



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2673

### WYROK NR II SA/WR 801/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 czerwca 2018 r.

sprawy ze skargi W.O. i B.O.

na rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego

z dnia 22 grudnia 2005 r.

w przedmiocie podziału województwa dolnośląskiego na obwody łowieckie

**I. stwierdza nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie obwodu łowieckiego nr 104 – Ośrodek Hodowli Zwierzyny w części dotyczącej działek 620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336, 604, 570/2, 603, 570/3, 570/1, 620/4, 620/7, 330/2, 620/3, 570/8 oraz 570/9 położonych w Złotowie gmina Zawonia dla których Sąd Rejonowy w Trzebnicy IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgi wieczyste o nr odpowiednio: WR1W/00025519/2 (620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336), WR1W/00025361/9 (604), WR1W/00025516/1 (570/2), WR1W/00025514/7 (603), WR1W/00027238/2 (570/3), WR1W/00025517/8 (570/1), WR1W/00025513/0 (620/4), WR1W/00025515/4 (620/7), WR1W/00024049/9 (330/2) oraz WR1W/00025518/5 (620/3, 570/8, 570/9);**

**II. zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi B. i W.O. jest rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie podziału województwa dolnośląskiego na obwody łowieckie. Stan sprawy objętej skargą przedstawia się następująco.

Wskazany rozporządzeniem z dnia 22 grudnia 2005 r. opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Wojewody Dolnośląskiego nr 265 z 2005 r. Wojewoda Dolnośląski dokonał podziału województwa dolnośląskiego na obwody łowieckie oraz nadał im numerację. Numerację obwodów łowieckich, opisy granic oraz powierzchnię całkowitą obwodów łowieckich określono w załączniku do rozporządzenia. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2005 r. nr 127 poz. 1066 ze zm. – dalej – „u.p.ł”). Wykonanie rozporządzenia powierzono Dyrektorowi Wydziału Środowiska i Rolnictwa Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Skargę na opisane wyżej rozporządzenie, po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, wnieśli B. i W.O. domagając się stwierdzenia jego nieważności w części dotyczącej obwodu łowieckiego nr 104 Ośrodek Hodowli Zwierzyny, ewentualnie w zakresie obwodu łowieckiego nr 104 Ośrodek Hodowli Zwierzyny w części dotyczącej działek nr 620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336, 604, 570/2, 603, 570/3, 570/1, 620/4, 620/7, 330/2, 620/3, 570/8 oraz 570/9 położonych w Złotowie gmina Zawonia o powierzchniach odpowiednio: łącznie 40,4 ha (620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336), 5,15 ha (604), 17,7769 ha (570/2), 13,11 ha (603), 9,0018 ha (570/3), 21,2054 ha (57C/1), 27,483 ha (620/4), 24,7789 ha (620/7), 2,0 ha (330/2) oraz łącznie 0,652 ha (620/3, 570/8, 570/9) dla których to działek Sąd Rejonowy w Trzebnicy IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgi wieczyste o nr odpowiednio: WR1W/00025519/2 (620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336), WR1W/00025361/9 (604), WR1W/00025516/1 (570/2), WR1W/00025514/7 (603), WR1W/00027238/2 (570/3), WR1W/00025517/8 (570/1), WR1W/00025513/0 (620/4), WR1W/00025515/4 (620/7), WR1W/00024049/9 (330/2) oraz WR1W/00025518/5 (620/3, 570/8, 570/9). Skarżący wnieśli także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadniając skargę podano, że na mocy wskazanego rozporządzenia utworzono między innymi obwód łowiecki nr 104 - Ośrodek Hodowli Zwierzyny administrowany przez Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu. Na terenie tego obwodu, w miejscowości Złotów gmina Zawonia znajdują się działki o numerach ewidencyjnych 620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336, 604, 570/2, 603, 570/3, 570/1, 620/4, 620/7, 330/2, 620/3, 570/8 oraz 570/9 o powierzchniach odpowiednio: łącznie 40,4 ha (620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336), 5,15 ha (604), 17,7769 ha (570/2), 13,11 ha (603), 9,0018 ha (570/3), 21,2054 ha (570/1), 27,483 ha (620/4), 24,7789 ha (620/7), 2,0 ha (330/2) oraz łącznie 0,652 ha (620/3, 570/8, 570/9), będące współwłasnością skarżących, dla których to działek Sąd Rejonowy w Trzebnicy IV Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgi wieczyste o nr odpowiednio: WR1W/00025519/2 (620/2, 620/5, 620/6, 570/7, 333, 336), WR1W/00025361/9 (604), WR1W/00025516/1 (570/2), WR1W/00025514/7 (603), WR1W/00027238/2 (570/3), WR1W/00025517/8 (570/1), WR1W/00025513/0 (620/4), WR1W/00025515/4 (620/7), WR1W/00024049/9 (330/2) oraz WR1W/00025518/5 (620/3, 570/8, 570/9).

Podstawą prawną wydanego rozporządzenia był art. 27 ust. 1 u.p.ł., który w dniu 22 stycznia 2016 r. utracił moc obowiązującą w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 27 ust. 1 u.p.ł. z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust.3 Konstytucji RP polegającą na upoważnieniu do objęcia reżimem obwodu łowieckiego nieruchomości bez zapewnienia jej właścicielowi odpowiednich środków ochrony prawnej w sytuacji sprzeciwu wobec wykorzystywania należącej do niego nieruchomości na cele związane z organizacją i prowadzeniem polowań na zwierzęta.

Skarżący wyjaśnili, iż Trybunał zauważył, że konieczność znoszenia przez właściciela faktu wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości jest podstawowym ograniczeniem prawa własności. Uciążliwość tego ograniczenia jest tym większa, że wykonywanie polowania wiąże się z używaniem przez myśliwych broni palnej, co może powodować zagrożenie dla życia i zdrowia wszelkich osób przebywających na terenie, na którym się ono odbywa, wiąże się również z ryzykiem powstania szkód w mieniu (szkody łowieckie).

Właścicielom nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie przysługują zarazem żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności.

Według skarżących rozporządzenie zostało wydane w sposób naruszający konstytucyjne prawa i wolności skarżących, oraz nie została zapewniona prawnie skuteczna możliwość sprzeciwienia się włączeniu posiadanej nieruchomości z obwodu łowieckiego, jak wymaga tego art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, pozostawanie w obrocie prawnym rozporządzenia, mimo braku istnienia podstawy prawnej do jego wydania, oznacza istnienie stanu istotnego i rażącego naruszenia prawa, albowiem rozporządzenie wywierające bezpośrednie skutki prawne w sferze uprawnień i obowiązków osób trzecich (w tym skarżących jako właścicieli nieruchomości) nie może mieć charakteru samoistnego i zachowywać moc obowiązującą mimo tego, że podstawa do jego wydania odpadła, a zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego sposób wyznaczania obwodów łowieckich zastosowany przy jego wydawaniu naruszał konstytucyjnie chronione uprawnienia właścicieli nieruchomości.

Skarżący podnieśli, że Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na konieczność eliminowania z obrotu prawnego wydanych przed ogłoszeniem wyroku Trybunału rozstrzygnięć opartych na podstawie przepisów, których niekonstytucyjność stwierdził Trybunał oraz wydanych w przedmiocie zastosowania tych przepisów wyroków sądowych, względnie użycia innych środków procesowych w celu sanacji stanu niekonstytucyjności, w obszarze stosowania prawa i jego kontroli (np. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1075/06 oraz wyrok NSA z 14 dnia października 2015 r. (sygn. I OSK 54/14). Wejście w życie negatywnego orzeczenia Trybunału skutkuje tym, że należy przyjąć fikcję prawną, jakoby niekonstytucyjny przepis nigdy nie obowiązywał, a przynajmniej nie obowiązywał w chwili wejścia w życie Konstytucji. W dalszej kolejności skarżący przywołali wyroki sądów administracyjnych dotyczące stanu prawnego po utracie mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 u.p.ł. Uzasadniali nadto konieczność eliminacji z obrotu prawnego stosownej uchwały w zakresie granic całego obwodu łowieckiego, a nie tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżących w danej sprawie, co ma mieć znaczenie w niniejszej sprawie, o tyle, że nieruchomości skarżących zajmują znaczny obszar (to jest ponad 160 ha) i po ich ewentualnym wyłączeniu obwód łowiecki nr 104 - Ośrodek Hodowli Zwierzyny nie będzie mógł funkcjonować.

Odwolując się do ostrożności procesowej skarżący alternatywnie wniesli o unieważnienie rozporządzenia w odniesieniu do działek skarżących, gdyby nie znalazł uznania wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w stosunku do całego obwodu łowieckiego nr 104 - Ośrodek Hodowli Zwierzyny.

Końcowo skarżący uznali, iż brak podjęcia przez Sejmik czynności niezbędnych do usunięcia stanu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżących skutkuje koniecznością wystąpienia przez nich na drogę sądową, domaganie się uzgodnienia stanu prawnego wynikającego z zaskarżonego rozporządzenia do obowiązujących norm i zasad Konstytucji RP oraz u.p.ł.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie oraz obciążenie skarżących kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego w/g norm prawem przepisanych. Uzasadniając zajęte stanowisko Sejmik Województwa Dolnośląskiego podał, że względem wezwania do usunięcia naruszenia prawa podjął uchwałę nr XXXVIII/1266/17 z dnia 28 września 2017 r., na podstawie której nie uwzględnił wezwania. W uzasadnieniu do tej uchwały, Sejmik w sposób szczegółowy wyjaśnił podstawy nieuwzględnienia wniosku. Nadto wskazał, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13) rozpoznał pytanie prawne Naczelnego Sadu Administracyjnego dotyczące zasad tworzenia obwodów łowieckich obejmujących nieruchomości prywatne wbrew woli ich właścicieli. Trybunał orzekł, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 u.p.ł. przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał odroczył wykonanie wyroku o 18 miesięcy, dając ustawodawcy maksymalny możliwy czas na jego wdrożenie. Niestety do dnia dzisiejszego nowe regulacje prawne, uwzględniające prawa właścicieli, nie zostały opracowane. Zatem od dnia 22 stycznia 2016 r. brak jest podstawy prawnej do tworzenia nowych obwodów łowieckich oraz do zmiany granic tych już

istniejących. Utrata mocy prawnej przez art. 27 ust. 1 u.p.l. nie spowodowała natomiast zniesienia istniejących obwodów łowieckich. Rozporządzenie wojewody o podziale województwa na obwody łowieckie niezależnie, czy uznać je za akt stanowienia prawa miejscowego, czy też za akt stosowania prawa miało charakter jednorazowy i „skonsumowało się” z chwilą wejścia w życie skutkując powstaniem obwodów łowieckich o indywidualnie wyznaczonych granicach. Jednocześnie za wykładnią, zgodnie z którą przedmiotowe rozporządzenie ma charakter aktu erekcyjnego, przemawia uzasadnienie wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że celem takiego rozporządzenia jest dokonanie aktu (czynności) utworzenia takich, a nie innych obwodów łowieckich o określonych indywidualnie granicach i w tym sensie rozporządzenie w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie, obwody te kreuje.

Z uzasadnienia przedmiotowego wyroku wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że rozporządzenie o utworzeniu obwodów łowieckich nie rodzi jakichkolwiek obowiązków czy praw właściciela nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Prawa i obowiązki właściciela wyznacza Prawo łowieckie i ono wskazuje podmiot owych praw i obowiązków, jest nim każdy właściciel nieruchomości wchodzący w skład obwodu łowieckiego. Gdyby więc obwodu łowieckiego nie utworzono, nie istniałby podmiot o powyżej wskazanych cechach, a ustawowa norma wyznaczająca mu obowiązki lub przyznająca prawa nie mogłaby znaleźć zastosowania. Natomiast z chwilą ustanowienia obwodu łowieckiego lub zmiany jego granic właściciel nieruchomości nabywa status bycia właścicielem nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy nie było potrzebne określenie prawnego charakteru uchwał Sejmików Województw (rozporządzenia wojewody), którymi dokonuje się podziału województwa na obwody łowieckie, w szczególności przesądzenie czy są one aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym. Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia, że obwody łowieckie są bytem niezależnym od kreującego je aktu w postaci rozporządzenia wojewody. Uwzględniając powyższe należy przyjąć, że utrata mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 u.p.l. wywołuje skutki jedynie na przyszłość w postaci braku możliwości tworzenia nowych obwodów łowieckich oraz zmiany granic dotychczasowych obwodów.

Kontynuując zajęte stanowisko autor odpowiedzi na skargę zauważył, że na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, skonstruowane zostało prawo jednostki do ponownego rozpoznania sprawy na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania w sytuacji, gdy dotyczące jej prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach wydane zostało na podstawie aktu normatywnego, który orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego uznany został za niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą. Przy uznaniu, że rozporządzenie Wojewody spełnia przesłanki do uznania go za tego rodzaju rozstrzygnięcie wskazał, że brak jest w aktualnie obowiązujących przepisach podstawy prawnej do ponownego rozpoznania sprawy dotyczącej utworzenia obwodów łowieckich. Taką podstawę stanowił wyłącznie przepis art. 27 ust. 1 u.p.l., na mocy którego możliwe było utworzenie obwodu, ale także zmiana jego granic, a także całkowite jego zniesienie. W niniejszym przypadku skarga sprowadza się de facto do żądania wyłączenia z obwodu łowieckiego nieruchomości stanowiących własność skarżących, a więc do zmiany granic obwodu. Jednak wobec braku podstawy prawnej, która umożliwiałaby podjęcie przez Sejmik stosownego aktu, nie ma prawnej możliwości zadośćuczynienia ich żądaniu. W tych okolicznościach organ uznał brak podstaw do uwzględnienia żądań skarżących.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2188 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Obejmuje ona m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3

§ 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. – dalej p.p.s.a.).

Na wstępie należy podkreślić, że problematyka podziału województw na obwody łowieckie w znakomitej większości rozstrzygana była uchwałami sejmików województw. Województwo dolnośląskie zostało natomiast podzielone na obwody łowieckie rozporządzeniem Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r. publikowanym w Dzienniku Województwa Dolnośląskiego nr 265 z 2005 r.. Dostrzegając tą rozbieżność przyjdzie wyjaśnić, że wynika ona z treści obowiązującego w chwili wydawania rozporządzenia (tj. w 2005 r.) art. 27 u.p.l., który wówczas posiadał następujące brzmienie: Art. 15. 1. Podziału obszaru kraju na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy wojewoda, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej.

2. Jeżeli obwód łowiecki ma się znajdować w obszarze więcej niż jednego województwa, rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje wojewoda właściwy dla przeważającego obszaru gruntów w uzgodnieniu z wojewodą właściwym dla pozostałego gruntu.

3. Podział na obwody łowieckie obszarów gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania oraz zmiana granic tych obwodów odbywa się w porozumieniu z tymi organami”.

Przyjmując kompetencje sądu administracyjnego do kontroli aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego trzeba mieć na uwadze fakt, że oprotestowane skargą rozporządzenie jest aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym wydanym zresztą przez Wojewodę Dolnośląskiego, zatem wniesiona skarga będzie podlegać rozpoznaniu sądu administracyjnego.

Podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia stanowił przepis art. 27 ust. 1 u.p.l., zatem zostało ono podjęte na podstawie upoważnienia ustawowego, a ponadto normuje materię o charakterze ogólnym, obejmując swym zakresem szeroki krąg podmiotów - zarówno dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich, jak i inne podmioty funkcjonujące w granicach obwodu (np. wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz właścicieli, posiadaczy lub zarządców gruntu - art. 11 ust. 3 i art. 12 u.p.l.). Zawiera ono normy powszechnie obowiązujące na terenie województwa, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Ma zatem charakter normatywny. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanego rozporządzenia do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terenie województwa, czyli do aktów prawa miejscowego, jest przedmiot jego regulacji, który wkracza w sferę uprawnień różnych rodzajowo podmiotów. Mimo wyraźnego oznaczenia granic poszczególnych obwodów, rozporządzenie to nie jest więc indywidualnym aktem rozstrzygającym konkretną sprawę administracyjną. Skoro jest ono aktem skierowanym na zewnątrz, przeto nie sposób uznać jej za akt kierownictwa wewnętrznego. W świetle orzecznictwa NSA, „jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego” (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, Lex, nr 81765). Tak więc zaskarżone rozporządzenie to akt normatywny powszechnie obowiązujący na terenie województwa, czyli akt prawa miejscowego.

Aby rozstrzygnąć sprawę należało zbadać czy skarżonym rozporządzeniem został naruszony interes prawny skarżących. Zdaniem Sądu przesłanka ta została spełniona, jako że nieruchomości wymienione w skardze stanowią – jak wynika z załączonych do skargi odpisów z ksiąg wieczystych – ich własność i są one włączone do obwodu łowieckiego nr 104. To spowodowało realne ograniczenia własnościowe skarżących. Ograniczenia i uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych obwodami łowieckimi wynikają z przepisów u.p.l., m.in. dotyczących zasad prowadzenia polowań czy gospodarki łowieckiej.

Kontrolowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 27 u.p.l., co zresztą zostało wskazane w jego treści. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13 orzekł, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis

wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Trybunał postanowił: na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643, z 2000 r. nr 48, poz. 552 i nr 53, poz. 638, z 2001 r. nr 98, poz. 1070, z 2005 r. nr 169, poz. 1417, z 2009 r. nr 56, poz. 459 i nr 178, poz. 1375, z 2010 r. nr 182, poz. 1228 i nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie (publ. OTK –A 2014/7/71, Dz.U. 2014/951).

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawowym skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest obowiązek prowadzenia na terenie tej nieruchomości gospodarki łowieckiej przez podmiot niebędący jej właścicielem. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.ł. gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich przez ich dzierżawców lub zarządców. Jednocześnie po stronie właścicieli powstaje obowiązek znoszenia działań polegających na prowadzeniu gospodarki łowieckiej przez dzierżawców lub zarządców oraz obowiązek znoszenia wykonywania polowania przez uprawnione podmioty.

W związku z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego na właścicieli (posiadaczy i zarządców) gruntów zostały nałożone również obowiązki czynne (obowiązki działania) związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Jeden z takich obowiązków wprowadza norma wyrażona w art. 14 u.p.ł. która stanowi, że dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich oraz właściciele, posiadacze i zarządcy gruntów są obowiązani zawiadomić właściwy organ Inspekcji Weterynaryjnej lub urząd gminy albo najbliższy zakład leczniczy dla zwierząt o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno. Kolejnym obowiązkiem czynnym właścicieli (posiadaczy i zarządców) nieruchomości rolnych i leśnych włączonych do obwodu łowieckiego jest współdziałanie z dzierżawcami i zarządcami w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami łowieckimi, o których mowa w art. 46 u.p.ł.

Trybunał zauważył, że podstawowym ograniczeniem prawa własności nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego jest obowiązek właściciela znoszenia wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości. Prawo wykonywania polowania, zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego, na cudzym gruncie wchodzącym w skład obwodu łowieckiego, niepowiązane z obowiązkami w zakresie informowania właścicieli tych nieruchomości stanowią zatem istotne ograniczenie prawa do korzystania z przedmiotu własności z wyłączeniem innych osób.

Właścicielom nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie przysługują zarazem żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności. Właściciel nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego jest zobowiązany do znoszenia ingerencji w jego prawo własności przez osoby wykonujące polowanie zgodnie z normami wyrażonymi w przepisach prawa łowieckiego i rozporządzenia z 23 marca 2005 r.

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika ponadto, że właściciel może nawet nie być skutecznie poinformowany o tym, iż na jego nieruchomości będzie odbywać się polowanie. Wykonywanie polowania na cudzym gruncie wiąże się również z ryzykiem powstania szkód w mieniu (szkody łowieckie). Według Trybunału Konstytucyjnego, jak wynika z powyższej analizy, włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego aktualizuje liczne ograniczenia możliwości pełnego korzystania przez właściciela z przedmiotu prawa własności. Ograniczenia te dotyczą wszystkich podstawowych uprawnień właścicielskich ukształtowanych w historycznym rozwoju prawa własności i mają charakter publicznoprawny, wynikający ze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego.

Trybunał zaznaczył również, że w odniesieniu do przygotowywania i stanowienia uchwał sejmików województw w przedmiocie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów ustawodawca nie przewidział żadnych prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie uchwałodawczym, w szczególności nie przyznał im kompetencji opiniodawczych czy uzgodnieniowych. Co więcej, nie przewidział także innych instrumentów umożliwiających właścicielowi nieruchomości, która ma być objęta granicami obwodu łowieckiego, ochronę jego interesów prawnych. W u.p.ł. brak jest na przykład przepisów odpowiadających regulacji art. 36 u.p.z.p. Dochodzenie przez właścicieli nieruchomości objętych

granicami obwodów łowieckich odszkodowań za ograniczenie możliwości korzystania z tych nieruchomości może odbywać się wyłącznie na zasadach ogólnych określonych w art. 417-421 k.c.. Właścicielom nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego nie przysługują też żadne szczególne środki prawne pozwalające na wyłączenie nieruchomości stanowiących przedmiot ich własności spod reżimu obwodu łowieckiego. Właściciel nieruchomości nie może złożyć sprzeciwu wobec włączenia przedmiotu jego własności do obwodu łowieckiego, zarówno na etapie stanowienia uchwały przez sejmik województwa, jak i po jej wejściu w życie. Poza tym właścicielowi nie przysługują żadne instrumenty prawne umożliwiające wyłączenie jedynie niektórych ograniczeń wprowadzonych w związku z objęciem jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, w szczególności nie może on stanowczo sprzeciwić się wykonywaniu na swoim gruncie polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadzono trzy przesłanki ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności: przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność sensu stricto. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego środki prawne ograniczające konstytucyjne prawa i wolności powinny być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Innymi słowy - jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza Konstytucję. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności sensu stricto. Trybunał zauważył, że na wszystkie te ograniczenia nakłada się dodatkowo niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomość należy do obwodu łowieckiego.

Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itd.), nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. Swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich.

Ochrona środowiska stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Niemniej jednak ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest, zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ochrona prawa własności.

Analiza rozwiązań przyjętych w u.p.l. oraz w innych aktach przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a takim jest także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony. Na marginesie Trybunał zaznaczył, że zapewnienie takich środków nie wyklucza także realizacji przewidzianego w prawie łowieckim celu społecznego w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej (art. 3 pkt 4 prawa łowieckiego).

Zdaniem Trybunału prawodawca przyjąwszy analizowany model tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości. Następnie Trybunał dodał, że ograniczenia prawa własności związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, w szczególności z wykonywaniem polowania, były też przedmiotem licznych rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). W wyroku z 20 listopada 2012 r. (sygn. SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123) Trybunał uznał, że „nie jest związany orzeczeniami ETPC, powinność uwzględnienia skutków odpowiedniego orzeczenia ETPC w działaniu organów wewnętrznych państwa

zobowiązuje go jednak do wzięcia pod uwagę, w ramach wykonywanej przez siebie kontroli konstytucyjności norm, standardów formułowanych przez ETPC w celu eliminowania ewentualnych kolizji między nimi”.

Przedstawiona w uzasadnieniu wyroku linia orzecznicza ETPC wzmocniła konkluzję Trybunału, że brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenie woli w przedmiocie włączenia ich gruntów do obwodów łowieckich i w konsekwencji nałożenia na nich określonych obowiązków, stanowi nieproporcjonalne naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie prawa własności.

W przywołanym wyroku Trybunał nie kwestionował bowiem samej procedury tworzenia obwodów łowieckich ani - co zaznaczono - nie oceniał każdego z osobna ograniczenia prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego. Stwierdził, że ograniczenia prawa własności związane z objęciem nieruchomości gruntowych granicami obwodu łowieckiego i wprowadzeniem na ich obszarze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego, a w szczególności sposób ich wprowadzania oraz wykonywania niektórych uprawnień wynikających z prawa łowieckiego przez organy administracji i osoby trzecie, nie spełniają przesłanki odpowiedniej ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Trybunał wykazał ponadto, że rozwiązania przyjęte w prawie łowieckim służąc ochronie konstytucyjnej wartości jaką jest ochrona środowiska, mają charakter paternalistyczny.

Kończąc rozważania Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ma świadomość trudności zadania, przed którym stoi ustawodawca dostosowujący prawo łowieckie do niniejszego rozstrzygnięcia i jednocześnie w celu zapobieżenia powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów łowieckich oraz zmianę granic dotychczasowych, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 u.p.ł. o maksymalny okres osiemnastu miesięcy.

Zatem zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis art. 27 ust. 1 u.p.ł. utracił moc z dniem 22 stycznia 2016 r., wobec czego w dacie wniesienia niniejszej skargi już nie obowiązywał. Oceniając skutki orzeczenia TK trzeba mieć na uwadze przede wszystkim brzmienie art. 190 Konstytucji RP, który stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (ust. 1). Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (ust. 3).

Wprawdzie w orzecznictwie brak jest jednomyślności co do oceny skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w sytuacji odroczenia w czasie utraty mocy obowiązującej norm prawnych uznanych za niekonstytucyjne, jednak tutejszy Sąd w pełni podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowane w wyrokach z dnia 3 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OSK 2310/14 i II OSK 2311/14) - dostępne na stronie internetowej pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl), że akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48). Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych. Ponadto, jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego (por. wyrok z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt III PK 96/06, OSNP z 2008 r., nr 5- 6, poz. 61).

W uzasadnieniu jednego z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że w orzecznictwie zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych dominuje stanowisko wskazujące na konieczność eliminowania z obrotu prawnego wydanych przed ogłoszeniem wyroku Trybunału rozstrzygnięć opartych na podstawie



przepisów, których niekonstytucyjność stwierdził Trybunał oraz wydanych w przedmiocie zastosowania tych przepisów wyroków sądowych, względnie użycia innych środków procesowych w celu sanacji stanu niekonstytucyjności, w obszarze stosowania prawa i jego kontroli (np. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1075/06). W sądownictwie administracyjnym zwraca się uwagę, iż określenie „moc powszechnie obowiązująca”, użyte w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, przybliży walor wyroków TK do źródeł prawa obowiązującego w rozumieniu 87 ust. 1 Konstytucji, w zakresie dotyczącym adresatów, którzy powinni zapadłe judykaty respektować i dokonywać ich wdrożenia (vide: wyrok z dnia 14 października 2015 r. sygn. akt I OSK 54/14 – dostępny na stronie internetowej pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Mając powyższe na względzie Sąd w składzie orzekającym zgodził się ze skarżącymi, że uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją przepis prawa nie może być stosowany przez sądy i inne organy w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzeczenia Trybunału. To zaś oznacza, że przepis art. 27 ust. 1 u.p.l. nie może być stosowany, poczynając od daty jego uchwalenia.

W rezultacie tutejszy Sąd odmówił zastosowania art. 27 ust. 1 u.p.l. stanowiącego podstawę wydanego rozporządzenia uznając, że od samego początku przepis ten nie odpowiada standardom konstytucyjnym, ingerując nieproporcjonalnie w prawo własności prywatnej. Zaskarżone rozporządzenie niewątpliwie narusza interes prawny skarżących, gdyż ingeruje bezpośrednio w przysługujące im prawo własności do działek objętych reżimem obwodu łowieckiego nr 104. W świetle wcześniejszych wywodów istotność naruszenia prawa skarżonym rozporządzeniem w części obejmującej nieruchomości skarżących jest oczywista.

Z akt sprawy wynika, że skarżący są właścicielami działek zlokalizowanych w obrębie obwodu łowieckiego. W związku z tym Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia w części dotyczącej tych nieruchomości, co znalazło odzwierciedlenie w pkt 1 wyroku. Sąd nie mógł stwierdzić nieważności przedmiotowego rozporządzenia w całości, gdyż uprawniony był do orzekania jedynie w granicach naruszonego przedmiotową uchwałą interesu prawnego skarżących. Zaskarżone rozporządzenie narusza ten interes, ale tylko w takim zakresie, w jakim ingeruje bezpośrednio w przysługujące im prawo własności do nieruchomości, a w związku z tym przedmiotem rozstrzygnięcia mogły być tylko te postanowienia zaskarżonego rozporządzenia, które dotyczą obwodu łowieckiego w części, która obejmuje nieruchomości należące do skarżących. Nadto powierzchnia ogólna przedmiotowego obwodu łowieckiego podana w rozporządzeniu względem powierzchni wyłączonej z gospodarki łowieckiej mocą niniejszego wyroku pozwala na przyjęcie, że nie istnieją przesłanki uzasadniające założenie, aby funkcjonowanie całego obwodu łowieckiego okazało się niemożliwe, czy też w szczególny sposób utrudnione.

Mając na uwadze powyższe Sąd uwzględnił skargę na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. Na zasądzone koszty składają się: uiszczony wpis od skargi, opłata skarbową od pełnomocnictwa oraz wynagrodzenie pełnomocnika radcy prawnego stosowne do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. poz. 1804 ze zm.).