzie mógł, nie później niż na 3 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia polowania zbiorowego zgłosić sprzeciw. Sprzeciw zostanie jednak uwzględniony tylko wówczas, gdy polowanie miałoby zagrażać bezpieczeństwu lub życiu ludzi.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że powyższe rozwiązanie nie może zostać rozszerzone na polowania indywidualne. Informowanie każdego właściciela nieruchomości o polowaniach indywidualnych z wyprzedzeniem jest niemożliwe do spełnienia z logistycznych względów. Wynika to z rozdrobnienia własności nieruchomości, konieczności znajomości struktury własności danego obszaru, braku wyraźnych granic między nieruchomościami oraz niemożliwości przewidzenia, w którym kierunku pójdzie zwierzyna. Ponadto ze względu na fakt, że polowania indywidualne nie są zaplanowane z wyprzedzeniem (bo nie wymagają organizowania; nierzadko decyzja o wyjściu w łowisko podejmowana jest spontanicznie), skuteczne poinformowanie właściciela jest niewykonalne, szczególnie w godzinach nocnych. Poinformowanie wszystkich właścicieli zniechęci do wykonywania tego typu polowania, co przełoży się na wzrost szkód łowieckich w rolnictwie i leśnictwie, ze względu na zaniechania w odstrzałach. Jednakże, w celu realizacji wytycznych TK ewidencja pobytu na polowaniu indywidualnym, w zakresie informacji o terminie rozpoczęcia i zakończenia polowania indywidualnego, jednoznacznego określenia miejsca wykonywania tego polowania oraz numeru upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego wydanego myśliwemu wykonującemu to polowanie, będzie udostępniona wszystkim zainteresowanym na ich wniosek (art. 42b ust. 1d ustawy). Właściciele nieruchomości będą mieli zatem dostęp do informacji dotyczących polowań indywidualnych odbywających się w danym obwodzie, w którego skład wchodzą ich działki. Jednocześnie należy uznać, że wskazany powyżej zakres informacji udostępnianych z ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym jest wystarczający celem zapewnienia ochrony prawa własności gruntów wchodzących w skład obwodów łowieckich oraz zapewnienia bezpieczeństwa na polowaniu, w tym bezpieczeństwo osób trzecich, a równocześnie gwarantuje on ochronę danych osobowych myśliwych. Wprowadzono także ustawowy obowiązek dzierżawców i zarządców informowania określonych organów o miejscu wyłożenia ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym. W art. 42b ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 35 projektu) określono również pełen katalog informacji podlegających wpisowi w ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym.

Projektowane rozwiązania w zakresie tworzenia obwodów łowieckich, roszczenia odszkodowawczego właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego, prawa wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie zakazu polowania oraz obowiązków informacyjnych znacząco wzmacniają uprawnienia władających nieruchomościami wchodzącymi w skład obwodu łowieckiego oraz zmniejszają niedogodności związane z obowiązkiem znoszenia przez nich prowadzenia gospodarki łowieckiej przez dzierżawców albo zarządców obwodów łowieckich, przy jednoczesnym zachowaniu obecnego modelu łowiectwa i zasady tworzenia obwodów łowieckich zapewniających warunki do prowadzenia łowiectwa (art. 23 ust. 1 Prawa łowieckiego).

Zmianom w zakresie tworzenia obwodów łowieckich powinna towarzyszyć także nowelizacja art. 25 i art. 26 Prawa łowieckiego (art. 1 pkt 10 i 11 projektu). Propozycja uzupełnienia katalogu wytycznych do tworzenia obwodów łowieckich o racjonalność prowadzenia gospodarki łowieckiej wynika z faktu, że niektóre obszary mogą spełniać pozostałe wymogi z pkt 1–3, a mimo to ze względu np. na intensywną penetrację obszarów przez mieszkańców, turystów czy grzybiarzy prowadzenie gospodarki łowieckiej będzie tam niemożliwe. Obszary takie są potencjalnie konfliktowe, a polowanie na nich może zagrażać bezpieczeństwu osób na nich przebywających.

Odnośnie do zmiany art. 26 ustawy w zakresie dotyczącym stref ochronnych zwierząt łownych utworzonych w otulinie parków narodowych należy zauważyć, że wyłączenie tych stref z obwodów łowieckich wynika obecnie z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1621, z późn. zm.). Niemniej jednak, art. 26 Prawa łowieckiego powinien w sposób kompleksowy regulować kwestię obszarów wyłączonych z mocy prawa z obwodów łowieckich. Z kolei zmiana art. 26 polegająca na doprecyzowaniu stałego ogrodzenia jako trwale związanego z gruntem ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych. Ogrodzenie prowizoryczne w postaci np. rozwieszonego sznurka nie zabezpiecza danego terenu przed szkodami łowieckimi oraz może ulec łatwemu zniszczeniu.

Zgodnie z treścią uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., art. 11 Prawa łowieckiego zawiera normy prawne adresowane nie do podmiotów prowadzących gospodarkę łowiecką, ale do właścicieli i posiadaczy nieruchomości gruntowych. Chodzi tu o art. 11 ust. 2 pkt 4 i 5, które nakazują racjonalne stosowanie środków chemicznych w rolnictwie i leśnictwie, oraz stosowanie terminów i technik agrotechnicznych niezagrażających bytowaniu zwierzyny na danym terenie. Prawidłowa realizacja powyższych wymagań oddziałuje na sytuację prawną właścicieli gruntów, na których prowadzona jest gospodarka łowiecka. Nakazy te stanowią ograniczenie w prawie własności podmiotów niezwiązanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, wynikając zarazem z odrębnych regulacji prawnych. Mając powyższe na uwadze, nakazy te zostały uchylone. Jednocześnie w ust. 3 zrównano w zakresie współpracy odnoszącej się do ochrony i hodowli zwierzyny wszystkie wskazane w tym przepisie podmioty. Tym samym zmienia się relacja w zakresie współpracy między dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich, a także nadleśniczymi PGL LP i administracją samorządową (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast).

Na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w obecnej ustawie został nałożony również obowiązek dokarmiania zwierzyny, w szczególności wtedy, gdy w istotny sposób może to wpłynąć na zmniejszenie szkód wyrządzanych przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych oraz w gospodarce leśnej (art. 13 Prawa łowieckiego). Realizacja powyższego obowiązku może (jak zauważył Trybunał Konstytucyjny) wiązać się z naruszeniem prawa własności nieruchomości, gdyż ustawodawca nie uzależnił dopuszczalności dokonywania czynności związanych z dokarmianiem zwierzyny od uzyskania uprzedniej zgody właściciela. Projektowany przepis art. 13 ustawy określa, że dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich są uprawnieni do naruszania prawa do korzystania z nieruchomości w celu realizacji obowiązku wyznaczonego przez normę wyrażoną w art. 13 Prawa łowieckiego, jednak dopiero po uzgodnieniu miejsca wykładania karmy z właścicielem, posiadaczem lub zarządcą gruntu. Jednocześnie dokarmianie przestaje być obligatoryjne, jak dotychczas, a przyjmie formę fakultatywną. Będzie zatem stosowane w zależności od potrzeb w celu zapewnienia bytu zwierzynie w trudnych warunkach atmosferycznych ciężkich zim lub w celu ograniczenia szkód w uprawach i płodach rolnych w związku z zatrzymaniem zwierzyny w lesie.

**Dostosowanie delegacji ustawowych do wymagań Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania; upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Oznacza to, że regulacja ustawowa nie może mieć charakteru blankietowego, tzn. pozostawiać organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., [K 28/08](http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=OrzeczSad.489361:ver=0&full=1), OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 i cytowane tam orzecznictwo).

W celu uniknięcia zarzutu blankietowości przepisów ustawowych proponuje się uregulowanie w ustawie kwestii dotychczas normowanych rozporządzeniem wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 4, a w szczególności zasad sporządzania i zmiany rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (art. 8 i
art. 8a–8e – art. 1 pkt 5 i 6 projektu). W zakresie podawania docelowych zagęszczeń zwierzyny zawartych w wieloletnich łowieckich planach hodowlanych usunięto kuropatwę i zająca. Określanie tych wartości w odniesieniu do zwierzyny drobnej w perspektywie
10-letniej jest niemożliwe, ze względu na fakt, że nie da się przewidzieć zmian w strukturze upraw rolnych, które w głównej mierze determinują występowanie tych gatunków. Usunięto również jelenia sika, który jest gatunkiem obcym i powinien być eliminowany ze środowiska. Ponadto, mając na względzie szeroki aspekt oddziaływania realizacji rocznych planów łowieckich nie tylko w obrębie jednego obwodu łowieckiego, lecz także na obwody sąsiednie, uzasadnionym jest przyjęcie rozwiązania prowadzącego do zatwierdzania rocznych planów łowieckich w obwodach wyłączonych z wydzierżawiania po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego. Jednocześnie, mając na uwadze konieczność wzmocnienia kontroli nad wieloletnimi łowieckimi planami hodowlanymi, wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym plany te zatwierdza Dyrektor Generalny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Określono także przesłanki odmowy zatwierdzenia oraz wskazano, że w takim przypadku odwołanie przysługuje do ministra właściwego do spraw środowiska. Mając na uwadze, że podstawą prowadzenia gospodarki łowieckiej jest wykonanie inwentaryzacji zwierzyny przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, niezbędne jest określenie powyższej powinności przepisem prawa materialnego. Podmioty te z tytułu prowadzonej inwentaryzacji ponoszą koszty ze środków własnych bez obciążenia Skarbu Państwa. Nałożenie takiego obowiązku musi wynikać z przepisów rangi ustawowej. W celu otrzymania jednolitych danych z obszaru całego kraju dotyczących liczebności populacji zwierzyny konieczne jest wprowadzenie wzoru dokumentu inwentaryzacyjnego. Wprowadzono też wzory dokumentów związanych z planowaniem łowieckim, tj.: wzór formularza inwentaryzacji zwierzyny, wzór formularza rocznego planu łowieckiego oraz wzór formularza wieloletniego łowieckiego planu hodowlanego, które opracuje Dyrektor Generalny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, i zatwierdzi minister właściwy do spraw środowiska. Takie rozwiązanie pozwoli na ujednolicenie dokumentów planistycznych z zakresu gospodarki łowieckiej na terenie całego kraju. Dodatkowo, celem wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących formy i trybu zatwierdzania planów łowieckich, wyraźnie wskazano, że w sprawach zatwierdzania rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym zmiana w tym zakresie nie powinna skutkować zmianą w zakresie kognicji sądów administracyjnych. Wreszcie, mając na uwadze, że roczny plan łowiecki przyjmuje się na okres (zwany „łowieckim rokiem gospodarczym”), który nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, gdyż obejmuje okres od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego, a w razie dokonania nowego podziału województw na obwody łowieckie dotychczasowe obwody wraz z zatwierdzonymi dla nich rocznymi planami łowieckimi utracą ważność, za konieczne uznano uzupełnienie regulacji o uproszczony tryb sporządzania rocznych planów łowieckich w trakcie trwania roku gospodarczego (dodawany art. 8b).

Z tych samych, co wskazane powyżej, względów, tj. w celu uniknięcia zarzutu regulowania w drodze rozporządzeń materii ustawowej, w projekcie przewidziano zmianę brzmienia art. 15 ustawy, polegającą na nałożeniu na osobę bezprawnie pozyskującą zwierzynę obowiązku uiszczenia ekwiwalentu, a jednocześnie określono podmioty właściwe do zagospodarowania w imieniu Skarbu Państwa zwierzyny bezprawnie pozyskanej, pobrania środków pochodzących ze sprzedaży jej tuszy, a także do dochodzenia w imieniu Skarbu Państwa zapłaty ekwiwalentu, oraz uregulowano wysokość ekwiwalentu, przenosząc w tym zakresie regulację dotychczas zawartą w rozporządzeniu do ustawy. Dodatkowo, mając na względzie charakter roszczenia o zapłatę ekwiwalentu i jego powiązanie z koniecznością ujawnienia bezprawnego pozyskania zwierzyny, za zasadne uznano wskazanie terminu przedawnienia tych roszczeń, przyjmując, że okres 5-letni jest w tym zakresie wystarczający. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ekwiwalent jest dochodzony na drodze postępowania karnego albo – w przypadku braku postępowania karnego albo braku orzeczenia w postępowaniu karnym obowiązku zapłaty ekwiwalentu – na drodze postępowania cywilnego. W konsekwencji przeniesienia całego rozporządzenia do ustawy zbędne stało się upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 4 Prawa łowieckiego.

Ryzyko zarzutu blankietowości uzasadnia również zmianę art. 28 w zakresie obecnie regulowanym rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 28 ust. 4 Prawa łowieckiego (art. 1 pkt 15 projektu) z jednoczesnym doprecyzowaniem tej regulacji. Dodatkowo w art. 28 ust. 3 proponuje się ograniczenie podmiotów, które mogą prowadzić ośrodki hodowli zwierzyny do PZŁ, Lasów Państwowych i instytucji naukowo-badawczych. Jest to spowodowane faktem, że tylko te podmioty są w stanie realizować cele wymienione w art. 28 ust. 2 ustawy, tj. mają odpowiednie zaplecze techniczne i naukowe. Realizowanie celów przez inne podmioty może być nieskuteczne, a także np. z ekonomicznego punktu widzenia nieuzasadnione, co prowadzić będzie do ograniczenia działalności tylko do wykonywania polowań, a nie taki jest cel wyłączenia obwodu z wydzierżawienia.

Z kolei delegacje ustawowe zawarte w art. 5, art. 41 ust. 1–3 i art. 44 ust. 1 Prawa łowieckiego nie zawierają wytycznych, co powoduje ich niezgodność z Konstytucją i tym samym niezgodność z ustawą zasadniczą wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. Projektowana nowelizacja dostosowuje ww. upoważnienia ustawowe do wzorca konstytucyjnego, doprecyzowując miejscami ich zakres oraz częściowo przenosząc regulowaną nimi materię do ustawy (kwalifikacje zawodowe). Mając na uwadze fakt, że obowiązujące rozporządzenia wydane na podstawie art. 5 i art. 44 ust. 1 mają istotne znaczenie dla prowadzenia gospodarki łowieckiej, za zasadne należy uznać ich utrzymanie w mocy do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy nowelizującej (art. 7 projektu). Za zasadne należy także uznać wprowadzenie przepisów przejściowych (art. 6 projektu) w zakresie umundurowania, oznak i odznak służbowych oraz legitymacji strażników Państwowej Straży Łowieckiej i strażników łowieckich.

W obowiązującej ustawie poważne wątpliwości pod względem legislacyjnym i prawnym budzi również art. 42e. Upoważnia on ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu wyceny oraz ewidencji trofeów łowieckich, uwzględniając kryteria wyceny Międzynarodowej Rady Łowiectwa i Ochrony Zwierzyny, a także sposobu i formy ochrony trofeów rekordowych oraz wielkości trofeów, których wywóz za granicę jest zabroniony. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zakaz wywozu trofeów powinien zostać ustanowiony wprost w ustawie (art. 42e – art. 1 pkt 38 projektu). Ponadto ustanowienie zakazu wymaga także wprowadzenia sankcji za jego nieprzestrzeganie (art. 52 pkt 3b i 3c – art. 1 pkt 43 projektu) oraz możliwości orzeczenia przepadku rekordowych trofeów łowieckich w razie skazania za ich wywóz poza terytorium RP bez wymaganej zgody (art. 54 ust. 1a i ust. 2 – art. 1 pkt 45 projektu). Ustawa powinna także wskazywać, które trofea uznaje się za trofea łowieckie. Jednocześnie uznano za nieuzasadnione objęcie zakazem wywozu wszystkich trofeów. Projektowane rozwiązania przewidują zatem ograniczenie zakazu wywozu jedynie do trofeów rekordowych. Odstępstwo od tego zakazu możliwe będzie na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw środowiska. Zgoda będzie mogła być wydana na okres nie dłuższy niż rok, w przypadku wywozu trofeum w celu jego eksponowania na wystawach o tematyce łowieckiej. W pozostałych przypadkach wywóz trofeów za granicę będzie możliwy na podstawie zaświadczenia wydawanego przez Polski Związek Łowiecki, potwierdzającego, że wywożone trofeum nie jest trofeum rekordowym. Rozwiązanie takie zapewni możliwość weryfikacji, czy wywóz trofeum jest legalny. Za wydanie zaświadczenia Polski Związek Łowiecki będzie pobierał opłatę w wysokości 27 złotych. Opłata taka stanowi zryczałtowaną kwotę kosztów ponoszonych w związku z wystawieniem zaświadczenia. Proponowana kwota stanowi równowartość jednej godziny pracy w sektorze przedsiębiorstw według GUS. Przed wydaniem zaświadczenia każdorazowo konieczne będzie wykonanie pomiarów trofeum, co – jak wynika z praktyki – łącznie z wystawieniem samego zaświadczenia będzie zajmowało średnio 1 godzinę pracy.

Zastrzeżenia legislacyjne może też budzić art. 43 ust. 3 ustawy, zawierający delegację do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków wykonywania polowania oraz znakowania tusz. Z tego względu proponuje się z jednej strony wskazanie w ustawie (celem uniknięcia zarzutu blankietowości) danych zawartych w upoważnieniu do wykonywania polowania indywidualnego (art. 42 ust. 8a – art. 1 pkt 32 lit. d projektu), katalogu dokumentów potwierdzających pozyskanie zwierzyny zgodnie z prawem oraz danych zawartych w jednym z tych dokumentów, tj. świadectwie pochodzenia zwierzyny (art. 42c – art. 1 pkt 36 projektu), z drugiej zaś – zmianę opisu zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w akcie wykonawczym (art. 1 pkt 39 lit. b projektu).

Celowe jest również uzupełnienie regulacji o przepisy materialne ustanawiające wprost zakazy, których naruszenie jest obecnie penalizowane w art. 51–53 ustawy (art. 42aa – pkt 34 projektu).

Dodatkowo w art. 53 dokonano rozbicia penalizacji czynów zabronionych z uwagi na dodanie art. 42aa, tym samym wprowadzono kary za nieprzestrzeganie poszczególnych zakazów, o których mowa w art. 42aa. W art. 42aa proponuje się również wprowadzenie zakazu utrudniania i uniemożliwiania wykonywania polowania. Wykonywanie polowań jest działalnością legalną, ściśle określoną przepisami prawa, mającą na celu redukcję liczebności zwierząt łownych w celu m.in. ograniczania szkód wyrządzanych przez nie w gospodarce rolnej i leśnej. Celowe utrudnianie i uniemożliwianie powyższej działalności z powodów choćby ideologicznych może prowadzić do wzrostu liczebności tych gatunków do stanów wykraczających poza możliwości wyżywieniowe obszarów ich występowania. W konsekwencji może to skutkować migracją na nowe tereny w poszukiwaniu pokarmu i miejsc rozrodu, i w konsekwencji zwiększeniem rozmiaru szkód łowieckich. Jednocześnie już sam fakt przebywania osób postronnych na obszarze wykonywania polowania rodzi niebezpieczeństwo dla tych osób. W celu przestrzegania tego przepisu, zakaz ten został spenalizowany w art. 51 ust. 1 pkt 8 (art. 1 pkt 42 projektu). Dodatkowo, w art. 42aa w pkt 8 zmodyfikowano zakaz polowania na przelotne ptactwo łowne przez usunięcie odniesienia do polowania na wybrzeżu morskim w pasie 3000 m od brzegu w głąb morza. Zmiana ta wynika z faktu, że polowanie na morzu jest niemożliwe. Polowania są dozwolone jedynie w obwodach łowieckich, a obszar morza terytorialnego nie wchodzi w skład obwodów łowieckich. W związku z tym analogicznie poprawiono przepis karny (art. 53 pkt 1 – art. 1 pkt 44 projektu).

**Wprowadzenie mechanizmów wzmacniających nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad Polskim Związkiem Łowieckim oraz dyscyplinujących dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w zakresie wykonywania rocznych planów łowieckich**

Art. 8 ust. 3 Prawa łowieckiego nakłada na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich obowiązek prowadzenia gospodarki łowieckiej w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane. Oznacza to, że powinni oni w całości zrealizować limity pozyskania poszczególnych gatunków zwierzyny w danym łowieckim roku gospodarczym. Jednakże obowiązująca ustawa nie przewiduje, poza obowiązkowym udziałem w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną (art. 30 ust. 1), żadnych konsekwencji niewykonania planu łowieckiego. Co więcej, obowiązek z art. 30 został ograniczony do dzierżawców obwodów łowieckich.

W pierwszej kolejności za zasadne uznano zatem zrównanie sytuacji dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich i rozszerzenie obowiązku, o którym mowa w art. 30 ust. 1, na zarządców obwodów łowieckich (art. 30 ust. 4 – art. 1 pkt 18 projektu). Mając na uwadze, że niewykonywanie planów łowieckich lub ich brak (równoznaczny z brakiem możliwości prowadzenia gospodarki łowieckiej) może prowadzić do nadmiernego wzrostu populacji zwierząt łownych, zagrażającego gospodarce rolnej i leśnej, a w przypadku zdarzającej się coraz częściej migracji na tereny zamieszkałe przez ludzi, także bezpieczeństwu osób i mienia, zasadne jest też wprowadzenie możliwości wypowiedzenia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego albo – odpowiednio – uchylenia decyzji wyłączającej obwód łowiecki z wydzierżawienia i przekazującej go w zarząd w przypadku niewykonywania przez dzierżawców albo zarządców planów łowieckich.

Proponowane rozwiązanie (projektowany art. 29a ust. 2a – art. 1 pkt 17 projektu), zgodnie z którym wydzierżawiający obwód łowiecki będzie mógł wypowiedzieć umowę dzierżawy ze skutkiem natychmiastowym w przypadkach wymienionych w art. 29a ust. 2a, umożliwi wydzierżawiającemu rozwiązanie dzierżawy w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania gospodarki łowieckiej albo niewłaściwego realizowania obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy (zapłata czynszu). Jednocześnie obiektywny charakter przesłanek oraz – w dwóch przypadkach – wymóg uzyskania opinii PZŁ albo wniosku PZŁ, w sposób wystarczający zabezpieczają dzierżawców przed nieuzasadnionym rozwiązaniem umowy dzierżawy. Powyższe rozwiązania powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także w odniesieniu do zarządców obwodów łowieckich (proponowany art. 28 ust. 8 – art. 1 pkt 15 projektu).

Równocześnie, w świetle wskazanych powyżej nowych rozwiązań mających na celu zapewnienie prawidłowego prowadzenia gospodarki łowieckiej przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich, zasadne jest zrezygnowanie z przyznawania dotychczasowemu dzierżawcy prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy dzierżawy na kolejny okres (art. 29 ust. 2 – art. 1 pkt 16 projektu). Realizacja tego prawa pozbawia bowiem wydzierżawiającego możliwości skutecznego egzekwowania obowiązków ciążących na dzierżawcach.

Należy również zauważyć, że dotychczasowe przepisy dotyczące obliczania wysokości czynszu dzierżawnego budziły istotne wątpliwości, czy należy stosować jedynie cenę żyta ogłaszaną dla podatku rolnego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, czy też obniżoną cenę żyta ustalaną dla tego podatku przez radę gminy i tym samym prowadziło do rozbieżności w naliczaniu czynszu przez wydzierżawiających obwody łowieckie. W celu wyeliminowania tych wątpliwości zasadne jest przyjęcie rozwiązania analogicznego do mechanizmu obliczenia podatku rolnego. Podstawą będzie zatem cena ustalona w uchwale rady gminy, a dopiero w sytuacji, gdy uchwała taka nie została podjęta – cena ogłoszona w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Jednocześnie w art. 30 proponuje się ograniczenie obowiązkowego udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną do jedynie wybranych gatunków jeleniowatych. Wynika to z faktu, że tylko te gatunki wyrządzają szkody w gospodarce leśnej. Zmiana sposobu rozliczania kwoty należnej tytułem udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną wynika natomiast z konieczności równego traktowania wszystkich właścicieli lasów. Lasy prywatne stanowią bowiem prawie jedną piątą wszystkich lasów w Polsce.

Zważywszy, że zmiany art. 8 i art. 30 polegają na przeniesieniu do ustawy dotychczasowych rozwiązań wprowadzonych aktami wykonawczymi zasadniczo bez ich merytorycznej modyfikacji, zasadne jest utrzymanie w mocy obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy, odpowiednio rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych do końca okresu, na jaki zostały wydane (art. 3).

Jednocześnie, mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., K 21/11, w którym TK stwierdził, że PZŁ ma cechy organizacji przymusowej, zbliżonej do samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, z dominującym aspektem publicznoprawnym, konieczne jest przemodelowanie nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad PZŁ.

Zgodnie z obowiązującym art. 35a Prawa łowieckiego, minister właściwy do spraw środowiska sprawuje ten nadzór, stosując odpowiednio przepisy dotyczące nadzoru nad stowarzyszeniami, określone w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1393, z późn. zm.). Cechą tego nadzoru jest brak możliwości władczego ingerowania organów nadzoru w działalność stowarzyszeń. W przypadku gdy dane stowarzyszenie działa niezgodnie z prawem, organ nadzoru może jedynie, zgodnie z art. 28 Prawa o stowarzyszeniach, wystąpić do stowarzyszenia o usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia albo wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29 tej ustawy (np. o stwierdzenie nieważności uchwały stowarzyszenia). Taką konstrukcję sprawowania nadzoru nad stowarzyszeniami można uzasadnić tym, że stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenia umożliwiają obywatelom realizację ich konstytucyjnego prawa wolności zrzeszania się, a co za tym idzie, nadzór organów administracji nad nimi powinien być ograniczony do minimum.

Skoro jednak PZŁ nie jest stowarzyszeniem, lecz zrzeszeniem o charakterze obowiązkowym, zbliżonym do samorządu zawodowego, wykonującym zadania publicznoprawne, w tym w zakresie dysponowania zwierzyną stanowiącą dobro ogólnonarodowe, to nie znajduje uzasadnienia sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw środowiska nad działalnością Związku na zasadach przewidzianych dla stowarzyszeń. Co więcej, zważywszy, że PZŁ jest umocowany w ustawie, nie można przyjąć, że ministrowi właściwemu do spraw środowiska przysługuje wniosek do sądu o rozwiązanie PZŁ. Z tych samych przyczyn sąd nie może rozwiązać PZŁ, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, w przypadku zaistnienia przesłanki wskazanej w art. 31 pkt 2 Prawa o stowarzyszeniach, to jest w sytuacji, gdy PZŁ nie posiada przewidzianych w ustawie władz i nie ma warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok.

Nie bez znaczenia jest także, iż działania nadzorcze ministra właściwego do spraw środowiska prowadzone w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy nie mają charakteru czynności z zakresu administracji publicznej (postanowienie NSA z dnia 31 października 2008 r., II OSK 1559/08). Istnieje zatem rozbieżność między charakterem zadań wykonywanych przez PZŁ (zadania z zakresu administracji publicznej) a charakterem nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska. Z powyższych względów proponuje się nałożenie na PZŁ obowiązku składania ministrowi właściwemu do spraw środowiska rocznej informacji z działalności oraz rozszerzenie projektowanych przepisów w zakresie nadzoru o rozwiązania określone w art. 25 i art. 26 Prawa o stowarzyszeniach (prawo żądania uchwał i wyjaśnień oraz możliwość nałożenia grzywny) oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa o stowarzyszeniach (możliwość wystąpienia z wnioskiem do sądu o uchylenie niezgodnej z prawem lub statutem uchwały PZŁ). Jednocześnie, na wzór rozwiązań zawartych w Prawie o stowarzyszeniach, proponuje się wprowadzenie regulacji dotyczących sądu właściwego do rozpoznawania wniosków ministra właściwego do spraw środowiska składanych w trybie nadzoru nad PZŁ, tak aby w odniesieniu do wszystkich wniosków z tego zakresu, właściwy był ten sam sąd, z tym zastrzeżeniem, że jako sąd właściwy wskazano sąd okręgowy, a nie jak w przypadku stowarzyszeń – sąd rejestrowy. Różnica właściwości sądu wynika ze specyfiki Polskiego Związku Łowieckiego, umocowanego w ustawie i niepodlegającego rejestracji. Analogicznie, na wzór rozwiązań zawartych w Prawie o stowarzyszeniach, proponuje się zwolnienie ww. wniosków z opłat sądowych.

W zakresie dotyczącym Polskiego Związku Łowieckiego w projekcie nowelizacji znalazła się również propozycja nowego brzmienia art. 32a, w którym określono podział kompetencji między organami Polskiego Związku Łowieckiego, sprecyzowano role tych organów, jak również określono organy terenowe i opiniodawcze. Porządkuje to wzajemne relacje między organami Polskiego Związku Łowieckiego i podtrzymuje on naczelną zasadę funkcjonowania Polskiego Związku Łowieckiego, jako zrzeszenia osób fizycznych i prawnych, zgodnie z którą naczelną władzą Polskiego Związku Łowieckiego jest Krajowy Zjazd Delegatów, wybranych w wyborach pośrednich i będących przedstawicielami kół łowieckich oraz niezrzeszonych w kołach łowieckich członków Polskiego Związku Łowieckiego. Znowelizowany art. 32a zalicza do organów Polskiego Związku Łowieckiego okręgowe zjazdy delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, Główną Komisję Rewizyjną, okręgowe komisje rewizyjne oraz Kapitułę Odznaczeń Łowieckich, które to organy dotychczas nie były wymienione wprost w ustawie (nakładała ona na PZŁ jedynie ogólne zobowiązanie do posiadania organów kontroli wewnętrznej). Określenie organów zrzeszenia stanowi materię ustawową, co niniejsza nowelizacja wprowadza. W art. 32a w proponowanym brzmieniu uporządkowano również dwie dodatkowe kwestie, tj. reprezentowanie PZŁ przez Prezesa Zarządu Głównego przy dokonywaniu czynności z zakresu prawa pracy, jak również kadencyjność wskazanych organów Polskiego Związku Łowieckiego. Proponowane brzmienie art. 32a ma skutek skierowany na wewnętrzne relacje poszczególnych, określonych ustawą organów Polskiego Związku Łowieckiego i stanowi ramy podziału ich kompetencji oraz ich współdziałania w realizacji przypisanych im funkcji. Proponowane zmiany mają również na celu usprawnienie zarządzania prowadzeniem gospodarki łowieckiej w RP oraz wzmocnią wpływ Ministra Środowiska na jej prowadzenie przez nadzór, jaki sprawuje on nad Polskim Związkiem Łowieckim.

Projekt ustawy przewiduje też zmiany w zakresie kontroli sądowej w sprawach nabycia i utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim, utraty członkostwa w kole łowieckim oraz nałożenia kar dyscyplinarnych na członka Polskiego Związku Łowieckiego. Zmiany wynikają z rozbieżności orzecznictwa, które powstało na gruncie dotychczasowej ustawy. Rozbieżność wynika m.in. z mylnie zastosowanej siatki pojęciowej w ustawie (np. wskazanie, iż kasacja nie przysługuje, podczas gdy w postępowaniu cywilnym występuje skarga kasacyjna). Dotychczasowe brzmienie ustawy spotykało się także z zarzutem ograniczania konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Wprowadzana zmiana w jasny sposób normuje katalog spraw cywilnych w znaczeniu formalnym, które będą podlegały kontroli przez sąd okręgowy – wydział cywilny – jako sąd pierwszej instancji. Od rozstrzygnięcia sądu okręgowego będzie przysługiwać apelacja – na zasadach ogólnych Kodeksu postępowania cywilnego – do właściwego sądu apelacyjnego. Sąd powszechny powinien, w każdej ze spraw, stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

W projekcie wydłużono także z 14 do 21 dni materialnoprawny termin do wytoczenia powództwa – od daty otrzymania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Zmiana podyktowana jest faktem, iż złożenie powództwa powinno zostać poprzedzone wnikliwą analizą sprawy, aby wystrzegać się składania oczywiście bezzasadnych pozwów przed sądem powszechnym, a także ma na celu umożliwienie stronie kontaktu z profesjonalnym pełnomocnikiem – radcą prawnym bądź adwokatem. Wydłużenie wzmiankowanego terminu, zdaniem projektodawcy, będzie realizowało wskazane cele.

Ponadto wskazać należy, iż dotychczasowe rozwiązanie wyłączało, w sposób wadliwy, możliwość złożenia „kasacji” od wszystkich spraw łowieckich. W nowelizacji ustawodawca ogranicza możliwość złożenia skargi kasacyjnej wyłącznie do kwestii najistotniejszych dla członka Polskiego Związku Łowieckiego – w zakresie nabycia i utraty członkostwa w PZŁ. Takie rozwiązanie umożliwia kontrolę orzeczniczą przez Sąd Najwyższy wyłącznie w sprawach najistotniejszych.

Z kolei w nowym brzmieniu art. 35 (art. 1 pkt 22 projektu) rozszerzono katalog źródeł finansowania działalności Polskiego Związku Łowieckiego przez dodanie działalności rolniczej, która – podobnie jak działalność gospodarcza oraz pozostała działalność Polskiego Związku Łowieckiego – może przynosić środki pieniężne służące finansowaniu działalności PZŁ.

Wskazano także – w podobny sposób – źródła finansowania działalności kół łowieckich, które będąc członkami PZŁ są jednak odrębnymi osobami prawnymi, finansującymi własną działalność. Podtrzymano w proponowanym brzmieniu przepisu zasadę, zgodnie z którą dochody z działalności Polskiego Związku Łowieckiego i kół łowieckich służą realizacji ich celów statutowych i nie mogą być przeznaczone do podziału między ich członków. Podobna zasada dotyczy w szerszym ujęciu mienia Polskiego Związku Łowieckiego i kół łowieckich. Wreszcie przepis w proponowanym brzmieniu jednoznacznie wskazuje, że działalność gospodarcza i rolnicza Polskiego Związku Łowieckiego i kół łowieckich może być prowadzona na zasadach określonych w odrębnych przepisach regulujących podejmowanie i prowadzenie tej działalności. Odesłanie, jakie znajdowało się w poprzedniej wersji ustawy, było odesłaniem pustym, bowiem nie istniały odrębne przepisy o gospodarce finansowej stowarzyszeń.

Projekt przewiduje też zmiany w przepisach rozdziału dotyczącego odpowiedzialności dyscyplinarnej. I tak w art. 35c ust. 2 (art. 1 pkt 23 projektu) proponuje się wprowadzenie, oprócz już istniejących, nowego rodzaju kary zasadniczej, tj. zawieszenia prawa do wykonywania polowania. Wprowadzenie tego rodzaju kary zwiększa możliwość gradacji stosowania kar. Dotychczasowa kara zawieszenia w prawach członka PZŁ, wywołując *de facto* skutek w postaci zakazu wykonywania polowania, oddziaływała jednak na szersze spectrum praw członkowskich niż tylko wykonywanie polowania, co nie w każdym przypadku jest współmierne do popełnionego przewinienia łowieckiego. Jednocześnie w szeregu przypadków ukaranie jedynie karą nagany byłoby zbyt łagodnym potraktowaniem sprawcy przewinienia. Wprowadzenie zatem takiego zróżnicowania kar jest w pełni uzasadnione.

Nowelizacja art. 35d (art. 1 pkt 24 projektu) polega na wprowadzeniu nowej instytucji tymczasowego zawieszenia w prawach członka PZŁ, w szczególności w przypadku, gdy wobec danej osoby toczy się postępowanie karne o czyn z art. 52 lub art. 53 ustawy. Zawieszenie takie jest w pełni uzasadnione faktem toczącego się postępowania o najcięższe wagowo przestępstwa z Prawa łowieckiego i ma na celu prewencyjne zapobieżenie ewentualnemu ponownemu popełnieniu takiego czynu. Jest zatem czymś w rodzaju środka zapobiegawczego w rozumieniu przepisów postępowania karnego. Równolegle proponuje się modyfikację regulacji dotyczącej zawieszenia postępowania dyscyplinarnego polegającą na wprowadzeniu obligatoryjności stosowania tej instytucji w przypadku zastosowania ww. środka (tymczasowego zawieszenia w prawach członka PZŁ) w związku z prowadzeniem wobec obwinionego postępowania karnego.

Dotychczasowe brzmienie art. 35f ust. 4 (art. 1 pkt 25 projektu) i zawarte w nim sformułowanie „*obwiniony ustanawia obrońcę*” odczytywane było jako obligatoryjne ustanowienie obrońcy przez obwinionego, a nie jako możliwość takiego ustanowienia. Budziło to szereg krytycznych uwag i porównywane było ze stosowaniem tzw. przymusu adwokackiego. Obecna propozycja normuje to zagadnienie w sposób w prawidłowy.

Z kolei dodawane po art. 35s art. 35sa–35sd (art. 1 pkt 26 projektu) zmierzają do uregulowania zasad postępowania po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Dotychczas regulacje te częściowo znajdowały się w Regulaminie Postępowania Sądów Dyscyplinarnych i Rzeczników Dyscyplinarnych. Zważywszy jednak, że kwestie te stanowią materię ustawową, konieczne jest umieszczenie ich w tym akcie prawnym.

W art. 37 ust. 2 (art. 1 pkt 27 projektu) rozszerzono katalog podmiotów, z którymi współpracuje Państwowa Straż Łowiecka w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań ustawowych. W obecnym brzmieniu przepis ten dotyczy jedynie współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych i nie uwzględnia Policji, Polskiego Związku Łowieckiego oraz Straży Leśnej. Ze względu na zakres zadań tych podmiotów zasadne jest ich uwzględnienie w przedmiotowej regulacji. Warto też nadmienić, że art. 41 ust. 2 ustawy w obecnym brzmieniu upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad współpracy między Państwową Strażą Łowiecką a Policją i Polskim Związkiem Łowieckim.

**Pozostałe zmiany**

Mając na względzie potrzebę ochrony rodzimej przyrody przed gatunkami inwazyjnymi, przewiduje się dodanie art. 3a pozwalającego na usuwanie przedstawicieli takich gatunków w ramach prowadzonej gospodarki łowieckiej. Listę gatunków zwierząt występujących poza obszarem naturalnego występowania, które w negatywny sposób wpływają na różnorodność rodzimej przyrody, określi minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia. Usuwanie takich zwierząt będzie się zaś mogło odbywać przez cały rok, w ramach polowań, a w przypadku drapieżnych zwierząt, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2, także w drodze odłowów, o których mowa w art. 44a ust. 1. W obecnym brzmieniu przepisów ustawy – Prawo łowieckie działania te mogą być podejmowane wyłącznie w ramach planowania łowieckiego, co często jest działaniem spóźnionym i w konsekwencji negatywnie oddziałuje na różnorodność rodzimej przyrody. Przy obecnych rozwiązaniach gatunki szkodliwe należy chronić i hodować w myśl definicji gospodarki łowieckiej, co jest działaniem niepożądanym.

W art. 42a przewiduje się uchylenie ust. 2 (art. 1 pkt 33 projektu), wskutek czego zarówno wobec obywateli Polski, jak też obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej zdających egzamin uzupełniający (o ile posiadają uprawnienia do wykonywania polowania w państwie członkowskim Unii Europejskiej) będzie obowiązywała ta sama regulacja dotycząca ważności posiadanych uprawnień do wykonywania polowania. Obecne rozwiązanie może budzić wątpliwości konstytucyjne, przewiduje bowiem utratę ważności uprawnień nabytych w wyniku egzaminu uzupełniającego po upływie 5 lat od dnia egzaminu, bez względu na ewentualne nabycie przez obywatela państwa członkowskiego UE członkostwa w Polskim Związku Łowieckim. Uprawnienia nabyte w wyniku egzaminu „pełnego” są tymczasem ważne bezterminowo i wygasają dopiero po 5 latach od ustania członkostwa lub w przypadku nie nabycia członkostwa w PZŁ. Skutkuje to zatem nierównym traktowaniem obywateli polskich i obywateli UE zdających egzamin uzupełniający. Konsekwencją tej zmiany jest dostosowanie brzmienia art. 42 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 (art. 1 pkt 32 lit. a i b projektu).

Proponowana zmiana przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie ma na celu wskazanie źródła finansowania odszkodowań za szkody wyrządzane na obszarach obwodów łowieckich ze środków państwowej jednostki organizacyjnej, jaką jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Powyższa propozycja umożliwi wypłaty odszkodowań dla rolników od 2018 roku, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja wojewody w sprawie wysokości odszkodowania stała się ostateczna bez angażowania pierwotnie planowanych środków z budżetu państwa.

Wojewoda będzie dokonywał zwrotu kosztów sporządzenia przez rzeczoznawcę wpisanego na listę rzeczoznawców opinii. Zwrot kosztów odbywałby się tak jak zaproponowano w zmienianej ustawie – na podstawie dowodu poniesionych kosztów przedłożonego wojewodzie przez właściciela albo posiadacza gruntów rolnych, dzierżawcę albo zarządcę obwodu łowieckiego. Natomiast odszkodowanie za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny będzie wypłacać Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Ponadto w projekcie wprowadzono zmiany będące konsekwencją powyżej przedstawionych rozwiązań, polegających głównie na dokonywaniu przez przedstawiciela Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oględzin i szacowaniu szkód oraz sporządzaniu protokołu z przeprowadzonych oględzin.

Proponuje się również, aby z tytułu wypłacanych kwot odszkodowań Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe przysługiwał ponoszony przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego zryczałtowany zwrot kosztów. Do ryczałtu zastosowano podobne rozwiązania, jakie przewidziano w zmienianej ustawie w przypadku ustalania wysokości składek wnoszonych przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich oraz ich egzekucji. Do ryczałtu stosuje się więc odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.). Uprawnienia organów podatkowych określone w ustawie – Ordynacja podatkowa będą przysługiwały dyrektorom regionalnych dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Na koniec należy zaznaczyć, że jakkolwiek głównym założeniem przedkładanej nowelizacji Prawa łowieckiego jest realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie właściwej ochrony praw właścicieli gruntów wchodzących w skład obwodu łowieckiego, to jednak część zaproponowanych rozwiązań będzie niewątpliwie pomocna w walce z ASF. W szczególności wskazać tu należy następujące rozwiązania:

1. wskazanie jako jednej z przesłanek zmiany rocznego planu łowieckiego oraz wieloletniego łowieckiego planu hodowlanego podejrzenia wystąpienia albo wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt podlegającej obowiązkowi zwalczania na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt – umożliwi to zintensyfikowanie odstrzału w trakcie łowieckiego roku gospodarczego;
2. wprowadzenie możliwości wypowiedzenia umowy dzierżawy kołu łowieckiemu, które w sposób nieusprawiedliwiony nie realizuje rocznego planu łowieckiego na poziomie co najmniej 80% określonej w tym planie minimalnej liczby zwierzyny grubej do pozyskania, w każdym z trzech następujących po sobie łowieckich lat gospodarczych lub też w przypadku negatywnej oceny prowadzenia przez dane koło łowieckie gospodarki łowieckiej.

Przewiduje się wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z tym że przepisy dotyczące możliwości wypowiadania umowy dzierżawy – i odpowiednio uchylenia decyzji oddającej obwód w zarząd – ze względu na brak realizacji planów łowieckich będą mogły być stosowane od 1 kwietnia 2017 r. Czas ten powinien posłużyć dzierżawcom i zarządcom obwodów łowieckich do podjęcia działań zmierzających do lepszego wykonywania przyjętych planów. Zróżnicowanie terminu wejścia w życie w odniesieniu do niektórych przepisów wynika również z faktu, że roczny plan łowiecki przyjmuje się na łowiecki rok gospodarczy, który nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, gdyż obejmuje okres od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego.

Mając na uwadze, że niemal wszystkie obecnie obowiązujące umowy dzierżawy obwodów łowieckich w Polsce wygasają z dniem 31 marca 2017 r., aby zapewnić ciągłość prowadzenia gospodarki łowieckiej do czasu dokonania nowych podziałów województw na obwody łowieckie, a jednocześnie uniknąć konieczności aneksowania obowiązujących umów dzierżawy w ponad 4500 przypadkach lub zawierania nowych umów, z faktycznym okresem ich obowiązywania około 1 roku, proponuje się uregulowanie tej kwestii w drodze ustawy. Projekt przewiduje, że wszystkie umowy dzierżawy obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, pozostaną w mocy do dnia utraty ważności podziałów województw na obwody łowieckie dokonanych przed dniem wejścia w życie ustawy. Ma to na celu nie tylko uregulowanie losu tych umów w związku ze zmianą regulacji ustawowych dotyczących obwodów, ale również wydłużenie okresu obowiązywania tych umów dzierżawy obowiązujących w dniu wejścia ustawy w życie, które zostały zawarte na okres upływający przed dniem utraty ważności podziałów województw na obwody łowieckie dokonanych przed dniem wejścia w życie ustawy (wspomniane powyżej przypadki umów wygasających z dniem 31 marca 2017 r.).

Ewentualne dodatkowe wydatki budżetowe, związane z wejściem w życie nowych regulacji przewidzianych w dodawanych do Prawa łowieckiego art. 27a i art. 27b będą pokrywane z rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne.

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych, w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie podlega opiniowaniu przez organy i instytucje Unii Europejskiej.

Projekt ustawy znajduje się w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

1. ) Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: w sprawie Hermann przeciwko Niemcom z dnia 26 czerwca 2012 r. oraz z dnia 20 stycznia 2011 r., nr skargi 9300/07, w sprawie Chassagnou i inni przeciwko Francji z dnia 29 kwietnia 1999 r., nr skarg 25088/94, 28331/95 i 28443/95. [↑](#footnote-ref-1)