



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2283

Sygn. akt II SA/Lu 442/17



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc - Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 listopada 2017 r.

sprawy ze skargi A. K.

na uchwałę Sejmiku Województwa Lubelskiego

z dnia 27 marca 2015 r., nr VI/88/2015

w przedmiocie podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 147 w części obejmującej nieruchomość składającą się z działek ewidencyjnych nr 197/7 i nr 197/10, stanowiącą własność A. K., objętą księgą wieczystą nr [...] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Puławach.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr VI/88/2015 z dnia 27 marca 2015r. Sejmik Województwa Lubelskiego dokonano podziału województwa lubelskiego na 329 obwodów łowieckich. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Województwa Lubelskiego

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wniosła, po uprzednim wezwaniu pismem z dnia 9 lutego 2017 r. do usunięcia naruszenia prawa, A. K.. Uzasadniając skargę wyjaśniła, że zaskarżoną uchwałą utworzono między innymi obwód łowiecki nr 147, administrowany przez Koło Łowieckie nr 57 „Debra”, obejmujący między innymi będące jej własnością działki rolne o numerach ewidencyjnych 197/7 i 197/10 położone w miejscowości Wólka Nowodworska, wpisane do księgi wieczystej pod numerem [...]. Skarżąca zaznaczyła, że podstawą prawną podjęcia zaskarżonej uchwały był art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, 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. (sygn.. akt P 19/13), którym stwierdził jego niezgodność z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. 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. Zdaniem skarżącej uchwała została podjęta w sposób naruszający jej konstytucyjne prawa i wolności, skoro nie została jej zapewniona prawnie skuteczna możliwość sprzeciwienia się włączeniu posiadanej nieruchomości do obwodu łowieckiego, jak wymaga tego art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W jej ocenie wejście w życie wyroku Trybunału skutkuje tym, że należy przyjąć fikcję prawną, jakoby niekonstytucyjny przepis nigdy nie obowiązywał, a przynajmniej nie obowiązywał w chwili wejścia w życie Konstytucji. Brak podjęcia przez Sejmik na skutek wezwania do naruszenia prawa czynności niezbędnych do usunięcia stanu naruszenia jej konstytucyjnych wolności i praw skutkuje koniecznością wystąpienia na drogę sądową i w kontekście powyższych uwag czynie skargę zasadną.

W odpowiedzi na skargę Marszałek Województwa Lubelskiego wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi wyjaśnił, że fakt wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014r. (P 19/13) orzekającego o niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie nie uniemożliwił podjęcia przez Sejmik Województwa Lubelskiego w dniu 27 marca 2015 r. uchwały w sprawie podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie. Trybunał wyznaczył bowiem prawodawcy termin osiemnastu miesięcy, licząc od dnia jego ogłoszenia, na dokonanie stosownej nowelizacji wspomnianego przepisu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w razie skorzystania z tej możliwości do nadejścia wskazanego terminu uznany za niezgodny z konstytucją przepis zachowuje moc obowiązującą, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów. W podobnym tonie wypowiedział się również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 lipca 2003r. III CZP 45/03 opubl. w Lrgalis). Pomimo zatem obowiązywania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014r. Sejmik Województwa Lubelskiego posiadał umocowanie do dokonania w dniu 27 marca 2015 r. podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie. Ponadto, zdaniem Marszałka, utrata mocy obowiązującej art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie na skutek wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie spowodowała z mocy prawa wyeliminowania z obiegu prawnego zaskarżonej uchwały. Tego typu uchwały należy zakwalifikować do aktów stosowania prawa o charakterze indywidualnym. Dlatego też trudno zastosować byłoby do nich regułę, zgodnie z którą po utracie mocy obowiązującej przepisu ustawy zawierającego normę delegującą do wydania aktu wykonawczego, utraciły one moc obowiązującą. Organ zwrócił ponadto uwagę, że do chwili obecnej nie dokonano postulowanej zmiany w zakresie zakwestionowanej regulacji. Sejmik Województwa Lubelskiego utracił więc podstawę prawną do zmiany zaskarżonej uchwały. Marszałek zwrócił również uwagę, że stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie gospodarka łowiecka prowadzona jest przez dzierżawców i zarządców w obwodach łowieckich. Każdy obwód łowiecki, jak stanowi art. 28 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, podlega wydzierżawieniu kołu łowieckiemu. Umowy te zawierane są z właściwymi starostami (obwody polne) lub dyrektorami regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Nie ulega więc

wątpliwości, że podział województwa na obwody łowieckie pełni istotną rolę w zakresie gospodarki łowieckiej. Wynika stąd niezbicie, że unieważnienie w całości lub w części uchwały dotyczącej podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie uniemożliwi prowadzenie gospodarki łowieckiej oraz doprowadzi do rozszerzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody łowieckie. W takim przypadku nieruchomości znajdujące się w granicach unieważnionych obwodów łowieckich zostaną objęte hipotezą normy art. 50 ust. 2 ustawy Prawo łowieckie. Marszałek podkreślił również, że żaden z właścicieli gruntów wchodzących w skład projektowanych obwodów łowieckich nie zgłaszał potrzeby dokonania stosownego wyłączenia tych nieruchomości z obwodów łowieckich.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna. Stosownie do art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U z 2016r. poz. 486 ze zmianami) w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia skargi, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Bez wątplenia skarżąca naruszenie własnego interesu prawnego wykazała, skoro stanowiące jej własność działki nr ewid. 197/7 i 197/10 zostały bez jej zgody włączone do obwodu łowieckiego nr 147, co powoduje realne ograniczenie wykonywanie jej prawa własności. Słusznie wskazała również skarżąca, że stanowiący podstawę zaskarżonej uchwały art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1295) został uznany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., (P 19/13 opubl. w Dz.U. z 2014 r., poz. 951) za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym Trybunał odroczył utratę jego mocy obowiązującej do dnia 22 stycznia 2016 r. Stwierdzając niezgodność wspomnianego przepisu z Konstytucją RP Trybunał wskazał przede wszystkim na brak szczególnych środków prawnych pozwalających właścicielom nieruchomości na wyłączenie nieruchomości stanowiących przedmiot ich własności spod reżimu obwodu łowieckiego. Podstawowym zaś skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest obowiązek prowadzenia na jej terenie gospodarki łowieckiej przez podmiot nie będący jej właścicielem. Trybunał zwrócił uwagę, że jedną z form ingerencji w prawo własności związaną z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest przyznanie dzierżawcom i zarządcóm obwodów łowieckich prawa do wyznaczania i oznakowywania zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz do wznoszenia urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (art. 12 Prawa łowieckiego). Na dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich został nałożony również obowiązek dokarmiania zwierzyny, w szczególności wtedy, gdy w istotny sposób może to wpłynąć na zmniejszenie szkód wyrządzanych przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych oraz w gospodarce leśnej (art. 13 Prawa łowieckiego). Trybunał stwierdził, że realizacja tego obowiązku może wiązać się z naruszeniem prawa własności nieruchomości, gdyż ustawodawca nie uzależnił dopuszczalności dokonywania czynności związanych z dokarmianiem zwierzyny od uzyskania uprzedniej zgody właściciela. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich są uprawnieni do naruszania prawa do korzystania z nieruchomości w celu realizacji obowiązku wyznaczonego przez normę wyrażoną w art. 13 Prawa łowieckiego. 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 ocenie Trybunału 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 Prawa łowieckiego. Stanowi ona, że dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich oraz właściciele, posiadacze i zarządcy gruntów są obowiązani zawiadomić właściwy organ Inspekcji Weterynaryjnej (verba legis Państwowej 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. Trybunał zauważył, że mimo nakładanych obowiązków 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. Właścicielowi nie przysługują także 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. Trybunał stwierdził również, że 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 itp.), nie jest konieczny dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. W jego ocenie swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich. Wprawdzie ochrona środowiska stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jednak ograniczenia te powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych, tu: wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrony prawa własności. W ocenie Trybunału, analiza rozwiązań przyjętych w prawie łowieckim oraz w innych aktach przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony.

Rację ma skarżąca, że stwierdzenie niezgodności art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją RP oznaczało, że utracił on moc obowiązującą i nie mógł stanowić podstawy do wydania zaskarżonej uchwały. Z kolei zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądu, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Odmiennej oceny nie uzasadnia wydanie uchwały w czasie biegu osiemnastomiesięcznego okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej wspomnianego przepisu. W wyroku z dnia 3 grudnia 2014r. (II OSK 2310/14, także w wyrokach z 3 grudnia 2014r. II OSK 2311/14 i 24 listopada 2016r. II OSK 375/15 i podane tam orzecznictwo opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się do problematyki wpływu odroczenia mocy obowiązującej norm prawnych uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą na rozpoznawanie spraw, wrócił uwagę na konieczność odczytywania tej instytucji w świetle konieczności maksymalnego zagwarantowania przestrzegania Konstytucji, praw jednostki, autonomii orzeczniczej sądów i ekonomii procesowej. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, 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 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). Sąd zwrócił ponadto uwagę, że brak jest także podstaw, by kończyć postępowanie na podstawie "chwilowo" konstytucyjnych przepisów, a następnie wznowiać zakończone w ten sposób postępowania. Takie działanie sądów byłoby dysfunkcyjne. W ocenie sądu odsyłanie w niektórych kategoriach spraw na drogę wznowienia postępowania byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej z uwagi na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych. Sąd podkreślił, że sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego, zobowiązane są brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania konstytucyjnego przepisu. Wskazując przyczyny uznania za niezgodne z Konstytucją RP przepisów art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 ustawy Prawo łowieckie, a także przyczyny odroczenia utraty przez nich mocy, wskazane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenia 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 konsekwencji, pomimo przesunięcia w czasie o 18 miesięcy utraty mocy obowiązującej wspomnianych przepisów, Naczelny Sąd Administracyjny za uzasadnioną uznał odmowę ich zastosowania jako niekonstytucyjnych wobec wprowadzenia nieproporcjonalnych ograniczeń prawa własności. Pogląd ten w całości podziela także sąd w rozpoznawanej sprawie. Zaznaczyć należy, że sądy orzekają na podstawie procedur, w obrębie których toczy się postępowanie i z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz przysługujących im kompetencji. Sąd powinien zatem uwzględnić istniejący stan niekonstytucyjności w postępowaniach nie zakończonych prawomocnym rozstrzygnięciem (M. Safjan, Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2003, z. 3, s. 15-16). W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., (I OPS 9/09 opubl. w CBOSA) potwierdzono, iż Naczelny Sąd Administracyjny powinien uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego na podstawie którego wydane zostało zaskarżone orzeczenie, nie będąc w takich okolicznościach związanym treścią art.183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie może budzić wątpliwości, że obowiązek ten dotyczy także wojewódzkiego sądu administracyjnego, który nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi, przy dokonywaniu kontroli legalności zaskarżonego aktu wyroki Trybunału, których skutkiem jest utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne, powinien uwzględnić z urzędu. To zaś oznacza, że uzasadnione jest uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 147 w jego części dotyczącej działek nr 197/7 i 197/10 (taki sposób rozstrzygnięcia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w powołanym już wyroku z 3 grudnia 2014r. potwierdzonym następnie w postanowieniu z dnia 25 października 2016r. II OZ 1137/16 opubl. w CBOSA).

Mając na względzie powyższe na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 147 w części obejmującej nieruchomość składającą się z działek ewidencyjnych nr 197/7 i nr 197/10 stanowiącą własność A. K., objętą księgą wieczystą nr [...], prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Puławach.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.