

prof. dr hab. Aleksander Lipiński  
ul. Marmurowa 3, 40-656 Katowice

**Ocena**  
**pracy doktorskiej mgr. Witolda Daniłowicza „Prawo polowania na tle**  
**porównawczym”, przedstawionej w Instytucie Nauk Prawnych PAN**  
**Warszawa 2017, ss. 300**

Wybór tematu uważam za uzasadniony. Po pierwsze polska literatura dotycząca prawa łowieckiego (jako ustawy z 13 października 1995 r.) jest dość skromna, a w dodatku przeważają w niej opracowania o dość powierzchownym charakterze. Również stan prawny w tym zakresie trudno uważać za przejrzysty i odpowiadający aktualnym potrzebom, w tym związanym z poszanowaniem praw chronionych konstytucyjnie. Każda inicjatywa badawcza dotycząca prawnego modelu łowiectwa zasługuje więc na uznanie. Uzasadnia to również potrzebę podjęcia badań o charakterze porównawczym. W odniesieniu do problemów poruszonych w przedłożonej rozprawie dotychczas ich nie przeprowadzano. Wybór tematu ze wszech miar jest zatem trafny.

Struktura pracy jest przejrzysta i w można ją uznać za uzasadnioną. Rozdział I ma charakter wstępny i poświęcono go miejscu polskiego prawa łowieckiego w systemie prawa. Zważywszy charakter tej regulacji, stanowiącej splot rozwiązań o charakterze administracyjno prawnym, cywilnoprawnym oraz karnoprawnym jest to zabieg poprawny. Doktorant trafnie dostrzega kompleksowy charakter omawianej regulacji prawnej oraz jego związki z prawem ochrony środowiska. Bezspornie zwierzęta (w tym zwierzyna łowna) są elementami środowiska, zaś istota ochrony tego ostatniego polega przede wszystkim na racjonalnym gospodarowaniu jego zasobami.

Rozdział II zawiera analizę treści i konstrukcji prawa polowania, tym razem już na tle porównawczym. Przedmiotem analizy są rozwiązania prawa polskiego (z uwzględnieniem jego przemian), austriackiego, niemieckiego, francuskiego oraz niektórych innych państw.

Bezspornie polskie prawo łowieckie z 1952 r. dokonało nacjonalizacji prawa polowania, co stanowiło w zasadzie naturalną konsekwencje ówczesnych rozwiązań ideologicznych, m.in. zmierzających do pomniejszenia roli własności indywidualnej. Problem ten wiąże się z genezą aktualnego modelu prawa polowania w Polsce. Niemal automatycznie nasuwa się pytanie, czy rozwiązanie to można obecnie zakwestionować, a w dodatku czy może ono być źródłem jakichś roszczeń odszkodowawczych. Autor co prawda sygnalizuje taką możliwość, ale ogranicza ją w zasadzie wyłącznie do sytuacji, w której do utraty własności gruntów rolnych doszło z naruszeniem prawa, przyjmując że wartość prawa polowania mogłaby wpływać na wysokość ewentualnych roszczeń odszkodowawczych (s. 66). Nie jest więc jasne, czy Doktorant wyklucza możliwość roszczeń odszkodowawczych w pozostałych sytuacjach, tj. kiedy to dotychczasowi właściciele nie utracili praw do nieruchomości.

Nie sposób jednak zgodzić się z oceną na s. 67 (przyp. 263), gdzie Autor porównawczo odnosząc się do innych rozwiązań prawa polskiego przyjmuje że (zapewne przed wejściem w życie kodeksu cywilnego) kopaliny „stały się własnością właściciela gruntu”. Co prawda stanowisko takie wyrażono w przywołanej przez Doktoranta literaturze, tyle że jest ono rażąco błędne i odbiega od dominujących zapatrywań.

Rozdział III dotyczy wykonywania polowania, gdzie Autor przede wszystkim analizuje polski model łowiectwa (zwłaszcza odnosząc się do instytucji obwodów łowieckich) oraz porównuje go z wybranymi regulacjami innych państw europejskich. Można mieć wątpliwości co do tytułu tego rozdziału. W istocie odnosi się on bowiem do mechanizmów „rozporządzania” (przez Skarb Państwa) prawem polowania. Źródłem niedosytu Czytelnika są natomiast wywoły dotyczące obwodów łowieckich. W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego utraciła moc podstawa prawna tworzenia obwodów łowieckich, a prawodawca z nieznanymi powodów nie dokonał stosownych zmian ustawowych. Autor trafnie dostrzega brak możliwości utworzenia takich obwodów w obecnym stanie prawnym, natomiast niezmiernie skąpo traktuje wątek sadowoadministracyjnej kontroli aktów, mocą których takie obwody zostały utworzone pod rządem dotychczasowego stanu prawnego. Problem ten ma natomiast (zwłaszcza ostatnio) duże znaczenie praktyczne, przede wszystkim z powodu coraz częstszych skarg sadowoadministracyjnych kierowanych przeciwko takim aktom. Powstaje również pytanie, czy przesłanki przewidziane w art. 23-26 pr.łow. są (a w istocie były) dostatecznie precyzyjne dla utworzenia obwodu łowieckiego; źródłem wątpliwości staje się zwłaszcza ocenność wspomnianych przesłanek. Co więcej, już po utworzeniu takiego obwodu może dojść do sytuacji, w której przesłanki te w stosunku do części terytorium obwodu przestaną istnieć. Przykładem może być „przecięcie” takiego obwodu trwałą przeszkodą powstałą w wyniku zgodnych z prawem działań organów państwa, czego przykładem może stać się chociażby autostrada dzieląca dotychczasowy obwód na 2 części. Innymi przykładami mogą być chociażby uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczającego część nieruchomości położonych w granicach obwodu łowieckiego na cele budowlane oraz ich zabudowa, uwzględnienie skarg sadowoadministracyjnych skierowanych przeciwko aktowi tworzącemu taki obszar, czy wreszcie ogrodzenie co najmniej niektórych spośród nieruchomości objętych takim obwodem. W rezultacie powierzchnia obwodu może zmniejszyć się poniżej ustawowego minimum 3.000 ha czy też może on utracić wymaganą cechę „ciągłości” bądź z innych powodów przestaną tam istnieć „warunki do uprawiania łowiectwa” (art. 23 ust. 1 pr.łow.).

Wskazane było też zasygnalizowanie problemu legitymacji skargowej w omawianych sprawach. Problem ten co prawda stał się przedmiotem analizy zawartej w rozdziale IV, tyle że nie wyczerpuje ona tematu. Powstaje wreszcie pytanie, czy utworzenie obszaru łowieckiego ma być w jakikolwiek sposób wiążące dla aktów generalnych oraz indywidualnych odnoszących się do objętego nim terytorium. Co prawda można bronić poglądu, że problemy te nie wiążą się z istotą „prawa polowania”, tyle że ocena taka wydaje się być nieuzasadniona. Dotyczy ona bowiem szeroko pojmowanych relacji instrumentów kształtujących treść oraz sposób wykonywania „prawa polowania” oraz tych, które determinują przeznaczenia nieruchomości gruntowych. Autor dostrzega te wątki w istocie niemal wyłącznie w relacjach pomiędzy tym, kto uzyskał prawo polowania oraz właścicielami (użytkownikami

wieczystymi) nieruchomości gruntowych położonych w granicach obwodów łowieckich. Zasadnie podejmuje on natomiast polemikę z ocenami zaliczającymi obwód łowiecki to tzw. „obszarów specjalnych” (choć na s. 110 w wierszu 2g., zapewne przez przeoczenie, używa określenia „obwód specjalny”), aczkolwiek przedstawiona tam argumentacja jest niezwykle lakoniczna. Zgodzić się też należy z oceną, że uznanie określonego terytorium za „obszar specjalny” w istocie nic nie daje.

Doktorant trafnie przyjmuje, że przedmiotem „dzierżawy” łowieckiej nie jest grunt, lecz prawo polowania. Zgodzić się należy z tezą, że zwierzyna pozyskana w wyniku polowania odbywającego się zgodnie z prawem (przeważnie w istocie jej tusze, choć polowanie może też polegać na odłowach żywej zwierzyny) są pożytkami przypadającymi temu, kto ma prawo polowania (s. 114), tyle że wypadło wówczas wskazać podstawę prawną takiego rozumowania (a daje ją wyłącznie sięgnięcie do przepisów kodeksu cywilnego). Częściowo prawo łowieckie stanowi natomiast inaczej; zwierzyna pozyskana bezprawnie, zarówno w obwodzie łowieckim jak i poza nim, stanowi bowiem własność Skarbu Państwa (art. 15 ust. 2 pr.łow.), co nie do końca koresponduje z rozwiązaniami kodeksu cywilnego dotyczącymi pożytków. Autor trafnie dostrzega zależności (a w istocie kolizje) między prawem polowania a prawami podmiotowymi do nieruchomości, a także pomiędzy „prawem polowania” a innymi prawami podmiotowymi (jak chociażby związanymi z tzw. „powszechnym prawem wstępu do lasu”), tyle że znowu pomija chociażby sygnalizację niektórych wątków szczegółowych. Tytułem przykładu powstaje zwłaszcza pytanie, czy ograniczenia związane z tzw. powszechnym wstępem do lasu (np. na teren tzw. „młodników”) dotyczą też wykonywania polowania. Analizując zaś kwestię prawa własności tzw. zrzutów należało również odnieść się do problematyki nabycia tego prawa w odniesieniu do zrzutów znalezionych poza obwodem łowieckim.

Przedmiotem rozdziału IV są konstytucyjne uwarunkowania prawa polowania, zwłaszcza zaś rozważania na temat relacji między dzierżawcą obwodu łowieckiego (a w istocie prawa polowania, jak trafnie przyjmuje Autor) oraz właścicielami nieruchomości gruntowych, na których to polowanie się odbywa. W istocie chodzi o to, że aktualny model „prawa polowania” ma swoje, chociażby pośrednie, umocowanie w wymaganiach konstytucyjnych. Można odnieść wrażenie, że systematyka pracy ulega tu pewnemu zaburzeniu, bowiem zagadnienia te częściowo przedstawiono został w podrozdziale 3.4 (rozdziału III). Powszechnie wiadomo, że relacje te są niezwykle konfliktogenne, czego źródłem jest niejasny stan prawny, trafnie oceniony przez Doktoranta jako nacelowany na uprzywilejowanie tego, komu przysługuje prawo polowania. W istocie jego zręby ukształtowano bowiem w pierwszych latach polskiego socjalizmu, a więc w czasach ideologicznej pogardy własności prywatnej.

Analiza problematyki będącej przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P/19/13 (dot. konstytucyjności mechanizmów tworzenia obwodów łowieckich) dokonana jest w sposób sugerujący, że skarżącymi w sprawie byli właściciele nieruchomości (s. 156), co mija się z prawdą. Wspomniani właściciele zainicjowali spór przez sądem administracyjnym I instancji, zaś z pytaniem prawnym do TK wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał trafnie zwrócił uwagę, że całokształt relacji pomiędzy właścicielem nieruchomości a tym, komu przysługuje prawo polowania, wyznaczają też rozwiązania odnoszące się do tzw. szkód

łowieckich. W ocenie recenzenta rzutują one na treść prawa polowania w szerokim znaczeniu tego słowa, a w konsekwencji należało co najmniej zasygnalizować kluczowe zagadnienia z tego zakresu. Przyjęty model tej odpowiedzialności zakłada bowiem jej ograniczenie. Automatycznie powstaje pytanie, czy znajduje on dostateczne podstawy konstytucyjne, a nadto jakie jest jego uzasadnienie. Nasuwa się wreszcie konkluzja, że prowadzi on do podporządkowania własności gruntowej interesom tego, komu przysługuje prawo polowania. Analiza rozwiązań historycznych kształtujących prawny model łowiectwa dostarcza zresztą argumentów świadczących o tym, że od dawna było on nakierowany na zaspakajanie przede wszystkim oczekiwań tego, komu przysługiwało prawo polowania. Rozdziały II – III – IV mają kluczowe znaczenie dla tematu.

Treścią rozdziału V jest analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka poświęconego łowiectwu. Rozdział VI zawiera rozważania na temat tendencji rozwojowych prawodawstw łowieckich. Zakończenie rozprawy przedstawia konkluzje jej Autora.

Konstrukcję pracy należy ocenić jako poprawną, pozwalającą na rozwiązanie badanego problemu. Niejasne rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę mogą natomiast uzasadniać potrzebę rozważenia nieco innego ujęcia tematu. Kluczowym problemem jest odpowiedź na pytanie, jakie są geneza oraz charakter „prawa polowania” w ujęciu prawa polskiego. Powstaje też pytanie, czy określenie to należy rozumieć wąsko, to jest ograniczać się tylko do odpowiedzi na pytanie, komu przysługuje to prawo oraz jaka jest jego treść. Realia prawa polskiego powodują, że celowym szersze spojrzenie na omawianą problematykę, przede wszystkim przez zbadanie, w jaki sposób to prawo powstaje. Autor trafnie dostrzega zależności między prawem polowania a prawami podmiotowymi do nieruchomości, pozycji właściciela nieruchomości w procedurze tworzenia obwodów łowieckich, odpowiedzialności za szkody łowieckie itd., tyle że (jak się wydaje, ze szkodą dla tematu) traktuje te wątki trochę po macoszemu. Nie trudno też dostrzec potencjalne kolizje pomiędzy „prawem polowania” a innymi prawami podmiotowymi (jak chociażby związanymi z tzw. „powszechnym prawem wstępu do lasu”). Inaczej mówiąc nasuwa się wniosek, że można mówić o „prawie polowania” w węższym bądź szerszym znaczeniu tego słowa. Stanowisko Doktoranta w tej mierze jest trochę niezdecydowane. W zasadzie analizuje on wspomniane prawo w węższym znaczeniu tego określenia, ale dostrzega (niestety tylko niektóre) związane z tym wątki dotyczące „prawa polowania” w szerszym znaczeniu tego określenia.

Dla ustalenia istoty „prawa polowania” kluczowe znaczenie zdaje się mieć art. 2 prawa łowieckiego, wedle którego „zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa”. Rozwiązanie to wprowadzie obowiązuje od lat, tyle że nie doczekało się wyczerpującej analizy. Przede wszystkim skoro wykaz gatunków zaliczanych do zwierzyny łownej w drodze rozporządzenia ustala minister właściwy do spraw środowiska, to nasuwa się pytanie czy rozwiązanie to odpowiada standardom konstytucyjnym, bowiem o zakresie przedmiotowym wspomnianej własności przesądza rozporządzenie ministra. Nasuwa się też wątpliwość, czy aktualne brzmienie art. 5 pr. łow. spełnia standardy konstytucyjne. Co prawda ustawa określiła dyrektywy, jakimi ma kierować się minister właściwy do spraw środowiska ustalając wykaz zwierzyny łownej, jednakże w istocie mają one charakter fikcyjny. Trudno bowiem uznać za wystarczające sformułowanie „minister

... ustali ... w drodze rozporządzenia, listę gatunków zwierząt łownych, uwzględniając podział na zwierzynę płową, grubą, drobną oraz drapieżniki". W istocie kryteria te prowadzą do niemal całkowitej dowolności.

Tytułem porównania warto wspomnieć, że pozostałe zwierzęta dzikie w stanie wolnym są „dobrem ogólnonarodowym” (art. 21 ustawy 18 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt). Co prawda w tradycyjnej literaturze prawa cywilnego dominuje zapatrywanie, że użyte w tym przepisie określenie „własność” nie jest prawem podmiotowym własności w rozumieniu art. 140 k.c., bowiem jego przedmiot nie jest rzeczą w rozumieniu art. 45 § 1 k.c. Do nieco innych wniosków prowadzi wspomniana ustawa z 18 sierpnia 1997 r. stanowiąc, że zwierzę nie jest wprawdzie rzeczą, jednakże w sytuacji w ustawie nie uregulowanej należy do niego odpowiednio stosować przepisy dotyczące rzeczy. Inaczej mówiąc zwierzęta (w tym łowne) rzeczami wprawdzie nie są, ale należy je traktować „tak, jakby rzeczami były”, co wzmacnia konkluzję, że do przysługującej Skarbowi Państwa własności zwierzyny odpowiednio należy stosować przepisy dotyczące rzeczy, w tym rzecz jasna dotyczące praw podmiotowych do takich „quasi-rzeczy”. Konstrukcja ta pozwala na ustalenie, czy właścicielowi zwierzyny łownej przysługują jakieś cywilnoprawne instrumenty ochrony wspomnianego prawa. W istocie bowiem prawo podmiotowe pozbawione cywilnoprawnych środków ochrony może nabrać wymiaru symbolicznego. Inaczej mówiąc nasuwa się konkluzja, czy do „własności” zwierzyny łownej można, w sytuacjach nie uregulowanych prawem łowieckim, odpowiednio (art. z art. 1 u.o.z.) stosować przepisy dotyczące prawa własności.

Z pozoru przedstawione wyżej wątpliwości niewiele mają wspólnego z tematem, jednak w mojej ocenie ich zbadanie pozwoliłoby w większym stopniu uchwycić istotę „prawa polowania”. Co prawda to ostatnie określenie nie występuje w prawie łowieckim (używa ono zwrotu „polowanie”), jednak nie powinno być wątpliwości, że w istocie „polować” może tylko ten, komu przysługuje prawo do wykonywania takiej działalności, a zatem „prawo polowania” jest swoistym prawem podmiotowym. Jeżeli przyjąć, że „własność” zwierzyny jest prawem co najmniej zbliżonym do „prawa własności” (w rozumieniu art. 140 k.c.), to niejako automatycznie nasuwa się wniosek, że polowanie w rozumieniu prawa łowieckiego stanowi swoistą formę wykonywania uprawnień składających się na wspomnianą „własność”. Uprawniony (Skarb Państwa) rozporządza prawem wynikającym ze wspomnianej własności wydzierżawiając obwody łowieckie (wyjątkowo oddając je w zarząd na cele hodowlane itp.). Uzasadnienia takiej wykładni można poszukiwać w rozwiązaniach historycznych, zwłaszcza zaś wynikających z międzywojennego prawa łowieckiego. W ocenie recenzenta (który rzecz jasna nie uważa się za nieomylnego) takie rozumienie „prawa polowania” mogłoby znacząco ułatwić zrozumienie wielu rozwiązań szczegółowych. Tytułem porównania – przed laty wątpliwości dotyczyły istoty i charakteru „prawa zabudowy”. Straciły one rację bytu wraz z uzależnieniem wspomnianego prawa od wykazania się „prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”.

Tok rozumowania Doktoranta jest nieco inny, co jednak nie oznacza że błędny. Trafnie dostrzegł on, że polski model łowiectwa cechuje się niejasnymi konstrukcjami prawnymi oraz preferowaniem interesów uprawnionych do łowiectwa, czego naturalną konsekwencją stają się liczne konflikty, w tym znajdujące swój wyraz w orzecznictwie sądowym.

Doktorant trafnie dostrzega niespójności i braki aktualnych rozwiązań kształtujących prawny model łowiectwa, tyle że wykazuje się daleko idącą (i nieuzasadnioną) wstrzeźliwością w formułowaniu ocen krytycznych. Wiele wskazuje bowiem na to, że polski model prawa polowania (*sensu largo*) jest wprawdzie niezwykle wygodny dla państwa, a jednocześnie pomyślany został przede wszystkim pod kątem widzenia ochrony interesów tych, którzy wykonują uprawnienia składające się na treść wspomnianego „prawa polowania”. Nie jest też tajemnicą, że Polski Związek Łowiecki (zrzeszone w nim osoby) mogą wywierać znaczący wpływ na kształt rozwiązań normatywnych kształtujących model „prawa polowania”. Wyrazem tego są chociażby rozwiązania kształtujące obecne relacje pomiędzy „uprawnionym do polowania” oraz właścicielami nieruchomości gruntowych.

Nie podzielam niektórych zapatrywań Autora związanych z terminologią. Bezspornie „prawo polowania” jest prawem podmiotowym, a w ocenie recenzenta stanowi ono pochodną prawa własności zwierzyny łownej. To ostatnie bezspornie przysługuje Skarbowi Państwa, bez względu na to jak rozumieć istotę wspomnianej własności. Z kolei Skarb Państwa rozporządza prawem polowania w drodze „dzierżawy łowieckiej” (wyjątkowo oddają obwód łowiecki w zarząd). Skoro dzierżawcą obwodu łowieckiego (a w istocie „prawa polowania”) jest koło łowieckie PZŁ, to w konsekwencji „prawo polowania” (w granicach wspomnianej dzierżawy) uzyskuje to ostatnie. W konsekwencji rozróżnienie pomiędzy „wykonywaniem prawa polowania” oraz „wykonywaniem polowania” rysuje się jako sztuczne. Zdecydowanie nie podzielam też poglądu, że „uprawnienie do wykonywania polowań” jest „uprawnieniem administracyjnym” (s. 9). Jego źródłem nie jest bowiem żaden akt administracyjny, lecz wspomniana umowa dzierżawy. Co prawda prawo łowieckie dopuszcza polowania przez osoby nie będące członkami kół łowieckich (np. w ramach tzw. polowań dewizowych), tyle lektura rozprawy nie pozwala na ustalenie, co ma być źródłem wspomnianego „uprawnienia administracyjnego”.

Czytelnik, który nie jest obeznany z tematem, może mieć trudności z ustaleniem niektórych szczegółów. Dotyczy to skrótów. W ich wykazie na s. 6 znajduje się skrót „PrŁow – Prawo łowieckie (Polska)”. W wykazie aktów normatywnych Autor powołuje m.in. (już nieobowiązujący, ale niezbędny z punktu widzenia tematu) dekret z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim (s. 265) oraz ustawę z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (s. 267). W rezultacie Czytelnik może mieć trudności z ustaleniem, który z tych aktów normatywnych oznaczono wspomnianym skrótem. Nawiasem mówiąc ostatni tekst jednolity prawa łowieckiego z 1995 r. ogłoszono z datą 30 czerwca 2017 r. (Dz. U. poz. 1295), czego nie dostrzega Doktorant. Podobnie przywołuje nieaktualne miejsce promulgacji Prawa ochrony środowiska i prawa wodnego z 18 lipca 2001 r.

Sygnalizowane wyżej uwagi, wątpliwości i polemika z poglądami Doktoranta nie uchybiają wartości przedłożonej rozprawy. Przede wszystkim rozwinięcie szczegółów wymagałoby znacznej jej rozbudowy. Zarówno poruszone, jak i pominięte przez Autora problemy należą do niezwykle trudnych, pozbawionych dostatecznych analiz systemowych, a jednocześnie stanowią przedmiot rozbieżnych stanowisk. Są one również niezwykle instrumentalnie traktowanych przez prawodawcę. Uzasadniona może zatem być próba innego spojrzenia na badane zagadnienia.

Recenzowane opracowanie bezspornie stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazało ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie naukowej „prawo”, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017, poz. 1789 ze zm.).

Z powodzeniem może ono zostać przyjęte jako rozprawa doktorska i stać się podstawą dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Katowice, 25 listopada 2017 r.

Aleksander Lipiński

