



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 lipca 2019 r.

Poz. 3921

Sygn. akt II SA/Lu 525/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Drwal
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska (sprawozdawca)
Protokolant	Specjalista Beata Basak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 listopada 2018 r.

sprawy ze skargi M. W.

na uchwałę Sejmiku Województwa Lubelskiego

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

w przedmiocie podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie

- I.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 203 w części obejmującej nieruchomość składającą się z działek ewidencyjnych nr 199 i nr 471/2, stanowiącą własność M. W., objętą księgą wieczystą nr [...] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w H.
- II.** zasądza od Sejmiku Województwa Lubelskiego na rzecz M. W. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 525/18

Uzasadnienie

M. W. (dalej jako „skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Sejmiku Województwa Lubelskiego nr VI/88/2015 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie podziału Województwa Lubelskiego na obwody łowieckie (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2015 r., poz. 1566 ze zm.) domagając się stwierdzenia jej nieważności w części ustanawiającej obwód łowiecki nr 203 w części obejmującej nieruchomość w miejscowości Aurelin (gmina Uchanie) stanowiącego własność skarżącego, składającą się z działek ewidencyjnych nr 199 i nr 471/2, objętą księgą wieczystą nr [...] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w H.

W złożonej skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności ww. uchwały, wskazując, że podstawą prawną podjęcia uchwały Sejmiku nr VI/88/2015 był art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, 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 stwierdzono niezgodność art. 27 ust. 1 ustawy prawo łowieckie 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.

Skarżący podniósł, że uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr VI/88/2015 została podjęta w sposób naruszający konstytucyjne prawa i wolności wnoszącego, któremu nie została 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. Ponadto, pozostawanie w obrocie prawnym powyżej wskazanej uchwały mimo braku istnienia podstawy prawnej oznacza istnienie stanu istotnego i rażącego naruszenia prawa, albowiem uchwała Sejmiku wywierająca bezpośrednie skutki prawne w sferze uprawnień i obowiązków osób trzecich (w tym właściciela 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 jej podejmowaniu naruszał konstytucyjnie chronione uprawnienia właściciela nieruchomości.

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 Legalis).

Pomimo zatem obowiązywania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014r. (sygn. akt P 19/13) Sejmik Województwa Lubelskiego posiadał umocowanie do dokonania w dniu 27 marca 2015 r. podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie.

Ponadto, zdaniem Marszałka, stosownie do art. 8 ust. 1 prawa łowieckiego gospodarka łowiecka powadzona jest przez dzierżawców i zarządców w obwodach łowieckich. Każdy obwód łowiecki, jak stanowi art. 28 ust. 1 prawa łowieckiego, 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, jak wskazuje organ, że podział województwa na obwody łowieckie pełni istotną rolę w zakresie gospodarki łowieckiej. Wynika stąd niezbicie, iż unieważnienie w całości lub w części uchwały dotyczącej podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie uniemożliwi prowadzenie w województwie lubelskim gospodarki łowieckiej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, zważył co następuje.

W myśl przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302), dalej jako "p.p.s.a.", Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu rozumienie się takiego rodzaju naruszenie prawa, które prowadzi do skutków, które nie mogą być tolerowane w państwie prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała będąca aktem prawa miejscowego pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W piśmiennictwie wskazuje się, iż taki charakter mogą mieć naruszenia prawa ustrojowego, prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik,

Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001 r., nr 1-2, s. 101-102).

Skarga jest zasadna. Dotyczy ona bowiem uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego wydanej na podstawie przepisu art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (obecnie t.j. z 2015 poz. 2168 ze zm.), który "przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości" został uznany przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13 za "niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

Wyrok Trybunału został wydany w związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy przepisy art. 26 i art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości, są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, oraz z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności.

Przepis art. 26 p.l. stanowił, że "w skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

- 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono wykonywania polowania;
- 2) tereny w granicach administracyjnych miast; jeżeli jednak granice te obejmują większe obszary leśne lub rolne, z obszarów tych może być utworzony obwód łowiecki lub mogą być one włączone do innych obwodów łowieckich;
- 3) tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości;
- 4) budowle, zakłady i urządzenia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń".

Z kolei przepis art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego przewidywał, że "podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej".

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 zarządcom 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.

Nie ulega zatem wątpliwości, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu art. 26 i art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, na podstawie którego została podjęta zaskarżona uchwała, stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Zgodnie bowiem 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 2007r. 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, aby 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 prawa łowieckiego, 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 uwzględniać 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 p.p.s.a. 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.

Skarżący domagał się stwierdzenia zaskarżonej uchwały w części dotyczącej jego nieruchomości, a zatem mając na uwadze przytoczony wyrok TK należało stwierdzić nieważność spornej uchwały w zaskarżonej części.

Mając powyższe na uwadze Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 203 w części obejmującej nieruchomość składającą się z działek ewidencyjnych nr 199 i nr 471/2, objętą księgą wieczystą nr [...] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w H.

O kosztach orzeczonego na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.