

Prawo własności a prawo do polowania

Witold Daniłowicz

Po wyrokach ETPCz oraz Trybunału Konstytucyjnego potrzebujemy nowego ustawowego uregulowania stosunku prawa własności do prawa do wykonywania polowania.

Będzie to jednak skutkowało zmianami w modelu polskiego łowiectwa.

Witold Daniłowicz

e-mail: witold.danilowicz@gmail.com



Z dużym zainteresowaniem śledziłem polemikę pomiędzy mec. Miłozem Kościelniakiem-Marszałem a Krzysztofem Morowem na temat historycznych związków między prawem własności ziemi a prawem do polowania, wywołaną moim artykułem omawiającym orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz) w zakresie łowiectwa. Moim celem nie jest jednak zabieranie głosu w dyskusji prowadzonej przez świetnych znawców dziejów uregulowań prawnych łowiectwa. Chciałbym skierować rozważania w nieco inną stronę.

Niezależnie od tego, który z polemistów ma rację w odniesieniu do naszych tradycji historycznych, z orzecznictwa ETPCz jednoznacznie wynika, że prawo własności nieruchomości obejmuje prawo do polowania. Prawo własności podlega ochronie nie tylko na gruncie naszej Konstytucji, lecz także stanowi przedmiot zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez Polskę – w szczególności chodzi o art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej Konwencja). To właśnie na gruncie Konwencji ETPCz przesądził, że prawo własności obejmuje prawo do wykonywania polowania i nie ma tu miejsca na wyłączenia z powodu „odmiennych tradycji historycznych” poszczególnych państw-stron Konwencji.

Nasz Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się jednoznacznie na ten kluczowy temat, aczkolwiek uznał, że włącznie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego aktualizuje liczne ograniczenia możliwości pełnego korzystania z prawa własności. Nie chciałbym się wdawać w szczegółowe rozważania prawnicze, które zapewne mniej interesują zwykłych myśliwych. Wszyscy musimy mieć jednak świadomość, że po wyrokach ETPCz dotyczących łowiectwa oraz po wyroku Trybunału Konstytucyjnego na temat obwodów łowieckich (omówionego przez Miłosza Kościelniaka-Marszałę w październikowym numerze **BŁ**) palącym problemem stało się wypracowanie nowego ustawowego uregulowania stosunku prawa własności do prawa do wykonywania polowania. Wymusi ono dalsze zmiany w modelu ustrojowym polskiego łowiectwa.

kluczowe obszary

Należy wyjaśnić, że przyjęcie, iż prawo do polowania stanowi nieodłączny element prawa własności, wcale nie musi skutkować tym, że prawo do wykonywania polowania będzie zawsze przysługiwać właścicielowi nieruchomości! Według Trybunału prawo do polowania można bowiem ustawowo oddzielić od prawa własności. Muszą jednak zostać spełnione pewne warunki. Przede wszystkim: 1) celem takiego uregulowania ma być interes publiczny, np. prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej na większym terenie, oraz 2) właściciel powinien otrzymać odszkodowanie za ograniczenie jego prawa własności przez odebranie mu prawa do polowania.

Jeśli chodzi o pierwszą przesłankę, to nie budzi ona chyba żadnych wątpliwości. Wszyscy zapewne zgodzą się z tezą, że prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej musi się odbywać na większych obszarach (aczkolwiek do dyskusji pozostaje kwestia, jak dużych, czyli sprawa minimalnych rozmiarów obwodu łowieckiego). Przy ogromnym rozdrobnieniu własności rolnej w Polsce nie da się tego zrobić bez oddzielenia prawa własności nieruchomości od prawa do polowania.

Znacznie bardziej kontrowersyjna wydaje się druga przesłanka, czyli odszkodowanie (czy wynagrodzenie) dla właściciela nieruchomości. Przypomnijmy, że w obecnym stanie prawnym nie dostaje on żadnego wynagrodzenia – ani od państwa, ani od myśliwych polujących na jego nieruchomości (aczkolwiek może się domagać pokrycia kosztów szkód wyrządzonych przez zwierzynę). W świetle orzecznictwa ETPCz takie rozwiązanie nie ma szans się utrzymać. Zakładając więc, że odszkodowanie należy wypłacić, rodzi się pytanie, jak określić jego wysokość. Z punktu widzenia Konwencji nie istnieje jedno dopuszczalne rozwiązanie. Zgodnie jednak z bogatym orzecznictwem międzynarodowym w kwestiach związanych z pozbawieniem prawa własności (nie tylko w kontekście łowieckim) każda wybrana metoda musi skutkować ustaleniem ceny „słusznej”, a zatem takiej, która ma odniesienie do wartości utraconego prawa. Tym samym wysokość odszkodowania nie może być symboliczna!

Przyjęcie założenia, że właściciel nieruchomości jest uprawniony do otrzymania odszkodowania za pozbawienie go prawa do polowania na własnej nie-



Przyjęcie, iż prawo do polowania stanowi nieodłączny element prawa własności, wcale nie musi skutkować tym, że prawo do wykonywania polowania będzie zawsze przysługiwać właścicielowi nieruchomości!

ruchomości, za punkt wyjścia do dyskusji nad przyszłym uregulowaniem ustawowym rodzi bardzo daleko idące konsekwencje. Jeśli spojrzymy na to zagadnienie z punktu widzenia obecnego ustroju łowiectwa w Polsce, staje się oczywiste, że musi to doprowadzić do istotnych zmian w tym ustroju. Odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości niewątpliwie spowoduje wzrost kosztów uprawiania łowiectwa. To z kolei będzie skutkowało koniecznością wypracowania nowego uregulowania prawnego trzech obszarów kluczowych dla ustroju łowiectwa. Pierwszy z nich to wycena obwodu łowieckiego, czyli ustalenie wartości prawa do polowania na jego terenie, drugi – kwestia minimalnej wielkości obwodu i związana z tym sprawa podziału kraju na obwody łowieckie, a trzeci – wydzierżawianie obwodów.

wycena obwodów

Przy założeniu, że odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości nie może być symboliczne, a więc musi być powiązane z rzeczywistą wartością prawa do polowania na danym terenie, powstaje pytanie, jak wycenić taką wartość; innymi słowy – jak wycenić obwód łowiecki? Istnieje wiele sposobów. Najbardziej oczywisty i aktualnie stosowany stanowi określenie ceny urzędowej za jeden hektar obwodu, ewentualnie zróżnicowanej zależnie od

jego jakości. Obecnie jest ona symboliczna i nie ma związku z rzeczywistą wartością prawa do polowania. Można sobie jednak wyobrazić rozwiązanie, w którym obwody zostają podzielone na kilka klas pod względem jakości łowiska (tj. zasobności w zwierzynę) i dla każdej kategorii określa się odpowiednią cenę. Byłaby ona zapewne zdecydowanie wyższa od obecnej (a więc już nie symboliczna), ale nadal niepowiązana z rzeczywistą wartością konkretnego obwodu i właściciel nieruchomości mógłby próbować ją podważyć.

Inne metody to np. wycena wartości każdego obwodu przez upoważniony organ na podstawie kryteriów sprecyzowanych w ustawie albo określenie jego wartości w drodze negocjacji z potencjalnym dzierżawcą obwodu lub w drodze przetargu. Niezależnie od zastosowanego rozwiązania trzeba jednak pamiętać, że każdy sposób ustalania wartości obwodu musi uwzględniać wysokość odszkodowań za szkody łowieckie płacone właścicielom nieruchomości położonych na jego obszarze.

wielkość obwodów

Przyjęcie założenia, że właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie, niewątpliwie spowoduje wzrost (w niektórych miejscach zapewne znaczny) kosztów dzierżawy obwodów łowieckich. W rezultacie koszt dzierżawy

terenu o powierzchni 6 czy 8 tys. ha może się okazać zbyt duży dla koła łowieckiego. Zmniejszenie powierzchni obwodów może sprawić, iż będą one – mówiąc wprost – tańsze, czyli bardziej dostępne dla myśliwych i kół. Warto się więc zastanowić nad zasadnością nowego podziału kraju na obwody łowieckie przy jednoczesnym obniżeniu ustawowego dolnego limitu ich wielkości np. do 500 ha (a w uzasadnionych przypadkach może nawet jeszcze mniej).

Zdaję sobie sprawę, że kwestia zmniejszenia minimalnej powierzchni obwodu łowieckiego budzi sporo kontrowersji. Mimo to wydaje mi się, że zachodzi taka konieczność. Należy jednak zadbać, aby nie przeszkadzało to w prowadzeniu racjonalnej gospodarki łowieckiej. Dlatego też rozmiar poszczególnych obwodów powinien zależeć od zwierzyny dominującej na danym terenie. Łowiska z przewagą zwierzyny drobnej mogą być mniejsze, a te, w których dominuje np. jeleń, muszą być zdecydowanie większe.

dzierżawa obwodów

Kolejna kwestia dotyczy tego, kto powinien ustalać granice obwodów łowieckich i je wydzierżawiać, oraz jakie kryteria mają być stosowane przy wyborze dzierżawcy. Podział kraju na obwody to prawdopodobnie zadanie dla organów państwowych. Natomiast ich wydzierżawianiem mogłyby się ►

zająć zarówno państwo (przez organ administracji, np. wojewodę czy starostę), jak i samorząd lokalny czy bezpośrednio właściciele nieruchomości (w praktyce musiałyby to zapewne być spółka czy spółdzielnia utworzona z ich udziałem). Najtrudniejszą kwestią pozostaje jednak ustalenie sposobu wyboru dzierżawcy obwodu.

Najprościej byłoby, gdyby obwody wydierżawiano w drodze przetargu. Podstawowe kryterium stanowiłaby cena, a to, kto organizuje przetarg, nie miałyby takiego znaczenia. W przypadku innych metod określania wartości obwodów sprawa jest o wiele trudniejsza – jak bowiem określić kryteria, którymi powinien się kierować podmiot wydierżawiający obwód łowiecki przy wyborze dzierżawcy, jeżeli cena została z góry określona? Jak zapobiec łapownictwu, kumoterstwu i innym patologiom występującym w takich sytuacjach?

Następne pytanie dotyczy tego, kto może być dzierżawcą obwodu łowieckiego. Dzisiejszego rozwiązania przewidującego, że prawo to ma tylko koło łowieckie (składające się z minimum 10 członków), nie da się utrzymać. Dlaczego nie miałyby ono przysługiwać każdemu, kto posiada uprawnienia do wykonywania polowania w Polsce? Jedynym argumen-

tem przeciw temu jest wyniesiona jeszcze z poprzedniej epoki niechęć do ludzi bogatych, których stać na samodzielne wydierżawienie obwodu. Wydaje się jednak, że również na niwie łowieckiej musimy się pogodzić z tym, że w naszym społeczeństwie istnieje rozwarstwienie majątkowe. W praktyce sytuacji, w których obwody będą dzierżawione przez pojedynczych myśliwych, wystąpi zapewne niedużo. Większość trafi w ręce grup myśliwych (kół czy spółek łowieckich), którzy dobrowolnie zrzeszyli się w celu wydierżawienia konkretnego obwodu.

Należy mieć świadomość, że wprowadzenie nowych regulacji spowoduje istotne zmiany w istniejących obecnie kołach łowieckich. Po nowym podziale kraju na obwody i podniesieniu tenty dzierżawnej sporo dzisiejszych kół ulegnie przeobrażeniu. Niektóre upadną, inne utracą część członków (którzy nie będą chcieli bądź nie będą mogli partycypować w podwyższonych kosztach funkcjonowania koła). W ich miejsce koła zapewne pozyskają nowych członków, niezbędnych dla udźwignięcia dodatkowego ciężaru finansowego. Zmiany będzie też wymagała forma prawna działania kół, aby uzyskały one pełną samodzielność organizacyjną.

proponowane rozwiązania

Budowanie nowego modelu ustrojowego polskiego łowiectwa trzeba moim zdaniem rozpocząć od powołania Państwowej Administracji Łowieckiej (o czym pisałem w październikowym numerze **BŁ**). Jej właśnie należałoby powierzyć przygotowanie podziału kraju na obwody łowieckie.

Powstaniu nowych obwodów powinno towarzyszyć powołanie spółek właścicieli gruntów położonych na ich terenie. Spółki te powinny być utworzone z mocy ustawy (a więc w sposób niewymagający inicjatywy ze strony zainteresowanych właścicieli), która nadałaby im odpowiedni, jednolity statut. Każdy właściciel gruntów wchodzących w skład danego obwodu automatycznie stawałby się członkiem takiej spółki i miałaby w niej udziały w ilości proporcjonalnej do udziału jego gruntów w całkowitej powierzchni obwodu. Od tego zależałaby też liczba przysługujących mu głosów i partycypacja w przychodach.

Udziałowcy spółki właścicieli gruntów wybieraliby zarząd, który byłby odpowiedzialny za gospodarowanie obwodem jako właściciel, a więc w pierwszej kolejności – za jego wydierżawienie oraz nadzór właścicielski nad łowieckim wykorzystaniem obwodu.



Założenie, że właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie, niewątpliwie spowoduje wzrost kosztów dzierżawy obwodów łowieckich

Fot. Lech Karauka

Zarząd powinien mieć wolną rękę w zakresie wyboru dzierżawcy. W jakim trybie dokona takiego wyboru, w praktyce będzie zależało od jakości obwodu oraz tego, ilu chętnych będzie nim zainteresowanych. Można założyć, że zarząd spółki nie będzie się kierował wyłącznie ceną, ale postara się znaleźć takiego dzierżawcę, który da gwarancję prowadzenia racjonalnej gospodarki łowieckiej.

Proponowane rozwiązanie jest oparte na modelu od lat z powodzeniem funkcjonującym w Niemczech. Przed przeniesieniem go na polski grunt warto by zapewne przeprowadzić szczegółową analizę i dostosować go do naszych warunków. Co do zasady wydaje się jednak, że najlepiej pasuje on do rodzimych potrzeb.

Jeśli chodzi o potencjalnych dzierżawców obwodów łowieckich, to nowe rozwiązania powinny umożliwić dzierżawę każdemu posiadaczowi polskich uprawnień łowieckich (nie należy mylić tego pojęcia z osobami uprawnionymi do wykonywania polowania w Polsce). Z jednej strony umożliwi to każdemu polskiemu myśliwemu wydzierżawienie obwodu łowieckiego samodzielnie bądź wspólnie z innymi myśliwymi, z drugiej zaś – wyłączy z grona potencjalnych dzierżawców osoby fizyczne niebędące myśliwymi i podmioty gospodarcze, a także tych myśliwych zagranicznych, którzy nie uzyskają polskich uprawnień łowieckich. Te wyłączenia powinny być zabezpieczeniem przed nadmiernym wzrostem cen obwodów.

Przeciwnicy zmian argumentują, że urynkowanie łowiectwa szybko doprowadzi do wybicia zwierzyny, a tym samym – do upadku polskiego łowiectwa. To bardzo istotna kwestia, której nie można pominąć w rozważaniach na temat przyszłego kształtu uregulowań prawnych. Z formalnego punktu widzenia sprawa przedstawia się całkiem prosto – przepisy kodeksu cywilnego stanowią, że dzierżawca powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki oraz że po zakończeniu dzierżawy jest obowiązany zwrócić przedmiot dzierżawy w niepogorszonym stanie. Jak zwykle jednak diabeł tkwi w szczegółach, a zwłaszcza w sposobach egzekwowania tych przepisów w kontekście łowieckim.

W przypadku przyjęcia proponowanego wyżej rozwiązania ochroną polskich łowisk przed rabunkową gospodarką zajęłyby się przede wszystkim spółki właściciele gruntów. To w ich interesie leżałoby zapewnienie, że dzierżawca nie zrujnuje obwodu! Gospodarka łowiecka byłaby zaś prowadzona przez dzierżawcę na podstawie planu opracowywanego przez niego i zatwierdzonego przez Państwową Administrację Łowiecką. Kluczową rolę w nowym modelu powinna odgrywać także Państwowa Straż Łowiecka, która kontrolowałaby dzierżawców obwodów pod względem przestrzegania przepisów łowieckich (regulaminu polowania, kryteriów selekcji itp.) oraz wykonywania zatwierdzonego planu gospodarki łowieckiej.

Rozwiązanie podobne do przedstawionego powyżej istnieje obecnie w odniesieniu do lasów – Lasy Państwowe posiadają uprawnienia nadzorczo-kontrolne wobec właścicieli lasów prywatnych, mające na celu zapewnienie ich prawidłowej eksploatacji. Natomiast na gruncie łowieckim taki system funkcjonuje od dawna we Francji i zdaje egzamin. Może warto skorzystać z tych wzorów? ●

*Autor jest prawnikiem i myśliwym
– prezesem koła łowieckiego.*

Już nasza w tym głowa, by było jej ciepło!



Polując w tym sezonie nie zapomnijcie o ciepłej czapce. Wystarczy kupić dowolną lunetę Delta Optical Titanium, a wełnianą czapkę* będzie można kupić za 1 zł. Promocja ważna od 15 listopada do 30 grudnia 2014 w dobrych sklepach myśliwskich.

www.deltaoptical.pl

*Skład czapki: 75% wełna, 25% akryl. podszyta polarem.