

WYROK

z dnia 6 listopada 2012 r.

Sygn. akt K 21/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo, Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 24 lipca i 6 listopada 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 34 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.) z art. 2 i art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 33 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka zrzeszenia ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 i Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 201, poz. 1237, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 223, poz. 1777, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 oraz z 2012 r. poz. 985) w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego:

a) jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji,

b) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 33 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 listopada 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1281.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich 20 czerwca 2011 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 34 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie) z art. 2 Konstytucji; 2) art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka zrzeszenia ukaranego karą inną niż pociągająca za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionując konstytucyjność art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził:

- po pierwsze, że powierzenie Polskiemu Związkowi Łowieckiemu (dalej: PZŁ lub Związek) wyłącznej kompetencji w zakresie prowadzenia i określenia zasad sądownictwa dyscyplinarnego narusza zasadę poprawnej legislacji, gdyż został złamany zakaz stanowienia przepisów pozostawiających organom państwa zbyt dużą swobodę rozstrzygnięć, a także przez brak jasności i precyzji art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego, a te cechy są wymagane w szczególności w regulacjach odnoszących się do tych praw i wolności obywateli, które podlegają reglamentacji;

- po drugie, że brak kontroli państwa nad wykonywaniem przez PZŁ wskazanych wyżej kompetencji jest sprzeczny z zasadą zaufania do państwa i zasadą pewności prawa;

- po trzecie, że niepełna regulacja postępowania dyscyplinarnego niedostatecznie chroni członków PZŁ jako stronę słabszą w stosunku do Związku, przez co narusza zasadę sprawiedliwości społecznej;

- po czwarte, że art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego ma charakter blankietowy; sądownictwo dyscyplinarne ze względu na swój represyjny charakter powinno zostać szczegółowo uregulowane w ustawie, a tymczasem kwestionowaną ustawą ceduje na PZŁ uregulowanie spraw odnoszących się do tego postępowania.

Zdaniem Rzecznika, wszystkie wskazane wyżej zarzuty uzasadniają konkluzję, że w rozważanym przypadku występuje pominięcie prawodawcze. Podsumowując tę część uzasadnienia wniosku, Rzecznik stwierdził: „Brak zagwarantowania na poziomie ustawowym zasad i warunków odpowiedzialności sprawia, że art. 34 pkt. 6 Prawa łowieckiego jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji”.

Jeżeli chodzi o art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis ten pozbawia ukaranego w postępowaniu dyscyplinarnym karą inną niż pociągająca za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu prawa do sądu. Także inne kary orzekane w tym postępowaniu, jak np. nagana lub zawieszenie, mogą ingerować w sferę konstytucyjnych praw i wolności ukaranego, takich jak godność lub dobre imię.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że konstytucyjne standardy postępowania dyscyplinarnego, wypracowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, powinny być stosowane także do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy PZŁ. Chodzi tu między innymi o niedopuszczalność różnicowania prawa do sądu ze względu na rodzaj kary wymierzonej w postępowaniu dyscyplinarnym.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 lipca 2011 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz że art. 33 ust. 6 tejże ustawy – w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka PZŁ, ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w Zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, Prokurator Generalny zwrócił przede wszystkim uwagę na „szczątkowy” charakter regulacji dotyczącej postępowania dyscyplinarnego, zawartej w przepisach prawa łowieckiego. Wskazał, że kwestionowana ustawa nie zawiera postanowień, które określałyby, komu i za jakie czyny grozi odpowiedzialność dyscyplinarna przed łowieckim sądem dyscyplinarnym, nie określa sankcji grożących za dopuszczenie się deliktu dyscyplinarnego, nie zawiera jakichkolwiek przepisów dotyczących winy sprawcy deliktu dyscyplinarnego oraz nie ustanawia gwarancji prawa do obrony ani w wymiarze materialnym, ani formalnym. Postanowienia takie zawiera natomiast statut PZŁ. Jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, „fakt zamieszczenia powyższych regulacji w Statucie PZŁ (a więc w wewnętrznym akcie organizacji pozarządowej), a nie w ustawie, przesądza o konieczności ich zdecydowanego zakwestionowania”. Wobec pominięcia prawodawczego, zaskarżony przez RPO art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego „nie respektuje zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* (w tym zasady określoności przepisów penalnych), prawa do obrony, zasady domniemania niewinności i prawa do sądu (...)” i w konsekwencji – w opinii Prokuratora Generalnego – narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej oraz poprawnej legislacji.

Prokurator Generalny poddał analizie także postanowienia statutu PZŁ normujące postępowanie dyscyplinarne i zarzucił im brak precyzji oraz niedookreśloność, uznając, że potwierdzają one negatywną ocenę przyjętego modelu postępowania dyscyplinarnego.

Jeśli chodzi o zarzut niezgodności z Konstytucją art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, Prokurator Generalny w pełni podzielił zapatrywania Rzecznika Praw Obywatelskich co do zakresu zarzutu jak i jego uzasadnienia. Prokurator wskazał w szczególności, że kary nakładane w toku postępowania dyscyplinarnego na członka PZŁ dotyczą zarówno ograniczenia lub całkowitego wyłączenia możliwości wykonywania przez niego polowań na obszarze Polski, jak i sfery majątkowej (zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody) oraz sfery dóbr osobistych: dobrego imienia i czci ukaranego (zarządzenie ogłoszenia prawomocnego orzeczenia w miesięczniku „Łowiec Polski” lub łowieckich pismach regionalnych, na koszt ukaranego). Każda ze wskazanych powyżej spraw należy – w ocenie Prokuratora Generalnego – do kategorii „spraw”, w których zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu przez sąd. Podkreślił jednocześnie, że łowieckie postępowanie dyscyplinarne wkracza niekiedy w sferę konstytucyjnie chronionych wolności członków Związku, takich jak wolność wyrażania przez nich swoich poglądów oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Tym samym członkowie PZŁ poddani postępowaniu dyscyplinarnemu muszą mieć zagwarantowaną w ustawie możliwość, by w razie naruszenia tych wolności i praw dochodzić ich przed sądem.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 22 sierpnia 2011 r., przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania się do sądu od ostatecznego rozstrzygnięcia organu PZŁ orzekającego karę dyscyplinarną, niemającą charakteru wyłącznie organizacyjnego, inną niż utrata członkostwa w PZŁ lub kole łowieckim, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu zajętego stanowiska wskazano, że wysunięty przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 2 Konstytucji nie odnosi się do treści normy prawnej wyrażonej w tym przepisie. Zdaniem

Sejmu, wnioskodawca kwestionuje więc zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Powyższe stanowisko Sejm uzasadnia, po pierwsze, jednoznacznością zaskarżonego przepisu, którego treścią jest jedynie wymienienie – wśród ustawowych zadań PZŁ – prowadzenia łowieckiego sądownictwa dyscyplinarnego. Po drugie, wskazuje, że za przyjętą przez niego kwalifikacją zarzutu przemawia nader szeroki zakres przedmiotowy regulacji, jaki w opinii wnioskodawcy byłby konieczny, gdyby uczynić zadość zasadzie przyzwoitej legislacji. Po trzecie, sygnalizuje, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich zmierza do zakwestionowania określonego modelu ustroju i funkcjonowania PZŁ, zakładającego szeroką swobodę statutową PZŁ. Po czwarte, przyjętą wyżej kwalifikację – zdaniem Sejmu – potwierdza analiza potencjalnych skutków wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zgodnego z oczekiwaniami wnioskodawcy. Uwzględnienie rozważanego zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich, prowadziłoby do wydania orzeczenia obligującego ustawodawcę do podjęcia określonego działania, a nie orzeczenia o charakterze kasatoryjnym.

Odniesienie się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego poprzedzono w piśmie Sejmu analizą wzorców kontroli: art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. Odwołując się do wypracowanej w orzecznictwie Trybunału treści prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Sejm stwierdził, że spośród kilku jego komponentów w rozważanej sprawie relewantne jest prawo dostępu do sądu jako jedynej instytucji powołanej do ostatecznego rozstrzygania o prawach, wolnościach i obowiązkach obywateli. Natomiast analizując art. 77 ust. 2 Konstytucji, Sejm przywołał podstawową tezę wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. K 21/99), w którym Trybunał stwierdził, że wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw może nastąpić jedynie w przepisach Konstytucji. Wobec powyższych konstatacji dla rozstrzygnięcia trafności zarzutu wnioskodawcy kluczowe znaczenie ma – według Sejmu – ustalenie, czy postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ wobec członków PZŁ mieści się w konstytucyjnym pojęciu „sprawy”.

Odpowiadając na to pytanie, Sejm zwrócił uwagę na różnice występujące między łowieckim sądownictwem dyscyplinarnym a postępowaniami o zbliżonym charakterze, prowadzonymi wobec osób należących do określonych grup lub korporacji zawodowych. Zdaniem Sejmu, sytuacja prawna członków PZŁ wyznaczona jest przez: charakter prawny Związku oraz brak ścisłego powiązania członkostwa w nim z realizacją takich praw lub wolności konstytucyjnych, jak np. swoboda działalności gospodarczej czy wolność wyboru i wykonywania zawodu. W konsekwencji odpowiedź na pytanie o relację między pojęciem łowieckiego sądownictwa dyscyplinarnego a konstytucyjnym pojęciem sprawy zależy, zdaniem Sejmu, od ustalenia: charakteru prawnego PZŁ, charakteru stosunku prawnego istniejącego między Związkiem a jego członkiem oraz od charakteru prawnego i dolegliwości sankcji wymierzanych przez organy dyscyplinarne PZŁ.

Co do prawnego charakteru PZŁ Sejm stwierdził, że jest to organizacja typu zrzeszeniowego, niemająca jednak charakteru stowarzyszenia, a przy tym wykonująca zlecone jej zadania z zakresu administracji publicznej. Członkostwo w tej organizacji ma charakter dualistyczny: więź łącząca członka z PZŁ i kołem łowieckim ma charakter korporacyjny, o cechach stosunku cywilnoprawnego. Zarazem PZŁ jest faktycznym „monopolistą”, jeśli chodzi o dopuszczenie do polowania na terytorium kraju, a przyjmując, że prawo do polowania ma charakter publicznego prawa podmiotowego, Sejm stwierdził, że członkostwo w PZŁ uprawnia do wykonywania określonych praw o charakterze publicznoprawnym. Natomiast co do charakteru kar wymierzanych przez sądy dyscyplinarne PZŁ Sejm stwierdził, że część z nich ma charakter „czysto organizacyjny” (np. pozbawienie odznaczeń łowieckich), i nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, zgodnie z którym każda kara dyscyplinarna, w tym także o charakterze czysto

organizacyjnym, może stanowić dla obwinionego istotną dolegliwość, naruszając konstytucyjnie chronione dobra człowieka, takie jak godność, dobre imię czy zaufanie innych osób. W ocenie Sejmu, z punktu widzenia standardów, jakim ma odpowiadać postępowanie dyscyplinarne, istotne jest to, czy kary orzekane w tym postępowaniu wpływają na prawa i wolności realizowane poza zrzeszeniem, ewentualnie czy mają wpływ na te prawa, które realizowane są w ramach zrzeszenia, jak w rozważanym przypadku – prawo polowania. Gdyby nie podzielić tego punktu widzenia, należałoby dojść do wniosku, że prawo wniesienia odwołania do sądu powinno być zagwarantowane w każdej organizacji typu korporacyjnego, w której funkcjonują organy uprawnione do orzekania o naruszeniu norm wewnątrz korporacyjnych.

Sejm zauważył jednak, że niektóre z kar orzekanych przez organy dyscyplinarne PZŁ wykraczają poza płaszczyznę *stricte* organizacyjną (np. zarządzenie ogłoszenia prawomocnego orzeczenia, zobowiązanie obwinionego do naprawienia szkody, przeproszenie poszkodowanego). W przypadku kary zawieszenia w prawach członka Zrzeszenia oraz wykluczenia ze Związku, zwrócił uwagę na konsekwencję tych kar, jaką jest niemożliwość wykonywania nabytych uprawnień do polowania. Konkludując, Sejm wskazał, że postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ: „mieści się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, o ile orzekane w jego ramach sankcje nie mają charakteru (...) wyłącznie organizacyjnego”, i w tym zakresie uznał trafność zarzutu wnioskodawcy co do niezgodności art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Odnosnie do zarzutu naruszenia przez art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego art. 77 ust. 2 Konstytucji, Sejm wskazał, że w analizowanej sprawie nie dopatrzył się przypadków, w których ostateczne rozstrzygnięcia organów dyscyplinarnych miałyby naruszać konstytucyjne prawa i wolności. Tym samym, skoro w art. 77 ust. 2 Konstytucji mowa jest wyłącznie o prawach i wolnościach konstytucyjnych, Sejm stwierdził, że przepis ten nie jest właściwym wzorcem kontroli.

4. 17 lipca 2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) – Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

II

Podczas rozprawy 24 lipca 2012 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich zmodyfikował punkt pierwszy wniosku z 20 czerwca 2011 r., wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego dodatkowo z art. 42 Konstytucji.

W związku z powyższym przedstawiciel Sejmu stwierdził, że będąc związany pisemnym stanowiskiem Sejmu z 22 sierpnia 2011 r., nie może ustosunkować się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich poszerzonego o nowy wzorzec kontroli, natomiast przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko i stwierdził, że art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest niezgodny nie tylko z art. 2, ale także z art. 42 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć rozprawę; zobowiązał Rzecznika Praw Obywatelskich do sprecyzowania i uzasadnienia na piśmie zarzutu naruszenia art. 42 Konstytucji, a pozostałych uczestników postępowania – do ustosunkowania się do stanowiska Rzecznika.

III

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 27 sierpnia 2012 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego także z art. 42 Konstytucji.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik wskazał, że gwarancje wynikające z rozdziału II Konstytucji odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji; postępowanie dyscyplinarne jest również postępowaniem tego rodzaju. W takiej dziedzinie wymagana jest regulacja ustawowa. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i doktryny „wszystkie elementy normy karnej powinny być doprecyzowane w sposób na tyle dokładny, aby wykluczyć dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej, czy też zawłaszczanie przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały w sposób wyraźny określone jako zabronione w przepisie prawa karnego”. Tymczasem przepisy prawa łowieckiego nie określają, komu i za popełnienie jakiego czynu grozi odpowiedzialność dyscyplinarna. Artykuł 34 pkt 6 prawa łowieckiego kwestie te powierza w całości Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest regulowana przez statut tego Związku, a zatem akt o charakterze wewnętrznym.

Rzecznik zaznaczył, że warunkiem odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej jest również to, iżby kara została określona w ustawie. Wiąże się to z wynikającymi między innymi z art. 42 Konstytucji tak fundamentalnymi zasadami jak *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*. Zasady te mają charakter absolutny. Zdaniem Rzecznika prawo łowieckie jest niezgodne z tymi zasadami, gdyż w art. 32 ust. 4 pkt 11 odsyła określenie sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich do statutu PZŁ.

Rzecznik podkreślił ponadto, że ani w prawie łowieckim, ani w statucie PZŁ, nie ma regulacji dotyczących winy. W ocenie Rzecznika pominięcie prawodawcze w zakresie zagwarantowania obwinionemu domniemania niewinności, a także określenia, za które przewinienia odpowiada jako za zawinione lub niezawinione, powoduje niekonstytucyjność art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego. Na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek takiego ukształtowania przepisów regulujących łowieckie postępowanie dyscyplinarne, by zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony w obu jego wymiarach. Rzecznik stwierdził, że prawo łowieckie nie zawiera jakichkolwiek regulacji zapewniających obwinionemu możliwości skorzystania z tego prawa. Zauważył też, że chociaż § 146 statutu PZŁ przyznaje obwinionemu prawo korzystania z pomocy obrońcy, będącego członkiem zrzeszenia, który nie pełni funkcji w jego organach lub nie jest jego pracownikiem, to jednak należyty poziom obrony obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym zapewnia w większym stopniu zawodowy prawnik.

Rzecznik stwierdził, że brak określenia elementów odpowiedzialności dyscyplinarnej w ustawie przesądza w sposób wystarczający o niekonstytucyjności przepisu prawa łowieckiego, który deleguje kompetencje na poziom statutu Związku. Niezależnie od tego Rzecznik dodał, że regulacje statutowe dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej cechują się blankietowością i niedookreślonością. W efekcie członek PZŁ ani z przepisów ustawy, ani z postanowień statutu nie jest w stanie dowiedzieć się, jakie konkretnie czyny powodują jego odpowiedzialność dyscyplinarną. Rzecznik wskazał tu § 136 pkt 1 oraz § 137 statutu, powołując przy tym przykład stanu faktycznego leżącego u podstaw skargi konstytucyjnej rozpoznawanej w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. SK 8/11.

Rzecznik wskazał nadto na trudności interpretacyjne pojęcia „wykonywanie polowania w sposób sprzeczny (...) z etyką łowiecką”. Zgodnie z pkt 2 Zbioru zasad etyki, tradycji i zwyczajów łowieckich, opracowanego przez Komisję Etyki, Tradycji i Zwyczajów Łowieckich Naczelnej Rady Łowieckiej i przyjętego przez Naczelną Radę Łowiecką 6 czerwca 1992 r., myśliwy za swój podstawowy obowiązek uważa rzetelne przestrzeganie norm prawa łowieckiego oraz pełne podporządkowanie się wymogom dyscypliny organizacyjnej. W ocenie Rzecznika brak sprecyzowania takich wymogów

może wywoływać tzw. efekt mrozący. Ogólne sformułowania nie tylko ustawy, ale i postanowień statutu czy Zbioru zasad etyki sprawiają, że członek Związku nie ma pełnej świadomości, za jakie zachowania grozi mu odpowiedzialność dyscyplinarna.

2. Prokurator Generalny przedstawił dodatkowe stanowisko w piśmie z 11 września 2012 r. Stwierdził w nim, że: 1) art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 Konstytucji; 2) art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego – w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka Polskiego Związku Łowieckiego, ukaranego karą inną niż pociągająca za sobą utratę członkostwa w Zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny, odwołując się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej pozycji Polskiego Związku Działkowców (wyrok z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10), stwierdził, że przyznanie PZŁ pozycji monopolistycznej w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej, w tym wykonywania polowania, może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zdaniem Prokuratora, należy bardziej rygorystycznie egzekwować od ustawodawcy konieczność precyzyjnego i kompletnego określenia struktury organizacyjnej i kompetencji władz PZŁ, w szczególności w zakresie wzajemnych relacji władz i członków Związku.

Prokurator Generalny przypomniał swe stanowisko, że łowieckie postępowanie dyscyplinarne, jak każde postępowanie dyscyplinarne, jest typowym postępowaniem represyjnym, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym gwarancje zawarte w art. 42-45 Konstytucji (podobnie jak wszystkie gwarancje określone w rozdziale II ustawy zasadniczej) mają zastosowanie do regulacji tego postępowania.

Podtrzymując argumenty zawarte w uzasadnieniu stanowiska z 25 lipca 2011 r., Prokurator Generalny stwierdził, że skoro ustawodawca przyjął regulację zawartą w art. 32 ust. 4 pkt 11, art. 33 ust. 6 oraz art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego, to powinien przyjąć również regulacje gwarantujące standardy zawarte w art. 42 Konstytucji. Tymczasem ustawodawca nie unormował, komu i za jakie czyny grozi odpowiedzialność dyscyplinarna przed łowieckim sądem dyscyplinarnym, a ponadto scedował na PZŁ określenie sankcji dyscyplinarnych. Tym samym potencjalny podmiot odpowiedzialności dyscyplinarnej, to jest myśliwy lub były członek Zrzeszenia, nie ma możliwości określenia na podstawie treści ustawy, jakie mogą być konsekwencje jego postępowania. Co więcej regulacje statutowe – w ocenie Prokuratora – cechuje blankietowość i niedookreśloność.

Podobnie jak Rzecznik, Prokurator Generalny uznał, że przepisy prawa łowieckiego nie gwarantują prawa do obrony, a przy tym w statucie PZŁ (§ 146) w niedopuszczalny sposób ograniczono możliwość wyboru obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym przez eliminację między innymi zawodowych prawników.

Prokurator Generalny wskazał, że prawo łowieckie nie zawiera także żadnych regulacji dotyczących winy sprawcy deliktu dyscyplinarnego. Analiza statutu obrazuje, że władze Zrzeszenia pozostawiły poza sferą swego zainteresowania nie tylko kwestię domniemania niewinności, ale (poza § 140 statutu) wszelką problematykę związaną z winą członka PZŁ lub osoby, która członkiem Zrzeszenia być przestała, a została pociągnięta do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Prokurator zauważył przy tym, że dyscyplinarne postępowanie łowieckie jest tylko jednym z trzech postępowań mających na celu ukaranie członków Zrzeszenia, pozostałe to – regulowane tylko aktem o charakterze wewnętrznym – postępowanie dyscyplinujące (§ 135 ust. 1 pkt 3 oraz § 157 statutu PZŁ) oraz postępowanie porządkowe (§ 135 ust. 1 pkt 2 oraz § 152- 156 statutu).

Prokurator Generalny przypomniał przy tym, że § 144 statutu PZŁ dopuszcza prowadzenie postępowania dyscyplinarnego niezależnie od postępowania karnego lub

innych postępowań przewidzianych w przepisach odrębnych. Nadto, zgodnie z § 154 ust. 3 statutu, wymierzenie kary porządkowej nie stoi na przeszkodzie wszczęciu przez rzecznika dyscyplinarnego postępowania dyscyplinarnego. Ta sama osoba, za ten sam czyn może być zatem ukarana wielokrotnie: w postępowaniu dyscyplinującym, w postępowaniu porządkowym, w postępowaniu karnym lub w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, a także w postępowaniu dyscyplinarnym.

Co do zarzutu niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 2 Konstytucji oraz art. 33 ust. 6 tejże ustawy w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka PZŁ, ukaranego karą inną niż pociągająca za sobą utratę członkostwa w Zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko wcześniejsze.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 30 października 2012 r., podtrzymał stanowisko wyrażone we wcześniejszym piśmie z 22 sierpnia 2011 r., stwierdzając, że modyfikacja wniosku Rzecznika polegająca na wskazaniu dodatkowego wzorca kontroli (art. 42 Konstytucji) nie wpływa na zgłoszone przez Sejm zastrzeżenia co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy.

Sejm nie podzielił poglądu Rzecznika co do zakresu i skutków stosowania art. 42 Konstytucji. Podkreślił, że gwarancje wynikające z tego przepisu znajdują tylko „odpowiednie” zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych, uwarunkowane swoistością tego postępowania oraz rangą wolności i praw, których może ono dotyczyć. Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sejm wskazał, że w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej nie można precyzyjnie dokonać typizacji czynów zabronionych; pozostają one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia zamkniętego katalogu przewinień służbowych, godzących w dobro danej służby, godność zawodu, etc. Zdaniem Sejmu, ze względu na stopień dolegliwości sankcji, determinowany m.in. rodzajem interesu angażowanego w postępowanie, nie jest uzasadnione równoprawne traktowanie sądownictwa dyscyplinarnego określonych profesji (np. zawodów zaufania publicznego) oraz dobrowolnych, prywatnoprawnych zrzeszeń, do których należy PZŁ.

Sejm stwierdził, że zarzuty Rzecznika w istocie dotyczą nie przepisów ustawy, ale konkretnych przepisów aktów organizacyjnych PZŁ w związku z odpowiednim przepisem ustawy, delegującym na Związek kompetencję do unormowania zagadnień związanych z postępowaniem dyscyplinarnym.

Sejm podkreślił przy tym, że dostrzega problemy, jakie generuje: z jednej strony – zrzeszeniowy charakter PZŁ oraz dobrowolny (przynajmniej formalnie) charakter członkostwa w nim, z drugiej zaś – monopolistyczna pozycja PZŁ w sferze wykonywania prawa polowania na terytorium RP. Problematyka postępowania dyscyplinarnego jest tylko jednym (choć nie jedynym) tego przykładem. W ocenie Sejmu, rozwiązanie tych problemów nie musi wszakże polegać na poszerzeniu zakresu ustawowej regulacji ustroju i zasad funkcjonowania PZŁ; może również zmierzać w kierunku wyeliminowania jego monopolistycznej pozycji i dopuszczenia tworzenia innych organizacji społecznych (w szczególności działających w formie prawnej stowarzyszenia), które mogłyby – pod kontrolą właściwych organów państwowych – nadawać uprawnienia łowieckie, zrzeszać osoby chcące wykonywać prawo polowania i występować w charakterze dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Sejm stwierdził w wyniku analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że to ostatnie rozwiązanie w większym stopniu uwzględnia aksjologię demokratycznego państwa prawnego (zwłaszcza wyrok pełnego składu TK z 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10 i cyt. tam wcześniejsze orzecznictwo), nie prowadząc przy

tym do konieczności głębokiej reglamentacji ustawowej zasad funkcjonowania tego typu zrzeczeń.

IV

Podczas rozprawy 6 listopada 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska pisemne.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, że istotą problemu konstytucyjnego sformułowanego we wniosku Rzecznika jest blankietowe przekazanie materii postępowania dyscyplinarnego do uregulowania aktem podustawowym (statutem). Zaznaczył, że analizując ten problem, trzeba mieć na względzie treść całej ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.), w szczególności – oprócz przepisów kwestionowanych we wniosku – nadto art. 32 ust. 4 tej ustawy.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. We wniosku inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność z Konstytucją dwóch przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie).

Artykułowi art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego wnioskodawca zarzucił niegodność z dwoma wzorcami konstytucyjnymi, mianowicie z art. 2 i art. 42 ustawy zasadniczej.

Uzasadniając wniosek co do niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 2 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał szereg problemów konstytucyjnych. Ze względu jednak na mało przejrzysty sposób sformułowania wniosku, trudno jest zrekonstruować postawione przez wnioskodawcę zarzuty i przyporządkować im poszczególne wskazane we wniosku argumenty.

Argumenty Rzecznika, analizowane każdy z osobna, sygnalizują wiele istotnych zagadnień, takich jak np. prawny charakter Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ lub Związek), charakter stosunku łączącego członka ze Związkiem, wykonywanie przez ten Związek zadań z zakresu administracji publicznej, charakter przysługujących poszczególnym podmiotom praw realizowanych w ramach gospodarki łowieckiej, zakres przedmiotowy i zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej członka Związku, represyjność odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dotyczą one zatem pozycji prawnej PZŁ i mechanizmu jego funkcjonowania wykreowanego przez prawo łowieckie. Niemniej jednak, Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje nie cały ten mechanizm, ale jeden przepis: art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego. Przy czym całość argumentacji, mimo że przywołuje zasadę zaufania do państwa i zasadę pewności prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, zostaje przez wnioskodawcę sprowadzona na płaszczyznę zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji, ponieważ liczne, wskazane przez niego wady zaskarżonej regulacji prowadzą go do konkluzji, że „w opisanej sytuacji mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym”. Podsumowując tę część uzasadnienia wniosku, Rzecznik stwierdził wprost: „Brak zagwarantowania na poziomie ustawowym zasad i warunków odpowiedzialności sprawia, że art. 34 pkt. 6 Prawa łowieckiego jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji”. Tak określony przedmiot, wzorzec i zarzut niekonstytucyjności został przez Trybunał Konstytucyjny rozpoznany jako pierwszy.

1.1. Rozważając zarzut niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu co do przyjętej kwalifikacji wad tej regulacji jako:

1) zaniechania prawodawczego (zgodnie ze stanowiskiem Sejmu), co w konsekwencji wyklucza możliwość umorzenia postępowania z powodu braku kognicji Trybunału w tym zakresie i spowodowanej tym niedopuszczalności wydania wyroku,

2) pominięcia prawodawczego (zgodnie ze stanowiskiem wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego), co wyklucza możliwość sformułowania zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji ze względu na niekompletność kwestionowanej regulacji.

Przeprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny rozróżnienie zaniechania legislacyjnego (prawodawczego), które nie podlega jego kognicji, i pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, nie jest oparte na tak precyzyjnych kryteriach, by w praktyce nie mogły występować trudności z zakwalifikowaniem określonych sytuacji jako zaniechania albo pominięcia (patrz: postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90, oraz P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397 i n). Niemniej jednak zaniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw. Ze względu na to, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd konstytucyjny nie jest upoważniony do badania zaniechań prawodawczych, to z punktu widzenia jego kognicji obojętne jest, czy obowiązek wydania aktu wyznacza norma konstytucyjna (tak zazwyczaj w przypadku ustaw), czy jest on wyznaczony przez akt niższej rangi (tak zazwyczaj w przypadku aktów wykonawczych).

Pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej „ważnie” dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę.

Z przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastęrcza największej trudności, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relevantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania.

Podsumowując swoje orzecznictwo w zakresie pominięć prawodawczych, Trybunał stwierdził m.in., że pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84, 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54). Zauważyć należy przy tym, że wyróżnione typy pominięć prawodawczych mogą w praktyce występować w rozmaitych powiązaniach.

W każdym ze wskazanych wyżej przypadków regulacja prawna jest obarczona wadą, a wada ta dotyczy materialnych rozwiązań przewidzianych w akcie normatywnym, a nie jego formy. Przy tym wada ta ma charakter konstytucyjny: ukształtowana przez prawodawcę regulacja nie odpowiada standardom konstytucyjnym. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada, bo np. narusza konstytucyjną zasadę równości, nie zawiera norm koniecznych do realizacji konstytucyjnych uprawnień, kompetencji czy obowiązków, jest obarczona luką tetyczną, uniemożliwiającą dokonanie niezbędnych z punktu widzenia Konstytucji czynności konwencyjnych.

Uwzględniając poczynione uwagi, uprawione jest twierdzenie, że z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe. Trybunał stwierdził bowiem, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie unormować w drodze ustawowej, to skoro decyzja taka zostaje już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymogów konstytucyjnych” (wyrok TK z 24 września 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

1.2. Zgodnie z art. 32 ust. 3 prawa łowieckiego, PZŁ oraz koła łowieckie działają na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego. W ustępie 4 tego artykułu wskazano, że statut PZŁ określa w szczególności: „sposób nabywania i utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz kole łowieckim, zasady przynależności do kół łowieckich, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków”, a nadto zasady postępowania wewnątrzorganizacyjnego oraz sankcje dyscyplinarne za naruszenie obowiązków członkowskich.

Z kolei art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, nawiązując do treści przywołanego wyżej art. 32 ust. 4, stanowi: „W sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej”.

W kwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego prawodawca powierzył PZŁ, wśród innych zadań, prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. Prawo łowieckie określa zatem podstawy prawne PZŁ, wskazując, że są nimi ustawa oraz statut, wyznacza sprawy, które mają zostać uregulowane statutem uchwalonym przez wskazany w niej organ i porucza PZŁ prowadzenie postępowania dyscyplinarnego. Podkreślić należy, że z woli ustawodawcy

statut ma uregulować zarówno sprawy nabycia i utraty członkostwa w PZŁ, jak i prawa oraz obowiązki członka PZŁ oraz sankcje dyscyplinarne za naruszenie tych obowiązków. To znaczy, iż statut powinien zawierać m.in. normy wyznaczające członkom PZŁ określone obowiązki (normy sankcjonowane) i normy wyznaczające sankcje za ich naruszenie (normy sankcjonujące).

1.3. Uwzględniając treść norm wyrażonych w przepisach, na które powołuje się Rzecznik Praw Obywatelskich, oraz uwzględniając uwagi zawarte w pkt. 1.1. uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego nie można postawić zarzutu zaniechania prawodawczego. Nie obowiązuje bowiem norma wyznaczająca prawodawcy obowiązek aktywności w rozpatrywanym zakresie. Nie mamy tu także do czynienia z pominięciem prawodawczym. Powierzenie PZŁ prowadzenia postępowania dyscyplinarnego opiera się na przyjętym przez ustawodawcę założeniu, że w Związku ma istnieć postępowanie dyscyplinarne. Nie ma więc wątpliwości, że decyzja ustawodawcy co do funkcjonowania instytucji postępowania dyscyplinarnego została podjęta i znalazła w sposób niebudzący wątpliwości wyraz w przywołanym wyżej przepisie, sformułowanym komunikatywnie i precyzyjnie. Nie ma też wątpliwości, że na postępowanie dyscyplinarne składa się zespół norm wyznaczających różnym podmiotom konkretne obowiązki i uprawnienia, a także wyrażających skomplikowane reguły dokonywania czynności konwencjonalnych, jakimi są różne czynności proceduralne oraz sam akt orzeczenia komisji dyscyplinarnej, przeto muszą one zostać uregulowane wprost lub przed odesłaniem do obowiązujących norm.

1.3.1. W prawie łowieckim zamieszczono wprawdzie kilka przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego. Są to art. 32 ust. 4 pkt 11, art. 34 pkt 6, a także, jak twierdzi Rzecznik, art. 33 ust. 6. Nie ma jednak wśród nich przepisów, które by regulowały niezbędne elementy postępowania dyscyplinarnego, takie jak: pojęcie deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, zasady wymierzania sankcji dyscyplinarnych, podmioty prowadzące postępowanie dyscyplinarne i procedurę tego postępowania. Treść art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego o tym nie przesądza. Ogranicza się wyłącznie do wskazania jednego z wielu zadań PZŁ. Sprawy, o których mowa, reguluje natomiast, ze znacznym stopniem szczegółowości, statut PZŁ w rozdziale XV.

Ustawodawca, przewidując odpowiedzialność dyscyplinarną członków PZŁ oraz powierzając Związkowi prowadzenie postępowania dyscyplinarnego, upoważnił i zobowiązał Krajowy Zjazd Delegatów PZŁ do uregulowania w statucie PZŁ sankcji dyscyplinarnych za naruszenie obowiązków członkowskich, a wobec jedynie przykładowego wskazania spraw, które mogą być regulowane statutom, i wobec braku innych niż wcześniej wymienione ustawowych postanowień w sprawie postępowania dyscyplinarnego – także innych elementów tego postępowania. To postanowienia statutu łącznie z nielicznymi – jak wskazano – przepisami ustawy mają tworzyć, w zamyśle ustawodawcy, instytucję postępowania dyscyplinarnego. Nie można przeto twierdzić, że ustawodawca pominął uregulowanie tych spraw; unormował je bowiem przez odesłanie do statutu. Inną sprawą jest natomiast to, czy taki sposób uregulowania przez powierzenie materii, o której mowa, aktowi niemającemu charakteru aktu normatywnego powszechnie obowiązującego jest w rozważanym przypadku konstytucyjnie dopuszczalny.

1.3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że postępowanie dyscyplinarne w PZŁ powinno być unormowane ustawą, a brak ustawowego uregulowania kwalifikuje jako ustawodawcze pominięcie. W jego opinii, sposób unormowania postępowania dyscyplinarnego w PZŁ jest więc konstytucyjnie wadliwy, bo niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej.

Wobec tego, że zaskarżona ustawa sama nie normuje postępowania dyscyplinarnego, lecz zawiera normy zobowiązujące do jego uregulowania, zarzut

pominięcia co do art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest nietrafny. Został bowiem oparty na niepoprawnym zakwalifikowaniu rozstrzygnięcia ustawodawcy.

1.4. Wobec powyższych ustaleń nie było konieczne analizowanie postanowień statutu PZŁ, w szczególności normujących postępowanie dyscyplinarne, i wykazywanie, że ich treść spełnia konstytucyjne standardy regulacji dyscyplinarnych lub ich nie spełnia. Ocena regulacji postanowień statutu dokonana z tego punktu widzenia nie miałaby bowiem wpływu na konstatację, że postępowanie dyscyplinarne wobec członków PZŁ powinno być unormowane ustawą.

Z tego samego powodu zarzut pominięcia prawodawczego nie mógł być w rozważanym przypadku oceniany według zasady poprawnej legislacji jako wzorca kontroli. Zwolniło to Trybunał od analizy treści tej zasady. Niemniej jednak TK chciałby zaznaczyć, że sama zasada ma charakter formalny, a wyrażane przez nią wymaganie poprawności (rzetelności) odnosi się przede wszystkim do określonej regulacji jako wytworu działań prawodawcy i dotyczy „jakości” tego wytworu.

Zasady rzetelnej legislacji tworzą zbiór niejednorodny, a przy tym niezamknięty. Są wśród nich m.in. reguły wskazujące, jak dokonywać zmian w systemie prawa, by były one najmniej zaskakujące i uciążliwe dla zainteresowanych, jak muszą być ukształtowane rozstrzygnięcia legislacyjne, by nie miały charakteru pozornego, oraz reguły wskazujące, jakie warunki muszą spełniać przepisy prawne, by uznać je za zadowalająco precyzyjne i jasne. W każdym przypadku dotyczą one jednak, jak powiedziano, jakości regulacji lub stopnia staranności podmiotu tworzącego akt. Ich respektowanie sprzyja osiąganiu takich wartości jak pewność prawa, jego spójność, funkcjonalność, przejrzystość, komunikatywność, natomiast ich naruszenie osiągnięcie tych pożądanых cech – w skrajnych przypadkach – uniemożliwia. Nie ma wśród nich reguł nakazujących określoną materię normować aktem normatywnym takiego, a nie innego rodzaju. Te ostatnio wymienione reguły należą bowiem do reguł konstruowania prawa, a nie do reguł wskazujących jak tworzyć prawo poprawne (rzetelne).

1.5. Podsumowując tę część rozważań, Trybunał stwierdził, że wskazany przez Rzecznika brak ustawowej regulacji postępowania dyscyplinarnego wobec członków PZŁ nie jest pominięciem prawodawczym. A zatem wnioskodawca niepoprawnie zakwalifikował przedmiot kontroli. Z tego względu Trybunał nie mógł ocenić takiego zarzutu z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał zauważył przy tym, że kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest sformułowany zgodnie z wymaganiami techniki prawodawczej i jasno oraz precyzyjnie wyraża zamysł ustawodawcy. Z tego punktu widzenia nie wysłownia więc normy niezgodnej z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji.

2. Artykułowi 34 pkt 6 prawa łowieckiego Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił także niezgodność z art. 42 Konstytucji. Zarzut ten wsparł dwoma argumentami.

Po pierwsze, prawny charakter PZŁ jako organizacji będącej nie stowarzyszeniem, lecz zrzeszeniem, któremu ustawa powierzyła określone zadania z zakresu administracji publicznej, w tym również sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego, i przynależność do którego jest przymusowa dla każdego, kto zamierza wykonywać prawo polowania. Rzecznik wyprowadził stąd wniosek, że ze względu na powyższe cechy PZŁ powinien się znajdować pod nadzorem państwa, obejmującym także prowadzone przez organy Związku postępowanie dyscyplinarne. Po drugie, wnioskodawca trafnie wskazał, że sankcje wymierzane w postępowaniu dyscyplinarnym mają charakter represyjny i mogą naruszać prawa i wolności jednostki. Wada konstytucyjna rozważanej

ustawy polega więc zdaniem Rzecznika na tym, że postępowanie represyjne, które należy do materii ustawowej, przekazano do unormowania statutem. W rozważanym przypadku doszło do naruszenia zasady wyłączności ustawy w regulowaniu czynów zabronionych pod groźbą sankcji karnych, mającej zastosowanie odpowiednio do postępowań dyscyplinarnych. Wnioskodawca nie określił jednak, czy przywołana powyżej zasada, jeśli odnieść ją do zrzeszenia takiego jak PZŁ, dopuszcza „stopniowalność” regulacji rozumianą jako konieczność unormowania określonych spraw w ustawie i możliwość przekazania pozostałych do regulacji innymi aktami (np. statutem danej organizacji).

Rozważenie tego zarzutu wnioskodawcy wymagało: a) ustalenia, jaki jest prawny charakter PZŁ, b) określenia sytuacji prawnej członków PZŁ oraz c) określenia charakteru deliktów dyscyplinarnych i kar wymierzanych za ich popełnienie przez organy PZŁ. Takie same ustalenia były konieczne dla rozważenia kolejnego zarzutu Rzecznika i dlatego zostały poczynione łącznie (w pkt 3.2.-3.4.).

W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny odniósł się do treści zakwestionowanego przez Rzecznika art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego, który jako tzw. przepis zadaniowy upoważnia i zarazem zobowiązuje PZŁ do prowadzenia sądownictwa dyscyplinarnego. Przepis ten, wyznaczając – jak Trybunał stwierdził wcześniej – Związkowi jedno z jego zadań, stwarza zaledwie podstawy sądownictwa dyscyplinarnego w PZŁ.

Wykonanie obowiązku, jaki na PZŁ nakłada art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego, jest możliwe jedynie, jeśli obowiązują normy regulujące niezbędne elementy postępowania dyscyplinarnego, takie jak pojęcie deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, podmioty prowadzące postępowanie dyscyplinarne i procedurę tego postępowania. Treść art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego nie przesądza o tym, w jakim akcie normy tego rodzaju powinny zostać zawarte. Na jego gruncie byłoby możliwe, iżby wszystkie, czy choćby najważniejsze, elementy postępowania dyscyplinarnego zostały uregulowane ustawą. Tak jednak nie jest. Sprawy te bowiem, z upoważnienia ustawy, normuje statut PZŁ.

Istotą zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich co do niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 42 Konstytucji jest to, że nie zagwarantowano na poziomie ustawowym zasad i warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej. Uwzględniając całość argumentacji Rzecznika zmierzającej do wykazania niekonstytucyjności rozwiązania ustawowego polegającego na przekazaniu materii ustawowej do uregulowania statutem i podnosząc w niej wątpliwość co do konstytucyjności wielu przepisów ustawy tworzących mechanizm postępowania dyscyplinarnego w PZŁ, Trybunał Konstytucyjny zastosował zakorzenioną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet* i przyjął, że przedmiotem zaskarżenia Rzecznika jest art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 prawa łowieckiego. Uwzględnił przy tym, że art. 32 upoważnia Krajowy Zjazd Delegatów do ustanowienia statutu, w którym mają być uregulowane podstawowe elementy postępowania dyscyplinarnego: a) sposób nabywania i utraty członkostwa w PZŁ oraz kole łowieckim, zasady przynależności do kół łowieckich, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków (art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa łowieckiego), b) organy PZŁ oraz koła łowieckiego, ich kompetencje, tryb dokonywania ich wyboru, zmiany bądź uzupełnienia składu (art. 32 ust. 4 pkt 3 prawa łowieckiego), c) sankcje dyscyplinarne za naruszenie obowiązków członkowskich (art. 32 ust. 4 pkt 11 prawa łowieckiego).

Powołany przez Rzecznika jako wzorzec kontroli art. 42 Konstytucji ma bardzo bogatą treść. W jego ustępie 1 ustrojodawca sformułował będącą fundamentem prawa karnego zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*, a w kolejnych przepisach określił pewne gwarancje proceduralne w dziedzinie prawa karnego, mianowicie prawo do obrony (ust. 2) oraz zasadę domniemania niewinności (ust. 3). Zasada wyrażona w art. 42 ust. 1

głosi, że czyn zagrożony karą oraz sama kara muszą być wyznaczone bezpośrednio przez ustawę; nie jest dopuszczalne, by ustawa upoważniała do unormowania tych spraw aktem niższej rangi, a tym bardziej, by akt tego rodzaju unormował je samoistnie. Głosi ponadto, że ustawa ta musi obowiązywać w momencie popełnienia czynu, a sam czyn zakazany musi zostać określony przez ustawodawcę w sposób dostatecznie precyzyjny.

Wszystkie zasady wyrażone w art. 42 ustawy zasadniczej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz wieloma poglądami doktryny, odnoszą się do całego tzw. prawa represyjnego; do prawa karnego, prawa wykroczeń, prawa karnego skarbowego, odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. np. *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, 7. wyd., Warszawa 2008, s. 112-114). Trybunał zaznaczał przy tym, że do odpowiedzialności dyscyplinarnej postanowienia art. 42 Konstytucji odnoszą się jedynie „odpowiednio”.

Choć we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest odniesienie do treści wszystkich zasad wysłowionych w art. 42 Konstytucji, a obszerna analiza ich treści znalazła się w pismach Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, to zarzut wnioskodawcy dotyczy jedynie przywołanej już wielokrotnie zasady wyłączności ustawy w regulowaniu czynów zabronionych pod groźbą sankcji oraz samych tych sankcji. Zwolniło to Trybunał od obowiązku analizowania treści całego art. 42 ustawy zasadniczej. Trybunał dodaje przy tym, że dopiero wtedy, gdy zostaje spełnione formalne wymaganie wysłowione w tej zasadzie (unormowanie ustawą), doniosłości nabierają inne wymagania wyrażone przez ustrojodawcę w omawianym przepisie (np. precyzji określenia czynu zabronionego czy efektywnych gwarancji prawa do obrony). W rozważanej przez Trybunał sprawie owo formalne wymaganie nie zostało spełnione. Uwzględniając przy tym charakter Polskiego Związku Łowieckiego (patrz pkt 3.2.-3.4 tej części uzasadnienia) oraz to, że postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny (patrz pkt 3.6.), Trybunał podzielił zarzut Rzecznika i uznał, że art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Jeśli chodzi o zarzut niekonstytucyjności art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, to rekonstruując wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, należało przede wszystkim wziąć pod uwagę dokonaną przez wnioskodawcę wykładnię tego przepisu. Otóż zdaniem Rzecznika, art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego odnosi się do postępowania dyscyplinarnego i przyznaje „możliwość odwołania się do sądu powszechnego od orzeczenia Głównego Sądu Łowieckiego podjętego w drugiej instancji, tylko w przypadku utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim lub utraty członkostwa w kole łowieckim, a zatem aktualnie tylko w przypadku orzeczenia kary wykluczenia ze Zrzeszenia. *A contrario* – art. 33 ust. 6 Prawa łowieckiego zamyka obywatelowi dostęp do drogi sądowej w przypadku orzeczenia przez sąd dyscyplinarny Zrzeszenia każdej innej kary dyscyplinarnej – tak kar zasadniczych, którymi są aktualnie nagana i zawieszenie w prawach członka Zrzeszenia, jak również dodatkowych”. Przyjmując taką interpretację art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, Rzecznik stwierdził, że przepis ten w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka zrzeszenia, ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przywołany powyżej fragment wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest niejasny z dwóch powodów. Po pierwsze, statut PZŁ wśród sankcji dyscyplinarnych wyróżnia wykluczenie ze Związku, o którym orzeka sąd łowiecki, ale już nie – choć w tym przypadku również mamy do czynienia z sankcją – wykluczenie z koła łowieckiego, o którym decyduje walne zgromadzenie koła (§ 21, § 44 oraz rozdział XV statutu PZŁ). Po drugie, z żadnego postanowienia statutu PZŁ nie wynika, by wykluczenie z koła łowieckiego było równoznaczne z wykluczeniem ze

Związku (§ 19-21 statutu PZŁ). Niezależnie od wskazanych wątpliwości, mając na uwadze, że przepisów ustawy nie należy interpretować przez pryzmat postanowień statutu, Trybunał przyjął, że przedmiotem kontroli w sprawie powinien być art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka PZŁ, ukaranego sankcją dyscyplinarną, inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, do wniesienia odwołania do sądu. Prawo łowieckie nie wskazuje bowiem sankcji dyscyplinarnych, lecz przeciwnie – nakazuje ich określenie w statucie; dopuszczalne jest zatem, by w statucie za sankcję dyscyplinarną uznać – obok wykluczenia ze Związku – również wykluczenie z koła łowieckiego. Gdyby rozważana sytuacja miała miejsce, to – jak wynika z analizy art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego – w przypadku ukarania którejkolwiek z takich sankcji, istnieje możliwość dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej (zob. pkt 3.1.).

3.1. Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego stanowi: „W sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej”.

Treść tego przepisu nasuwa wątpliwości. Po pierwsze, czy wobec ugruntowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szerokiego rozumienia wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu nie jest on normatywnie zbędny. Wszak prawo do sądu przysługuje każdemu, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o jego prawach i wolnościach lub chronionych prawnie interesach, gdy są one naruszone lub zagrożone. Natomiast jeśli odwołać się do wykładni subiektywnej tego przepisu – czy nie otwiera on zainteresowanym nieistniejącej do chwili nowelizacji prawa łowieckiego sądowej drogi dochodzenia swoich praw i nie nakazuje przyjąć, że wyraża normę, która każdemu podmiotowi ubiegającym się o członkostwo w PZŁ w sprawie nabycia członkostwa oraz każdemu członkowi PZŁ w sprawie utraty członkostwa w Związku oraz utraty członkostwa w kole łowieckim i – rozumując *a contrario* – tylko w tych sprawach, przyznaje upoważnienie do dochodzenia swoich praw na drodze sądowej pod warunkiem, że wyczerpano postępowanie wewnątrzorganizacyjne. Powyższą konkluzję wzmacnia stanowisko, jakie wyraził Prezes Rady Ministrów, opiniując projekt ustawy nowelizującej, którą przepis ten do prawa łowieckiego wprowadzono (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r., Dz. U. Nr 172, poz. 1802) oraz powtórzył przedstawiciel rządu w toku prac nad projektem w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, stwierdzając: „ta poprawka zmierza do tego, by właściwością sądu były [objęte] wszystkie sprawy wynikające z członkostwa w Polskim Związku Łowieckim” (protokół z posiedzenia Komisji z 15 czerwca 2004 r., Biuletyn nr 3263/IV kadencja Sejmu).

Po drugie, czy analizowany przepis przyznaje zainteresowanym prawo do sądu w przypadkach, gdy utrata członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim została orzeczona w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przez organy PZŁ, o czym w tym przepisie nie ma mowy.

Warunki, jakie musi spełniać osoba fizyczna ubiegająca się o członkostwo w PZŁ, określa art. 32 ust. 5 prawa łowieckiego. Natomiast sposób nabywania i utraty członkostwa w PZŁ oraz kole łowieckim, a także przyczyny utraty członkostwa ma określać statut PZŁ (art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa łowieckiego). Zgodnie z nim przyjęcie do PZŁ następuje w dniu podjęcia stosownej uchwały przez właściwy zarząd okręgowy związku (§ 7 ust. 6 statutu PZŁ). Natomiast utrata członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim następuje przez skreślenie z listy członków PZŁ lub członków koła oraz przez wykluczenie z PZŁ lub z koła łowieckiego (§ 19 oraz § 42 statutu PZŁ). Dodać przy tym należy, że zgodnie z § 21 statutu, wykluczenie z PZŁ następuje orzeczeniem sądu

dyscyplinarnego, jakim jest sąd łowiecki, zapadłym w toku postępowania dyscyplinarnego. Wykluczenie z koła łowieckiego następuje zaś w drodze uchwały Walnego Zgromadzenia (§ 44 statutu PZŁ), które tworzą wszyscy członkowie koła (§ 52 statutu PZŁ).

Zaskarżony przez Rzecznika art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego przewiduje dochodzenie przez zainteresowanych swoich praw na drodze sądowej po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego. Ustawa nie określa jednak, co przez tego rodzaju postępowanie należy rozumieć, i odsyła uregulowanie zasad postępowania wewnątrzorganizacyjnego do statutu (art. 32 ust. 4 pkt 9 prawa łowieckiego). Ten zaś odrębnie reguluje postępowanie wewnątrzorganizacyjne w sprawach nabycia członkostwa w PZŁ i utraty członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim oraz odrębnie reguluje postępowanie dyscyplinarne wobec członków PZŁ. Z punktu widzenia kontroli konstytucyjności tego przepisu unormowania statutu, oparte na określonym rozumieniu art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, są jednak obojętne, ponieważ niedopuszczalna jest interpretacja ustawy przez pryzmat norm statutowych.

Postępowanie wewnątrzorganizacyjne, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 9 prawa łowieckiego, może być rozumiane szeroko – jako każde postępowanie toczące się w ramach tej organizacji przed jej organami, w tym w sprawie nabycia członkostwa oraz utraty członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim. W takim rozumieniu postępowaniem wewnątrzorganizacyjnym jest również toczące się przed organami PZŁ i wobec jego członków postępowanie dyscyplinarne, przewidziane przez ustawę, a jedną z kar orzekanych w takim postępowaniu może być – choć ustawa tego nie przesądza – utrata członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim. Powyższą wykładnię rozważanego przepisu Trybunał uznał za dopuszczalną i zgodnie z nią droga sądowa dochodzenia swoich praw przysługuje tym podmiotom, które wyczerpały postępowanie wewnątrzorganizacyjne: a) w sprawie nabycia członkostwa w PZŁ, b) w sprawie utraty członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim, w tym także wyczerpały postępowanie dyscyplinarne, w którym mogłaby zostać orzeczona kara utraty członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim. Taką prokonstytucyjną interpretację rozważanego przepisu przyjmowały także sądy powszechne (zob. postanowienie SN z 30 czerwca 2007 r., sygn. akt II CSK 100/07, OSNC-ZD nr 2/2008, poz. 37 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 376/09, niepubl.).

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika nie jest jednak sytuacja, w której członek PZŁ zostaje orzeczeniem wydanym w postępowaniu dyscyplinarnym pozbawiony członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim. Wnioskodawca niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu upatruje w tym, że nie przewiduje on prawa odwołania do sądu od orzeczenia dyscyplinarnego orzekającego inną (a możliwą na gruncie ustawy) sankcję dyscyplinarną. Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości wnioskodawcy. Dalsza wykładnia art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego, której efektem byłoby przyjęcie, że dochodzenie praw członków Związku możliwe jest także w innych sprawach niż w nim wymienione, wydaje się niemożliwa do przeprowadzenia. Przy czym Rzecznik nie ograniczył zaskarżenia ani ze względu na rodzaj popełnionego deliktu dyscyplinarnego, ani rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej. Problem konstytucyjny w rozważanej sprawie sprowadza się więc do tego, czy objęcie zaskarżeniem do sądu jedynie orzeczeń organów dyscyplinarnych, orzekających utratę członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim, jest zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, jako przepisami wyrażającymi prawo do sądu.

Rozważenie tego zarzutu wnioskodawcy – podobnie jak zarzutu niezgodności art. 34 pkt 6 prawa łowieckiego z art. 42 Konstytucji – wymagało tych samych ustaleń, które Trybunał wskazał w pkt 2 uzasadnienia.

3.2. Polski Związek Łowiecki jest strukturą organizacyjną, której tradycje sięgają okresu dwudziestolecia międzywojennego.

W II Rzeczypospolitej sprawy łowiectwa były unormowane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim (Dz. U. Nr 110, poz. 934). Akt ten nie regulował struktury i zadań organizacji zrzeszającej osoby zainteresowane wykonywaniem polowania, lecz jedynie reglamentował prawo jego wykonywania. Zgodnie z jego postanowieniami prawo do wykonywania polowania było uzależnione od posiadania karty łowieckiej wydawanej przez starostów właściwych ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Posiadana karta łowiecka – wydawana na czas oznaczony – uprawniała do wykonywania polowania na terenie całego kraju.

Początki PZŁ sięgają roku 1923. Na odbywającym się w Warszawie Walnym Zebraniu Myśliwych z trzech zaborów (zrzeszonych w Towarzystwie Łowieckim w Warszawie, Małopolskim Towarzystwie Łowieckim we Lwowie oraz Towarzystwie Ziem Wschodnich w Wilnie) zdecydowano o powołaniu Centralnego Związku Polskich Stowarzyszeń Łowieckich, który w 1936 r. zmienił nazwę na Polski Związek Łowiecki, a w 1937 r. przyjął swój statut.

W rozpatrywanym okresie PZŁ był stowarzyszeniem, działającym na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 94, poz. 808; dalej: prawo o stowarzyszeniach z 1932 r.) oraz statutu. Zgodnie z § 1 statutu PZŁ był związkiem osób fizycznych, posiadających karty łowieckie lub uprawnionych do ich posiadania, oraz stowarzyszeń, działających w zakresie gospodarstwa łowieckiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Miał charakter tzw. stowarzyszenia ideowego, którego podstawowym celem było zjednoczenie wszystkich myśliwych i organizacji łowieckich dla wspólnej pracy nad podniesieniem i należyтым utrzymaniem zwierzostanów krajowych oraz nad rozwojem łowiectwa pod względem gospodarczym, prawnym i etycznym. Związek posiadał osobowość prawną, a jego członkami mogły być osoby fizyczne oraz stowarzyszenia, ale te tylko, których członkami były osoby będące honorowymi, zwyczajnymi lub nadzwyczajnymi członkami Związku (§ 7 statutu). Naczelnymi organami związku były: Walne Zgromadzenie Związku, Naczelna Rada Łowiecka oraz Prezes Związku (§ 18 statutu). Statut przewidywał również – dla zaspokojenia lokalnych potrzeb gospodarki łowieckiej – ustanowienie wojewódzkich oddziałów Związku. Statut PZŁ przewidywał postępowanie dyscyplinarne w zakresie czynów niezgodnych z etyką myśliwską (§ 61 statutu). Karami dyscyplinarnymi były: ostrzeżenie, nagana, przeniesienie oskarżonego z kategorii członków zwyczajnych do kategorii członków nadzwyczajnych, wyłączenie członka ze Związku na czas oznaczony lub na zawsze. Postępowanie dyscyplinarne było dwuinstancyjne – od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez Wojewódzki Sąd Łowiecki przysługiwało obwinionemu prawo wniesienia odwołania do Sądu Łowieckiego przy Naczelnej Radzie Łowieckiej. Rozstrzygnięcie tego Sądu było ostateczne (§ 66 statutu).

W następstwie zasadniczych zmian ustrojowych, jakie nastąpiły po II wojnie światowej, dekretem z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim (Dz. U. Nr 44, poz. 300; dalej: dekret z 1952 r.), wprowadzono nowe regulacje dotyczące zasobów przyrody, w tym w szczególności dotyczące łowiectwa.

Na podstawie art. 26 dekretu z 1952 r. utworzono PZŁ, jako zrzeszenie mające osobowość prawną, a którego członkami mogły być tylko osoby spełniające kryteria określone w statucie. Podstawową komórką organizacyjną PZŁ były koła łowieckie, skupiające co najmniej 15, a nie więcej niż 30 członków (§ 48 ust. 1 statutu). Do zadań PZŁ należały: troska o rozwój łowiectwa, współdziałanie z organami państwa w zakresie wykonywania ustawodawstwa łowieckiego, wydawanie opinii (m.in. w sprawach aktów

prawnych określających katalog zwierząt łownych, wydawania przez Ministra Leśnictwa zezwolenia na założenie hodowli zwierząt łownych dotychczas niewystępujących w kraju) i – w porozumieniu z prezydiami powiatowych rad narodowych – składanie wniosków w sprawach podziału obwodów łowieckich i zmian ich granic, szkolenie i wychowywanie członków w zakresie łowiectwa, nadzór nad działalnością organizacji łowieckich i członków Związku, współpraca z pokrewnymi organizacjami za granicą, wykonywanie w zakresie łowiectwa czynności zleconych przez organy państwa.

Utworzenie PZŁ jako zrzeszenia oznaczało likwidację funkcjonującego w okresie międzywojennym stowarzyszenia o tej samej nazwie. Na podstawie art. 41 ust. 2 dekretu z 1952 r. nowo utworzony PZŁ przejął cały majątek stowarzyszenia PZŁ. Jeśli w okresie międzywojennym PZŁ działał w formie stowarzyszenia na podstawie przepisów prawa o stowarzyszeniach z 1932 r., to po 1952 r. podstawą prawną jego funkcjonowania był przywołany dekret z 1952 r. Odpowiednie przepisy omawianego dekretu stanowiły: „Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem posiadającym osobowość prawną i działającym wyłącznie na podstawie przepisów niniejszego dekretu i nadanego mu statutu” (art. 26 ust. 1), „Z dniem powstania zrzeszenia pod nazwą Polski Związek Łowiecki Minister Leśnictwa za zgodą Prezesa Rady Ministrów zarządzi likwidację dotychczasowego stowarzyszenia pod nazwą «Polski Związek Łowiecki». Likwidację dotychczasowego stowarzyszenia pod nazwą «Polski Związek Łowiecki» przeprowadzi zrzeszenie pod nazwą Polski Związek Łowiecki, które przejmie majątek tego stowarzyszenia” (art. 41 ust. 1).

Zrzeszenie było faktycznym monopolistą w zakresie dopuszczania do wykonywania polowania na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na podstawie art. 14 ust. 2 dekretu z 1952 r. prawo wykonywania polowania przysługiwało osobie, która spełniała łącznie trzy warunki: miała zezwolenie na posiadanie broni myśliwskiej, była członkiem PZŁ, legitymowała się stosownym upoważnieniem wydanym w obwodach wydzierżawionych przez dzierżawcę obwodu łowieckiego, a w obwodach niewydzierżawionych – przez zarządcę obwodu łowieckiego.

Statut PZŁ, nadany zarządzeniem Ministra Leśnictwa z dnia 26 marca 1953 r. (M. P. Nr A-38, poz. 475), przewidywał funkcjonowanie w Związku sądownictwa dyscyplinarnego. W zakresie postępowania dyscyplinarnego statut PZŁ regulował: 1) gwarancję dwuinstancyjności postępowania (§ 67 ust. 3 i 4 statutu), 2) pojęcie deliktu dyscyplinarnego (czyn niezgodny z prawem łowieckim, statutom, etyką łowiecką lub dyscypliną organizacyjną – § 67 ust. 1 statutu), 3) katalog kar dyscyplinarnych (ostrzeżenie, nagana, zawieszenie w prawach członka oraz wykluczenie z Zrzeszenia – § 69 statutu), 4) zasady wyłaniania członków sądów dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych (§ 67 i 68 statutu).

Dekret z 1952 r. obowiązywał 7 lat; uchylono go ustawą z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz. U. Nr 36, poz. 226; dalej: ustawa z 1959 r.). Zgodnie z art. 47 ust. 1 tej ustawy, PZŁ był zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych zajmujących się łowiectwem, działającym wyłącznie na podstawie przepisów ustawy i statutu. Koła łowieckie, w porównaniu z przepisami omówionego dekretu z 1952 r., uzyskały daleko idącą samodzielność, ponieważ nadano im osobowość prawną (art. 47 ust. 2 ustawy z 1959 r.). Do zadań PZŁ należało m. in. hodowanie zwierzyny, wydawanie opinii i składanie wniosków w sprawach, o których mowa w ustawie, nadzór nad działalnością kół łowieckich, instruowanie ich w sprawach łowiectwa, szkolenie i wychowywanie myśliwych w zakresie łowiectwa oraz etyki łowieckiej, współpraca z pokrewnymi organizacjami za granicą, prowadzenie i popieranie prac naukowych i doświadczalnych w zakresie gospodarowania zwierzyną, prowadzenie oraz popieranie działalności gospodarczej mającej na celu zaopatrywanie myśliwych i odłów

zwierzyny, prowadzenie i popieranie hodowli psów myśliwskich oraz wykonywanie w zakresie łowiectwa czynności zleconych przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. PZŁ zachował status faktycznego monopolisty w zakresie dopuszczania do wykonywania polowania na terytorium państwa.

Uchwalenie ustawy z 1959 r. spowodowało zmiany w strukturze organizacyjnej PZŁ. Wprowadzono je zarządzeniem Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 15 października 1959 r. (M. P. Nr 91, poz. 492), którym nadano Związkowi nowy statut. Zgodnie z treścią § 1 statutu, PZŁ stanowił zrzeszenie osób fizycznych uprawiających łowiectwo oraz osób prawnych – kół łowieckich. Statut nie przewidywał możliwości uzyskania przez osobę fizyczną członkostwa w PZŁ, jeżeli nie była ona jednocześnie członkiem jednego z kół łowieckich. W zakresie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, przepisy nowego statutu powtarzały *de facto* wcześniejsze regulacje prawne wydane na podstawie dekretu z 1952 r.

Odawiana ustawa obowiązywała do roku 1995, kiedy weszło w życie prawo łowieckie. W jego rozdziale 6 uregulowano status prawny PZŁ.

Konkludując, Trybunał stwierdził, że w okresie po II wojnie światowej PZŁ nie miał statusu stowarzyszenia, lecz był utworzonym przez państwo zrzeszeniem, któremu państwo powierzało do realizacji określone zadania. Jednocześnie PZŁ uzyskał monopol w zakresie dopuszczania do wykonywania polowania na terytorium państwa, a wykonywanie polowania zostało uzależnione od członkostwa w PZŁ. Sprawy dyscyplinarne – na podstawie kolejno obowiązujących: dekretu i ustawy z 1959 r. – regulowano statutem Związku, nadawanym przez określone organy państwa.

3.3. Ograniczenia dostępu do swobodnego wykonywania polowania występują w większości państw członkowskich UE. Trybunał wskazuje tytułem przykładu, że w Republice Francuskiej polować może tylko taka osoba, która uzyskała zezwolenie na polowanie zatwierdzone przez władze departamentu. W Królestwie Hiszpanii prawo do wykonywania polowania jest uzależnione od posiadania odpowiedniej licencji. W Republice Federalnej Niemiec każdy myśliwy musi posiadać kartę łowiecką. Zezwolenia na wykonywanie polowania mają różne formy i są wydawane przez organy władzy państwowej. W żadnym z wymienionych państw przynależność do określonego zrzeszenia nie stanowi jednego z warunków nabycia uprawnień do wykonywania polowania.

O ile Republice Francuskiej, na terenie każdego z departamentów istnieje tylko jedno zrzeszenie łowieckie, którego członkami z mocy prawa stają się osoby posiadające zezwolenie na polowanie, o tyle w pozostałych krajach przyjęto zasadę pluralizmu organizacji łowieckich. Dodać trzeba, że w poszczególnych państwach takie organizacje partycypują w prowadzeniu gospodarki łowieckiej, przy czym zakres uprawnień i obowiązków, jakie ustawodawca scedował na te podmioty jest zróżnicowany. I tak w Królestwie Hiszpanii prowincjonalne stowarzyszenia łowieckie, które uzyskały status stowarzyszenia współpracującego, uczestniczą w procesie oznaczania terenów poddanych reżimowi polowań kontrolowanych. Z kolei w Republice Włoch uznane przez ministra rolnictwa stowarzyszenia łowieckie uczestniczą w opracowywaniu planów łowieckich. W żadnym jednak z wyżej wymienionych państw nie nałożono na takie organizacje obowiązku prowadzenia dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. A w sprawach utraty uprawnień do wykonywania polowania orzekają sądy powszechne (Republika Francuska) albo właściwe organy administracji publicznej (Królestwo Hiszpanii, Republika Federalna Niemiec, Republika Włoska).

3.4. Formułę prawną Polskiego Związku Łowieckiego określa obecnie art. 32 ust. 1 prawa łowieckiego, który stanowi, że PZŁ jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz

działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych. Podstawą prawną działania Związku jest ustawa oraz statut uchwalony przez Krajowy Zjazd Delegatów PZŁ (art. 32 ust. 3 prawa łowieckiego).

3.4.1. Członkiem PZŁ może być każda pełnoletnia osoba fizyczna, która nabyła uprawnienia do wykonywania polowania, pod warunkiem że korzysta z pełni praw publicznych oraz nie była karana za przestępstwa enumeratywnie wskazane w prawie łowieckim. Nabycie członkostwa w PZŁ wymaga złożenia deklaracji członkowskiej oraz uiszczenia wpisowego (art. 32 ust. 5 prawa łowieckiego). Każda osoba fizyczna, która spełni powyższe wymagania staje się członkiem PZŁ z chwilą podjęcia uchwały przez właściwy miejscowo zarząd okręgowy PZŁ (§ 7 ust. 6 statutu PZŁ). Statut PZŁ wyróżnia dwie kategorie osób fizycznych-członków PZŁ: członków kół łowieckich oraz członków niestowarzyszonych, tj. niezrzeszonych w kołach łowieckich.

Z chwilą stania się członkiem w PZŁ, osoba fizyczna nabywa określone prawa oraz zostaje obciążona obowiązkami. Może czynnie uczestniczyć w wykonywaniu zadań Związku, w szczególności związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, korzystać z jego majątku, wybierać i być wybieraną do organów Związku, nosić odznaczenia łowieckie, a nadto – co dla członków PZŁ jest istotne – wykonywać polowania indywidualnie lub zbiorowo (§ 9 statutu PZŁ). Jednocześnie osoba taka jest zobowiązana do sumiennego wykonywania zadań Związku, przestrzegania prawa łowieckiego, dbania o dobre imię łowiectwa polskiego i Związku, przestrzegania obowiązujących zasad dotyczących gospodarki łowieckiej (§ 11 statutu PZŁ).

W skład PZŁ wchodzi również koła łowieckie. Są one podstawowym ogniwem organizacyjnym PZŁ w realizacji celów i zadań łowiectwa (art. 33 ust. 1 prawa łowieckiego). Koła łowieckie składają się co najmniej z 10 osób fizycznych mających uprawnienia do wykonywania polowania i będących jednocześnie członkami PZŁ (§ 27 ust. 1 statutu PZŁ). Posiadają one osobowość prawną, którą uzyskują z dniem nabycia członkostwa w PZŁ. Prowadzą swoją działalność na podstawie prawa łowieckiego, statutu oraz uchwał organów PZŁ i koła łowieckiego (§ 31 statutu PZŁ).

3.4.2. Określając strukturę PZŁ, ustawodawca pozostawił w tym zakresie dużą swobodę samemu Związkowi. Poza wyliczeniem krajowych organów PZŁ oraz zobowiązaniem PZŁ do posiadania organów kontroli wewnętrznej, ustawodawca pozostawił do uznania Związku powołanie innych organów terenowych oraz krajowych (art. 32a ust. 4 prawa łowieckiego). Zgodnie z art. 32a ust. 1 prawa łowieckiego organami PZŁ są: Krajowy Zjazd Delegatów PZŁ, Naczelna Rada Łowiecka oraz Zarząd Główny. Natomiast organami powołanymi – zgodnie z art. 32a ust. 4 prawa łowieckiego – przez statut PZŁ są: Kapituła Odznaczeń Łowieckich, Główny Sąd Łowiecki, Główny Rzecznik Dyscyplinarny oraz Główna Komisja Rewizyjna. Odpowiednio na szczeblu terenowym funkcjonują: okręgowy zjazd delegatów, okręgowe rady łowieckie, zarządy okręgowe, okręgowe sądy łowieckie, okręgowi rzecznicy dyscyplinarni oraz okręgowego komisje rewizyjne (§ 98 statutu PZŁ).

3.4.3. W zakresie zadań PZŁ ustawodawca na pierwszy plan wysunął obowiązek prowadzenia gospodarki łowieckiej (art. 34 ust. 1 prawa łowieckiego), w ramach której Związek jest zobowiązany do współdziałania m.in. z administracją rządową, samorządową oraz jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Przy czym gospodarka łowiecka jest jedną z dziedzin łowiectwa, rozumianego jako element ochrony środowiska przyrodniczego, obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Ustawodawca definiuje gospodarkę łowiecką jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4 ust. 1 prawa łowieckiego). Obejmuje ona w szczególności planowe kierowanie rozwojem zwierzostanu,

polegające na dokarmianiu, planowym odstrzale, przesiedlaniu i innych zabiegach, których celem jest podniesienie stanu ilościowego zwierzyny do górnej granicy pojemności danego łowiska, utrzymanie jej w dobrej kondycji fizycznej i zachowanie oraz zapewnienie warunków rozwoju gatunkom ginącym, a nadto urządzenie ostoi, nasiloną likwidację szkodników łowieckich i chorób, urządzenie karmowisk, oszczędzanie przed odstrzałem sztuk dorodnych, przyszłościowych (T. Muller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie wraz z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998). Gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez ich dzierżawców lub zarządców (art. 8 ust. 1 prawa łowieckiego), którymi – poza Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, instytucjami naukowo- dydaktycznymi oraz jednostkami, które przed dniem wejścia w życie prawa łowieckiego prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny – mogą być tylko koła łowieckie albo PZŁ. Prowadzi się ją w oparciu o roczne plany łowieckie oraz wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 3 prawa łowieckiego). Roczne plany łowieckie sporządzane są przez koła łowieckie-dzierżawców obwodów łowieckich, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i podlegają zatwierdzeniu przez nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z PZŁ (art. 8 ust.3a prawa łowieckiego). Z kolei wieloletnie łowieckie plany hodowlane sporządzają dyrektorzy regionalnych dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w uzgodnieniu z marszałkiem województwa i PZŁ (art. 8 ust. 3e prawa łowieckiego). Nadto, w ramach prowadzonej gospodarki łowieckiej, PZŁ uzgadnia ze starostą wydanie decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym (art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego), występuje z wnioskiem o wydzierżawienie obwodów łowieckich (art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego), organizuje szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego (art. 34 pkt 7 prawa łowieckiego).

Do zadań PZŁ w ramach prowadzonej przez Związek gospodarki łowieckiej należy również opiniowanie: 1) aktów wykonawczych wydawanych przez Ministra Środowiska, a dotyczących listy zwierząt łownych (art. 5 prawa łowieckiego), sposobu sporządzania rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (art. 8 ust. 4 prawa łowieckiego), zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania (art. 28 ust. 4 prawa łowieckiego), szczegółowych warunków wykonywania polowania oraz znakowania (art. 43 ust. 3 prawa łowieckiego), szczegółowych warunków dotyczących zasad nabywania uprawnień do polowania (art. 43 ust. 2 prawa łowieckiego), 2) uchwał sejmików województw dotyczących podziału na obwody łowieckie oraz zmian granic obwodów łowieckich, a także skracania okresów polowań (art. 44 ust. 2 prawa łowieckiego), 3) decyzji nadleśniczego nakazujących wykonanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego zwierzyny (art. 45 ust. 1 prawa łowieckiego).

Obowiązkiem PZŁ jest też prowadzenie i popieranie działalności wydawniczej i wystawienniczej o tematyce łowieckiej, współpraca z pokrewnymi organizacjami zagranicznymi, wspieranie i prowadzenie prac naukowych w zakresie gospodarowania zwierzyną. PZŁ jest nadto zobligowany do czuwania nad przestrzeganiem przez swoich członków prawa, zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich. Ten ostatnio wymieniony obowiązek jest egzekwowany przez zobowiązanie PZŁ do prowadzenia dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego.

3.4.4. PZŁ działający na podstawie przepisów ustawy szczególnej, która określiła jego zadania i podstawy struktury organizacyjnej, należy do osób prawnych typu zrzeszeniowego, tzn. grupujących określone grono osób fizycznych i prawnych dla podejmowania aktywności przewidzianej w ustawie. Uprawnia to do wniosku, że członkowie PZŁ tworzą określoną grupę społeczną (choć nie jest to grupa zawodowa),

dającą się wyodrębnić ze względu na prowadzoną przez nich działalność w zakresie łowiectwa, w tym w szczególności zainteresowanie wykonywaniem polowania. Nawiązanie stosunku członkostwa wymaga zgodnych oświadczeń woli PZŁ oraz osoby fizycznej, a z jego powstaniem członek nabywa prawa oraz zostaje obciążony obowiązkami wynikającymi z członkostwa (zob. postanowienie SN z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II CSK 100/07). Za pośrednictwem PZŁ dochodzi do artikulacji i realizacji interesów jego członków. Jednak sam sposób nawiązania stosunku członkostwa w PZŁ, niemający charakteru przymusowego, jak również wynikające z tego następstwa nie przesądzają o zakwalifikowaniu tej formy organizacyjnej jako stowarzyszenia, ruchu obywatelskiego lub innego dobrowolnego zrzeszenia lub fundacji, o których mowa w art. 12 Konstytucji. PZŁ nie jest bowiem dobrowolnym zrzeszeniem, za czym przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, Związku nie tworzy się i nie rozwiązuje z inicjatywy jego członków. Po drugie, brak przynależności do niego wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla jednostek w postaci niemożności wykonywania określonych praw, przy czym warto zauważyć w tym kontekście, że w świetle art. 6 ust. 2 zdania drugiego ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.; dalej: prawo o stowarzyszeniach z 1989 r.) zakaz ponoszenia ujemnych następstw z powodu pozostawania poza stowarzyszeniem stanowi jedną z podstawowych gwarancji dobrowolnego charakteru członkostwa w takiej organizacji. Ustawowa wyłączność, jaką posiada PZŁ w zakresie prowadzenia określonej działalności w postaci gospodarki łowieckiej oraz w zakresie dopuszczalności do wykonywania polowania, uzasadnia zatem kwalifikowanie go jako ustanowionego z woli ustawodawcy przymusowego zrzeszenia osób zainteresowanych wykonywaniem polowania oraz partycypowaniem w wykonywaniu zadań związanych z szeroko pojętym administrowaniem sprawami łowiectwa. Każdy, kto zamierza prowadzić taką działalność, powinien ubiegać się o członkostwo w PZŁ, które w tym znaczeniu przestaje mieć charakter przynależności dobrowolnej.

PZŁ wykonuje także zadania administracji państwowej związane z wyrażonym w art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem ochrony środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 1 prawa łowieckiego, gospodarka łowiecka jest bowiem elementem ochrony środowiska przyrodniczego. Nałożone przez ustawodawcę obowiązki związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej są przy tym przez PZŁ realizowane samodzielnie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do funkcji administracji publicznej, które z mocy ustawy zostały powierzone PZŁ, należy zaliczyć w szczególności: kompetencję do przyznawania i pozbawiania prawa wykonywania polowania, ustalanie zasad etycznych i deontologicznych tej grupy społecznej, jak również sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego. Konsekwencją nałożenia na PZŁ obowiązku zarządzania określoną kategorią spraw należących do zadań administracji publicznej jest poddanie go nadzorowi właściwych organów państwowych. Zgodnie z art. 35a ust. 1 prawa łowieckiego nadzór nad działalnością PZŁ sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, jako naczelny organ administracji rządowej w zakresie łowiectwa. Nadzór ten jest sprawowany na zasadach określonych w prawie o stowarzyszeniach z 1989 r.

3.4.5. Konkludując, Trybunał stwierdził, że PZŁ jest utworzonym ustawą, a więc z woli państwa, zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych. Zrzeszenie to działa na podstawie ustawy i uchwalonego przez swoje władze (a więc nienadanego, a nawet niezatwierdzonego przez organy państwa) statutu. Świadczy to o dużym zakresie swobody, jaką ustawodawca pozostawił PZŁ w zakresie określenia jego struktury organizacyjnej, sposobu działania oraz praw i obowiązków jego członków. PZŁ na podstawie ustawy i w zgodzie z jej postanowieniami wykonuje powierzone mu zadania publiczne, pozostając w tym zakresie pod nadzorem właściwych organów państwa. Nie jest więc utworzoną

dobrowolnie samodzielną organizacją, na którą państwo scedowało określone obowiązki. Od chwili gdy na bazie stowarzyszenia „Polski Związek Łowiecki” utworzono ustawą organizację o charakterze korporacyjnym i obarczono ją obowiązkami wykonywania określonych zadań państwa, PZŁ przestał być stowarzyszeniem. Związek zrzesza osoby fizyczne oraz koła łowieckie w celu podejmowania aktywności przewidzianej w ustawie i statucie, a przystąpienie do niego jest dobrowolne. Zarazem jednak, skoro realizacja potrzeb obywateli w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej jest możliwa jedynie w ramach PZŁ, mającego nadto wyłączność w prowadzeniu tej gospodarki, Związek ma cechy organizacji przymusowej, ponieważ każdy podmiot zainteresowany partycypacją w administrowaniu sprawami łowiectwa musi zostać jego członkiem. Stąd Trybunał stwierdził, że w Związku dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Z punktu widzenia sprawy rozpatrywanej przez Trybunał szczególną doniosłość mają dwie cechy PZŁ: powierzenie Związkowi przez państwo zadań z zakresu gospodarki łowieckiej oraz związek między prawem wykonywania polowania a członkostwem w PZŁ.

3.5. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Zakres podmiotowy prawa do sądu wyznaczył ustrojodawca szeroko (przysługuje ono m.in. każdej osobie fizycznej – zarówno obywatelowi polskiemu, cudzoziemcowi, jak i bezpaństwowcom. zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. K 4/91, OTK 1992, poz. 2; wyrok TK z 2 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108). Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie „sprawy”, ujmowanej w orzecznictwie Trybunału jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem „sprawy”: mamy z nią do czynienia w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, zarówno w razie ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia.

Termin „sprawa” nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany chociażby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m. in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych, choć tylko w takim zakresie, w jakim sprawa podległości służbowej należy do sfery wewnętrznej administracji publicznej (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

Linia orzecnicza Trybunału w sprawach dotyczących prawa do sądu jest jednolita i trwała. Art. 45 ust. 1 Konstytucji daje wyraz woli ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu (zob. orzeczenia TK z: 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 5; 29 września 1993 r., sygn. K 17/92, OTK w 1993, cz. II, poz. 33; 8 kwietnia 1997 r., sygn. K

14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16). Pogląd ten podzielił w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 i 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (tak TK w wyrokach z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 oraz 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186-1187). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248). Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bowiem w treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (zob. np. wyroki TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98 oraz z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997).

3.6. Trybunał wielokrotnie oceniał konstytucyjność przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne. Dotyczyły one różnych grup zawodowych i różnych kwestii związanych z tym postępowaniem. Istotny dla niniejszej sprawy problem prawa do sądu w

ramach postępowania dyscyplinarnego był analizowany przez Trybunał w kontekście przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników (zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117), nauczycieli akademickich (zob. wyroki TK z: 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40), sędziów sądów powszechnych (zob. wyrok TK z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25), sędziów sądów wojskowych (zob. wyrok TK z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148), funkcjonariuszy Policji (zob. wyroki TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63 oraz 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120), funkcjonariuszy Służby Więziennej (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98), funkcjonariuszy Służby Granicznej (zob. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158) oraz lekarzy (zob. wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52).

W każdym z tych przypadków Trybunał utrzymywał, że dopuszczalne jest orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe. Podzielał w tym względzie stanowisko ETPC, który konsekwentnie uważa za możliwe orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez specjalnie w tym celu tworzone instytucje administracyjne lub korporacyjne, zwłaszcza jeżeli rozwiązania tego rodzaju nawiązują do tradycji prawnej danego państwa (ob. Le Compte, van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii, skarga nr 6878/75, wyrok ETPC z 23 czerwca 1981 r., seria A, nr 43).

W postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych występują pewne różnice. Odnoszą się one do katalogu przewinień dyscyplinarnych, sankcji grożących za ich popełnienie, organów egzekwujących odpowiedzialność oraz samej procedury. Różnice te dają się, zdaniem Trybunału, usprawiedliwić swoistymi cechami poszczególnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności (zob. np. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08).

Niemniej jednak Trybunał stoi na stanowisku, że istnieją pewne podstawowe standardy konstytucyjne, przez pryzmat których powinno być oceniane każde postępowanie dyscyplinarne. I standardy takie *expressis verbis* formułował zwłaszcza w orzeczeniach wydanych po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 r.

W szczególności Trybunał twierdzi, że „w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia” (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, zob. też np. wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99). Kontynuując tę myśl, Trybunał dodaje: „W przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu (...) winno realizować się poprzez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego organu pozasądowego” (wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98). Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego jest zatem uznana przez Trybunał za podstawowy standard konstytucyjny w sprawach dyscyplinarnych osób należących do samorządu zawodowego i osób, które takiego samorządu nie tworzą (zob. powołany wyżej wyrok z 16 marca 1999 r. sygn. SK 19/98 w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służby więziennej).

Uzasadnieniem takiego stanowiska jest wywodzona przez Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego teza, że gwarancje ustanowione w rozdziale II

Konstytucji odnoszą się do wszystkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania bądź sankcji (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

Postępowanie dyscyplinarne ma, według Trybunału, podobnie jak postępowanie karne, charakter represyjny (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05). Różni się ono od postępowania karnego w szczególności naturą czynów nagannych kwalifikowanych jako delikty dyscyplinarne oraz tym, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej. Niemniej jednak właśnie ze względu na swój represyjny charakter gwarancją konstytucyjnej ochrony osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest – jak utrzymuje Trybunał – przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje poprawność postępowania dyscyplinarnego i jest upoważniony, by uchylić orzeczenie wydane przez organy dyscyplinarne (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06). Dla wzmocnienia tego stanowiska Trybunał podaje jeszcze jeden argument. Oto w wyroku z 11 września 2001 r. (sygn. SK 17/00) Trybunał stwierdził, że o ile w postępowaniu dyscyplinarnym dopuszcza się „orzecanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni [bowiem] rolę szczególną, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Formułując standardy dotyczące postępowania dyscyplinarnego Trybunał stwierdził nadto, że rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej nie może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu. Gwarancja prawa do sądu jest bowiem – zdaniem Trybunału, zachowana jedynie wtedy, gdy osoba ukarana dyscyplinarnie ma możliwość sądowego zakwestionowania faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, poprawności przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz zasadności wymierzonej w nim sankcji (zob. wyroki TK z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00 oraz 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09).

Konieczność zagwarantowania sądowej weryfikacji rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych podkreśla również judykatura. W wyroku z 7 kwietnia 1999 r. (sygn. akt I PKN 648/98, OSNP nr 11/2000, poz. 423) Sąd Najwyższy wskazał, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. nie jest możliwe kontynuowanie dotychczasowej linii orzecznictwa przewidującej, że – z uwagi na odrębny i szczególny charakter prawny procedur dyscyplinarnych stosowanych w sprawach porządkowych lub dyscyplinarnych przewinień pracowniczych – takie sprawy są wyłączone spod merytorycznej kontroli sądów pracy.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych, podobnie jak w sprawach dotyczących prawa do sądu, jest jednolita i trwała. Trybunał utrzymuje, że prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną względem osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie

przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola poprawności postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych jest gwarancją ochrony konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo – jeżeli wykonuje ona zawód zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego.

3.7. Jak Trybunał ustalił, zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego – w zakresie objętym zaskarżeniem – ogranicza prawo do sądu przedmiotowo (bo kontroli sądowej poddane są tylko niektóre rozstrzygnięcia organów dyscyplinarnych PZŁ), a nadto przez to, że przyznaje je dopiero po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego.

Aby ustalić zgodność tego przepisu ze wskazanymi wzorcami, należało rozstrzygnąć:

a) czy nazwa „członek PZŁ” mieści się w zakresie nazwy „każdy”, któremu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej przyznaje prawo do sądu,

b) czy postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ wobec członków Związku mieści się w pojęciu „sprawy”, o której mowa w tym przepisie,

c) czy przewidziane w art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego ograniczenie prawa do sądu zostało wprowadzone z zachowaniem warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz

d) czy naruszone orzeczeniem dyscyplinarnym organu PZŁ prawa i wolności członka Związku mają charakter praw i wolności konstytucyjnych.

3.7.1. Postępowanie dyscyplinarne funkcjonujące w różnych organizacjach (np. stowarzyszeniach, samorządach zawodowych, partiach politycznych) ma charakter represyjny. Taki charakter ma też postępowanie dyscyplinarne przewidziane wobec członków PZŁ. Wprawdzie przynależność do PZŁ ma charakter dobrowolny w tym sensie, że zainteresowany sam decyduje o wstąpieniu do niego, to jednak – jak Trybunał wykazał – PZŁ nie jest stowarzyszeniem. Każdy, kto chce uzyskać prawo wykonywania polowania (z wyjątkami wskazanymi w art. 42a i art. 43 ustawy), musi zostać jego członkiem (art. 42 ust. 1). PZŁ ma bowiem wyłączność w sprawie dopuszczenia do polowania na terytorium Polski, a przy tym prawo łowieckie wyklucza utworzenie innych podmiotów o takim samym lub zbliżonym zakresie działania. Właśnie powiązanie przez ustawodawcę członkostwa w PZŁ z prawem wykonywania polowania oraz innymi prawami majątkowymi i niemajątkowymi, o których była mowa, przesądza, że członkowie PZŁ nie mogą być wyłączeni z klasy podmiotów, którym przysługuje prawo dostępu do sądu w razie prowadzonego wobec nich postępowania dyscyplinarnego, a przeciwnie „członek PZŁ” mieści się w zakresie nazwy „każdy” użytej w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.7.2. Za objęciem postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy PZŁ kontrolą sądową przemawiają ważne argumenty. Po pierwsze, chodzi o represyjny charakter tego postępowania i wypracowane przez TK dla tego rodzaju postępowań standardy ochrony jednostki, na którą w postępowaniu dyscyplinarnym nałożono sankcję. Po drugie chodzi o charakter prawny PZŁ jako związku, jak wskazał Trybunał, utworzonego ustawą przez państwo i wykonującego z jego woli zadania należące do państwa (ochrona środowiska i prowadzenie gospodarki łowieckiej), wykazującego istotne cechy samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy zasadniczej. Nakładając na tworzony przez siebie związek zadania publiczne, ustawodawca obowiązany jest zagwarantować jego członkom ochronę ich praw i wolności, wzięwszy pod uwagę zwłaszcza przymusowy aspekt przynależności do niego. Ustawodawca powinien ponadto uwzględnić, że zobowiązał Związek do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a to uzasadnia konstatację, że sądownictwo dyscyplinarne nie jest wewnętrzną sprawą Związku. Sankcje dyscyplinarne w tym postępowaniu, niezależnie od ich rodzaju i

dolegliwości, wymierzane są – ze względu na konstrukcję przyjętą w prawie łowieckim – nie tylko z upoważnienia, ale wręcz z nakazu ustawodawcy.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – a co Trybunał w niniejszym składzie podtrzymuje – niedopuszczalne jest zróżnicowanie dostępu do drogi sądowej w zależności od rodzaju sankcji dyscyplinarnej orzeczonej przez organy dyscyplinarne, a zatem także przez organy PZŁ. Trybunał zauważył jednak, że droga sądowa w ramach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy organizacji o charakterze korporacyjnym nie musi być przewidziana w każdym przypadku.

Najpierw trzeba uwzględnić, że choć PZŁ nie jest tworzony z inicjatywy obywateli, to jednak przynależność do niego, a zatem i przyjęcie wynikających z tej przynależności praw i obowiązków ma charakter w tym sensie dobrowolny, że każdy zainteresowany może podjąć decyzję o wstąpieniu albo niewstąpieniu do niego. Nadto więzią spajającą członków Związku jest zainteresowanie dziedziną, jaką jest gospodarka łowiecka, w szczególności wykonywanie polowania, przywiązanie do tradycji i obyczajów łowieckich oraz gotowość pielęgnowania „historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa”, a także czuwanie nad przestrzeganiem przez jego członków zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich. PZŁ wykazuje więc także – oprócz wcześniej wskazanych – pewne cechy stowarzyszenia, choć cechy te właściwe są również klasycznym samorządom zawodowym, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Ze względu na to, że w PZŁ jako organizacji mającej cechy samorządu w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji silnie eksponuje się także element wspólnoty zainteresowań – zwłaszcza wykonywanie polowania – charakterystyczny dla stowarzyszenia oraz ze względu na to, że członkowie PZŁ nie tworzą grupy zawodowej, Trybunał uznał za dopuszczalne, by pewien zakres spraw, w których orzekane są sankcje dyscyplinarne wobec członka PZŁ został wyłączony spod kontroli sądowej, mianowicie sprawy, które mają charakter wyłącznie „wewnątrzorganizacyjny”. Inaczej mówiąc, Trybunał stwierdził, że wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji w każdym przypadku, który nie ma wyłącznie wewnątrzorganizacyjnego charakteru. Od razu należy jednak zastrzec, że – inaczej niż w stowarzyszeniach – zakres zagadnień uznanych za wewnątrzorganizacyjne ma zdecydowanie węższy zakres. W przypadku stowarzyszeń w zasadzie wszelkie zagadnienia mają charakter wewnątrzorganizacyjny, a to w odniesieniu do prowadzonych w ich ramach postępowań dyscyplinarnych oznacza, iż zarówno przewinienia, o których orzeka się w tych postępowaniach, jak i nałożone w ich wyniku sankcje nie są sprawami w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie ma konieczności zagwarantowania szczególnej procedury sądowej umożliwiającej ich kontrolowanie. Wystąpić do sądu można jedynie wtedy, gdy na zasadach ogólnych spełnione zostaną przesłanki takiego czy innego roszczenia, jeżeli orzeczone dolegliwości wiążą się z pozbawieniem lub ograniczeniem praw i wolności przysługujących na podstawie obowiązującego prawa, a nie są jedynie pozbawieniem lub ograniczeniem przywilejów wynikających z przynależności do stowarzyszenia.

Ustalenie, kiedy postępowanie dyscyplinarne wobec członka PZŁ ma charakter wewnątrzorganizacyjny, jest – w okolicznościach sprawy rozpatrywanej przez Trybunał – możliwe jedynie abstrakcyjnie. Wprawdzie statut PZŁ określa przewinienia dyscyplinarne oraz sankcje dyscyplinarne przewidziane za ich popełnienie, lecz statut nie jest przedmiotem kontroli Trybunału. Jego postanowienia służyć mogą jedynie jako wskazówka co do tego, jakie są – na gruncie prawa łowieckiego – możliwe delikty i sankcje dyscyplinarne. W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z postanowieniami rozdziału XV statutu PZŁ do sankcji dyscyplinarnych wymierzanych osobom fizycznym

będącym członkami Związku zalicza się: kary dyscyplinarne, kary porządkowe oraz środki dyscyplinujące nakładane w trakcie wykonywania polowania (§ 135 ust. 2 statutu PZŁ). Sankcje te wymierzane są odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym, postępowaniu porządkowym i postępowaniu dyscyplinującym (§ 135 ust. 1 statutu PZŁ). Karami dyscyplinarnymi są, zgodnie z § 141 statutu: kary zasadnicze (nagana, zawieszenie w prawach członka Związku, wykluczenie ze Związku) i kary dodatkowe (pozbawienie prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła, pozbawienie odznaczeń łowieckich w razie wykluczenia ze Związku, zarządzenie ogłoszenia prawomocnego orzeczenia w piśmie łowieckim na koszt ukaranego), przy czym sąd łowiecki może ponadto zobowiązać obwinionego do naprawienia szkody lub przeproszenia poszkodowanego. Karami porządkowymi są: upomnienie, nagana, zawieszenie w prawach do wykonywania polowania w ogóle lub na określone zwierzęta i zawieszenie w prawach członka koła (§ 152 i § 154 statutu PZŁ). Z kolei środkami dyscyplinującymi są: upomnienie oraz wykluczenie z części lub całości polowania (§ 157 statutu PZŁ). Trybunał Konstytucyjny zauważył w tym kontekście, że w świetle postanowień statutu pojęcie sankcji dyscyplinarnych ujęte zostało bardzo szeroko, jako że obejmuje nie tylko kary dyscyplinarne, ale również kary porządkowe i środki dyscyplinujące. Pozostaje zatem poważna wątpliwość, czy wszystkie te dolegliwości należy traktować aktualnie jako sankcje dyscyplinarne w rozumieniu art. 32 ust. 4 pkt 11 prawa łowieckiego.

Zdaniem Trybunału, istotne wątpliwości budziłoby uznanie za sankcje dyscyplinarne środków dyscyplinujących nakładanych w trakcie wykonywania polowania, skoro nie służą one ukaraniu członka Związku, lecz jedynie zapewnieniu prawidłowego przebiegu polowania, w tym bezpieczeństwa jego uczestników. Określenie tego rodzaju środków i okoliczności ich zastosowania powinno być pozostawione w gestii Związku, chociaż – mając na uwadze, iż reguły prowadzenia polowań mają zabezpieczać życie i zdrowie samych polujących oraz osób postronnych – powinny być uzgadniane z organami państwa. Nie budzi też wątpliwości, że Związek mógłby samodzielnie decydować o wymierzaniu dolegliwości o charakterze honorowym, np. o odebraniu odznaczeń łowieckich czy o zakazie pełnienia funkcji honorowych, a także o pozbawieniu prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła na określony czas. W tego rodzaju przypadkach członkowie PZŁ powinni mieć możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych. Inaczej natomiast należałoby traktować te wszystkie sprawy, które wiążą się z wykonywaniem przez PZŁ i jego członków zadań władzy publicznej. W szczególności więc nie należą do spraw wewnątrzorganizacyjnych sankcje takie jak wykluczenie ze Związku, zawieszenie w prawach członka Związku, zawieszenie w prawie do polowania, bo powodują utratę nabytego prawa do wykonywania polowania lub brak możliwości wykonywania go przez czas określony, a – co wielokrotnie podkreślano – wykonywanie tego prawa jest możliwe jedynie w ramach Związku. Nie mają charakteru wewnątrzorganizacyjnego sankcje takie jak zobowiązanie członka PZŁ do naprawienia wyrządzonej szkody oraz ogłoszenie na jego koszt prawomocnego orzeczenia w prasie, ponieważ ingerują w jego prawa majątkowe. Wreszcie ogłoszenie orzeczenia w prasie ingeruje w jego dobra osobiste. W tych wszystkich sprawach wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ nie jest sprawą wewnątrzorganizacyjną, a przeciwnie – jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.7.3. Art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego wprowadza – jak wykazano – ograniczenia prawa do sądu. Nie czyni tego jednak ze względu na wartości wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Trzeba zaznaczyć, że wprowadzone ograniczenia nie są arbitralne, jeżeli się uwzględni, że PZŁ ma pewne cechy samorządu, którego organom ustawa przyznała szeroki zakres kompetencji w regulowaniu struktury organizacyjnej Związku, praw i obowiązków jego członków oraz postępowania dyscyplinarnego.

Wartość, jaką jest poszanowanie autonomii decyzji PZŁ, usprawiedliwia uwarunkowanie prawa do sądu wyczerpaniem postępowania wewnątrzorganizacyjnego. Nie jest to jednak wartość, która może usprawiedliwiać przedmiotowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu.

3.7.4. Prawa i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone dyscyplinarnym rozstrzygnięciem organów PZŁ, są zróżnicowane. Wiele spośród nich nie ma charakteru praw i wolności konstytucyjnych. Charakteru takiego nie ma zwłaszcza szczególnie doniosłe dla członka PZŁ prawo wykonywania polowania. Konstytucyjnej ochronie podlegają jednak prawa majątkowe członków PZŁ, prawo do ochrony dobrego imienia, a także wolność zrzeszania się, której ochronę prawo łowieckie poręcza. Prawa powyżej wymienione mogą zostać naruszone orzeczeniem dyscyplinarnym organów PZŁ i choć konsekwencje takiego naruszenia mogą mieć inną wagę niż w przypadku orzeczenia w stosunku do członków samorządów zawodowych, reprezentujących zawody zaufania publicznego, lub innych organizacji, o których Trybunał orzekał, to także wymagają ochrony.

3.8. Realizując wskazania zawarte w niniejszym wyroku, ustawodawca powinien uregulować w prawie łowieckim: pojęcie łowieckiego deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne oraz przynajmniej ogólne zasady tego postępowania. Decydując, jakie przewinienia podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz jakie sankcje mogą być wymierzane przez PZŁ w ramach postępowania dyscyplinarnego, sam niejako wyznaczy zakres spraw podlegających kognicji sądowej. Nie jest zatem wykluczone, że wymierzanie pewnych dolegliwości, za uchybienia o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, pozostanie w wyłącznej gestii Związku, o ile rozważane dolegliwości nie będą sankcjami dyscyplinarnymi orzekanymi z upoważnienia i nakazu ustawodawcy oraz będą należeć do kategorii spraw wewnątrzorganizacyjnych, a w konsekwencji nie będzie w ich przypadku konieczne zagwarantowanie ochrony sądowej innej niż możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych w razie spełnienia się przesłanek takiego czy innego roszczenia. Zastrzec jednak należy, że dolegliwości te nie mogą dotyczyć przynależności do Związku czy kół łowieckich, możliwości pełnienia w nich funkcji organizacyjnych, prawa do wykonywania polowania czy też naruszać praw osobistych i majątkowych członków PZŁ.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.