



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 stycznia 2020 r.

Poz. 5

Sygn. akt II SA/Lu 73/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 maja 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska Asesor sądowy Jerzy Parchomiuk
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Jolanta Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2019 r.

sprawy ze skargi K. P. i T. P.

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 117 w części obejmującej nieruchomości składającą się z działki nr ewidencyjny 892, położonej w miejscowości Kamionka gmina Kamionka, stanowiącą własność K. P. i T. P., objętą księgą wieczystą nr (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Lubartowie;
- II. zasądza od Sejmiku Województwa Lubelskiego na rzecz K. P. i T. P. 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 73/19

Uzasadnienie

K. i T. P. wnieśli 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, domagając się stwierdzenia jej nieważności.

Skarżący wskazali, że zaskarżoną uchwałą utworzono m.in. obwód nr 117 administrowany przez Koło Łowieckie Knieja w Lubartowie, na obszarze którego skarżący posiadają nieruchomości oznaczoną jako działka nr ewid. 892 (nr Kw (...)) w miejscowości Kamionka. Podstawą prawną tej uchwały był

art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2033), dalej jako „Pr. łow.”, 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., P 19/13.

W wyroku tym Trybunał stwierdził niezgodność tego przepisu 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 praw w sytuacji sprzeciwu wobec wykorzystywania należącej do niego nieruchomości na cele związane z organizacją i prowadzeniem polowań na zwierzęta. 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.

Skarżący podnieśli, że w świetle tego wyroku zaskarżona uchwała narusza ich konstytucyjne prawa i wolności, gdyż nie została im zapewniona prawnie skuteczna możliwość sprzeciwienia się włączeniu ich nieruchomości do obwodu łowieckiego.

Powołali się przy tym na stanowisko sądów administracyjnych, które wskazują na konieczność eliminowania z obrotu prawnego wydanych przed ogłoszeniem wyroku Trybunału rozstrzygnięć opartych na podstawie przepisów, których niekonstytucyjność stwierdził Trybunał (np. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1075/06), a więc przepis art. 27 ust. 1 Pr. łow. nie może być stosowany poczynając od daty jego uchwalenia (zob. II SA/Łd 398/16, II SA/Sz 312/17, II SA/Sz 546/17, II SA/Kr 548/17, IV SA/Wa 42/18), jak również wyroki tutejszego sądu: II SA/Lu 441/17, II SA/Lu 442/17).

W odpowiedzi na skargę Marszałek Województwa Lubelskiego wniósł o jej oddalenie.

Wyjaśnił, że uchwała została poddana procedurze konsultacyjnej zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.) oraz uchwałą Sejmiku Województwa Lubelskiego Nr XLVII/824/10 z dnia 10 września 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego i sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 124, poz. 2157 ze zm.)

Zdaniem Marszałka, wejście w życie wyroku TK z dnia 10 lipca 2014 roku (P 19/13) nie uniemożliwiło podjęcia zaskarżonej uchwały. Trybunał wyznaczył bowiem ustawodawcy - na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP - termin osiemnastu miesięcy, licząc od dnia jego ogłoszenia, na dokonanie nowelizacji art. 27 ust. 1 Pr. łow. 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 związku z tym, pomimo obowiązywania wyroku TK z dnia 10 lipca 2014 roku (P 19/13), Sejmik posiadał umocowanie do podjęcia zaskarżonej uchwały.

Ponadto Marszałek podniósł, że podział województwa na obwody łowieckie pełni istotną rolę w zakresie gospodarki łowieckiej, a więc unieważnienie w całości lub w części zaskarżonej uchwały uniemożliwi prowadzenie w województwie lubelskim takiej gospodarki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga została wniesiona na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U z 2018 r. poz. 913 ze zm.) w aktualnym brzmieniu, obowiązującym w dacie wniesienia skargi, zgodnie z którym, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Z kolei zgodnie z 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.

W niniejszej sprawie kwestia legitymacji procesowej skarżących nie budzi wątpliwości, gdyż są oni właścicielami działki nr ewid. 892, która leży w obszarze objętym obwodem łowieckim nr 117, utworzonym zaskarżoną uchwałą. Włączenie tej działki do tego obwodu bez zgody skarżących, stanowi ograniczenie ich prawa własności, gdyż przepisy Pr. łow. nakładają na właścicieli działek ograniczenia w korzystaniu nieruchomości związane z koniecznością znoszenia prowadzenia na tych działkach gospodarki łowieckiej. Powyższe świadczy o naruszeniu interesu prawnego skarżących.

Rozpatrując sprawę merytorycznie stwierdzić należy, że skarga jest zasadna.

Przede wszystkim należy wskazać, że zaskarżona uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr VI/88/2015 z dnia 27 marca 2015 r. była już przedmiotem badania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie i we wszystkich wyrokach Sąd stwierdzał jej nieważność w odniesieniu do odpowiednich działek (wyroki z 14 listopada 2017 r., II SA/Lu 441/17 i II SA/Lu 442/17; z 12 lipca 2018 r., II SA/Lu 189/18; z 13 listopada 2018 r., II SA/Lu 525/18; z 13 grudnia 2018 r.; z 7 marca 2019 r., II SA/Lu 46/19). W uzasadnieniach tych wyroków Sąd omawiał kwestię skutków wyroku TK z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13), którą Sąd w niniejszej sprawie podziela.

Bezsporne jest, że wyrokiem tym Trybunał stwierdził niezgodność stanowiącego podstawę prawną zaskarżonej uchwały przepisu art. 27 ust. 1 Pr. łow. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i jednocześnie odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu do dnia 22 stycznia 2016 r. Nie budzi wątpliwości stron w niniejszej sprawie wyrażona przez Trybunał argumentacja tego rozstrzygnięcia. Trybunał wskazywał, że skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest prawo prowadzenia na jej terenie gospodarki łowieckiej przez podmiot nie będący jej właścicielem, co łączy się z całym szeregiem form ingerencji w prawo własności działek włączonych w skład obwodu łowieckiego. Po stronie właścicieli powstaje obowiązek znoszenia tych działań, a jednocześnie nie przysługują im żadne instrumenty prawne umożliwiające wyłączenie jedynie niektórych ograniczeń, wprowadzonych w związku z objęciem jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego. Wprawdzie ochrona środowiska (obejmująca prowadzenie obwodów łowieckich) 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, m.in. wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrony prawa własności. W związku z tym wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, w tym także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony.

Kwestią sporną w niniejszej sprawie jest natomiast to, czy wobec odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu do dnia 22 stycznia 2016 r., było dopuszczalne podjęcie zaskarżonej uchwały w okresie odroczenia tj. w dniu 27 marca 2015 r.

W ocenie Sądu (wyrażonej także już wcześniej we wskazanych wyżej wyrokach dotyczącej zaskarżonej uchwały) należy zgodzić się z argumentacją skarżących, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 27 ust. 1 Pr. łow. oznacza, że przepis ten utracił moc obowiązującą i nie mógł stanowić podstawy do wydania zaskarżonej uchwały.

W orzecznictwie wskazuje się na brak jednolitości poglądów w kwestii oceny skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, na tle art. 190 Konstytucji, zwłaszcza w sytuacji odroczenia w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Sąd w niniejszej sprawie podziela ten pogląd w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że akt normatywny zakwestionowany (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. 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. Brak jest także podstaw, aby kończyć postępowanie na podstawie „chwilowo” konstytucyjnych przepisów, a następnie wznowiać zakończone w ten sposób postępowania. Takie działanie sądów byłoby dysfunkcjonalne, a co więcej – sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady

sprawiedliwości społecznej. 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. Mając na uwadze te reguły, w orzecznictwie podnosi się, że ze względu na przyczyny uznania za niezgodne z Konstytucją RP przepisów art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 Pr. łow., a także przyczyny odroczenia utraty przez nich mocy, tj. brak mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenia woli w przedmiocie włączenia ich gruntów do obwodów łowieckich i w konsekwencji nałożenie na nich określonych obowiązków, co stanowi nieproporcjonalne naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie prawa własności, stosowanie „chwilowo” konstytucyjnego (do upływu terminu odroczenia wyroku TK P19/13) przepisu art. 27 Pr. łow. byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji, pomimo przesunięcia w czasie o 18 miesięcy utraty mocy obowiązującej wspomnianych przepisów, uzasadniona jest odmowa ich zastosowania jako niekonstytucyjnych wobec wprowadzenia nieproporcjonalnych ograniczeń prawa własności (por. wyroki NSA z 3 grudnia 2014 r., II OSK 2310/14 i II OSK 2311/14; z 24 listopada 2016 r. II OSK 375/15 oraz powoływane tam orzecznictwo).

Z tego względu Sąd w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że art. 27 ust. 1 Pr. łow. nie może być stosowany, poczynając od daty jego uchwalenia.

Sąd podtrzymuje stanowisko wyrażane we wcześniej wydanych wyrokach dotyczącej tej samej zaskarżonej uchwały, że sąd administracyjny powinien uwzględnić istniejący stan niekonstytucyjności w postępowaniach niezakończonych prawomocnym rozstrzygnięciem. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 r. (I OPS 9/09) stwierdzono, że 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.

W świetle powyższego, niezasadny jest argument Marszałka Województwa Lubelskiego, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały może uniemożliwić prowadzenie prawidłowej gospodarki łowieckiej w województwie. Wskazać bowiem należy, że ustawodawca wdrożył już regulacje mające stanowić wykonanie wyroku Trybunału (por. art. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 651). Nowe regulacje mają zapewnić właścicielowi nieruchomości objętej obwodem łowieckim możliwość ochrony prawnej, w tym zgłaszania uwag do projektu uchwały w sprawie podziału na obwody łowieckie, zgłoszenia zakazu prowadzenia polowań, jak również żądania odszkodowania za rzeczywistą szkodę poniesioną na skutek niemożności korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Natomiast okoliczność, że zaskarżona uchwała została poddana procedurze konsultacji, pozostaje bez wpływu na ocenę jej legalności, determinowaną skutkami stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Sąd uwzględnił skargę i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 117 w części obejmującej nieruchomość składającą się z działki nr ewid. 892, położonej w miejscowości Kamionka, stanowiącą własność skarżących, objętą księgą wieczystą nr (...), prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Lubartowie; o kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.