

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 roku, w sprawie o sygn. akt P 19/13, o stwierdzeniu niezgodności art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją dla funkcjonowania obwodów łowieckich oraz umów dzierżawy obwodów łowieckich

Sporządzona przez Dr hab. Annę Młynarską-Sobaczewską, prof. INP PAN

Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich INP PAN

I. Zagadnienia wstępne

Postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2013 roku Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 roku - Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 roku Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: prawo łowieckie lub Ustawa) poprzez dopuszczanie utworzenia obwodów łowieckich obejmujących nieruchomości prywatną, bez udziału jej właściciela, są zgodne z art. 64 ust.

1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt P 19/13. W wyroku z dnia 10 lipca 2014 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 ustawy prawo łowieckie jest niezgodny z Konstytucją oraz, że traci on moc obowiązującą w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis nie zawiera odpowiednich środków prawnych dla ochrony praw właściciela nieruchomości objętej obwodem łowieckim i jako taki jest niezgodny z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zważywszy, że przepis art. 27 prawa łowieckiego był kilkakrotnie nowelizowany, jednakże, od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 1995 roku, nie przewidywał on współudziału właścicieli prywatnych nieruchomości przy wytyczaniu granic obwodów łowieckich. Tak wytyczone obwody funkcjonują obecnie w praktyce i są wydierżawiane kołom łowieckim

W sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa były prowadzone prace nad nowelizacją przepisu art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego (Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw; druk sejmowy nr 2970). Do dnia sporządzenia niniejszej opinii przepis nie został znnowelizowany, a w dniu 8 października 2015 roku odbyło się ostatnie posiedzenie Sejmu VII kadencji, przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na 25 października 2015 roku. 18 miesięczny termin odroczenia wejścia w życie wyroku upływa w dniu 22 stycznia 2016 roku.

W związku z obowiązującą zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych, w tym procesie legislacyjnego, niewykluczone, że w terminie do dnia 22 stycznia 2016 roku nie wejdzie w życie nowelizacja art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, a obecnie obowiązujący przepis utraci moc w tej dacie.

W związku z utratą mocy obowiązującej przez przepis art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 prawa łowieckiego z dniem 22 stycznia 2016 roku oraz w związku z obawą, że ustawodawca nie zdąży znowelizować przepisu w tym terminie, powstają następujące wątpliwości prawne:

1. Czy utrata mocy obowiązującej przez przepis art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 prawa łowieckiego spowoduje, że uchwały sejmików wojewódzkich w sprawie podziału województw na obwody łowieckie (akty prawa miejscowego) również tracą moc obowiązywania?
2. Czy obecnie wytyczone obwody łowieckie przestaną obowiązywać z dniem 22 stycznia 2016 roku?
3. Jaki wpływ na obecnie obowiązujące umowy dzierżawy obwodów łowieckich ma upływ wyżej wskazanego terminu?

Podstawy prawne opinii:

Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o następujące akty prawne:

1. ustawę z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483);
2. ustawę z dnia 13 października 1995 roku - Prawo łowieckie (t. j. Dz. U. z 2013 roku, poz. 1226);
3. ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 roku - Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2014, poz. 121);
4. ustawę z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (t. j. Dz. U. z 2015, poz. 1064);
5. ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2015, poz. 1392);
6. ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012, poz. 270);
7. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawcze (Dz. U. z 2002 Nr 100, poz. 908);

Klauzula poufności

Niniejsza opinia jest adresowana wyłącznie do Polskiego Związku Łowieckiego i nie może być ujawniana, cytowana ani nie może stanowić źródła informacji dla jakiegokolwiek innej osoby bez uprzedniej pisemnej zgody jej autora.

II. Prawo łowieckie. Obecny stan prawny

Zgodnie z art. 4 ust. 1 prawa łowieckiego, gospodarka łowiecka to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny. Jak stanowi art. 8 ust. 1 Ustawy, prowadzona jest w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców. Ustawa w art. 23 ust. 1 definiuje obwód łowiecki jako obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy obwody łowieckie dzielą się na leśne oraz polne. Tworzenie obwodów łowieckich odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w art. 25 Ustawy, tj. wymaganiami: 1) optymalnego zaspokojenia potrzeb w zakresie ochrony, zachowania i rozwoju preferowanych gatunków zwierzyny; 2) unikania dzielenia zbiorników wodnych; 3) ustalania przebiegu granic po naturalnych lub wyraźnych znakach w terenie. Z mocy art. 26 Ustawy, w skład obwodów łowieckich nie wchodzi: 1) parki narodowe i rezerwaty 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.

Procedurę utworzenia obwodu łowieckiego określa art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. Zgodnie z nim podziału na obwody 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. Opinie te mają jednak charakter niewiążący (Adam Pązik, *Komentarz do art. 27 ustawy prawo łowieckie*, Baza Prawna Lex nr 10154). Zgodnie z art. 28 ust. 1 prawa łowieckiego, obwody są wydzierżawiane kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego wtedy, gdy inne koło łowieckie nie jest zainteresowane ich wydzierżawieniem.

Treść umowy dzierżawy obwodu łowieckiego określają przepisy art. 29a - 31 prawa łowieckiego. W kwestiach nieuregulowanych do umów dzierżawy obwodów łowieckich mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego (art. 29 ust. 3 prawa łowieckiego). Ustawa przewiduje też okoliczności w jakich następuje rozwiązanie stosunku dzierżawnego. Może to nastąpić w przypadku: 1) wyłączenia obwodu łowieckiego z wydzierżawienia; 2) rozwiązania koła łowieckiego; 3) zgodnego oświadczenia stron (art.

29 ust. 2 prawa łowieckiego) oraz w przypadkach określanych w umowie (art. 29 ust. 1 pkt 7 prawa łowieckiego).

III. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 roku

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 prawa łowieckiego z Konstytucją przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego upoważnia sejmik województwa do podziału województwa na obwody łowieckie przy jednoczesnym obciążeniu właściciela nieruchomości licznymi obowiązkami określonymi w Ustawie oraz przy ograniczeniu jego prawa własności.

Podstawowym skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest obowiązek prowadzenia na terenie tej nieruchomości gospodarki łowieckiej przez podmiot niebędący jej właścicielem. Natomiast po stronie właścicieli powstaje obowiązek znoszenia działań polegających na prowadzeniu gospodarki łowieckiej przez dzierżawców lub zarządców oraz obowiązek znoszenia wykonywania polowania przez uprawnione podmioty.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kształtując model gospodarki łowieckiej, prawodawca nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości. Przede wszystkim, nie zostały ustanowione nonny, które przyznawałyby właścicielom kompetencje opiniotwórcze czy uzgodnieniowe w procesie tworzenia lub zmiany granic obwodu łowieckiego. Nie przewidziano także żadnych szczególnych instrumentów prawnych zapewniających ochronę prawa własności. Ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych, a taką wartością jest ochrona prawa własności.

Powyższe legło u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją przepisu art. 27 ust. 1 prawo łowieckie.

Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć wejście w życie wyroku o maksymalny, wskazany w art. 190 ust. 3 Konstytucji, termin 18 miesięcy. Wskazał, że ustawodawca stoi przed trudnym zadaniem dostosowania prawa łowieckiego do orzeczenia, a jednocześnie w tym czasie należy zapobiec powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów łowieckich.

IV. Kontrola przepisów przez Trybunał Konstytucyjny

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności

ustaw z Konstytucją. Określany jest mianem „ustawodawcy negatywnego”, ponieważ uznanie, że doszło do naruszenia norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji skutkuje utratą mocy obowiązującej takiego aktu lub przepisu. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. W doktrynie zaistniał spór co do skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, tj. czy stwierdzenie niekonstytucyjności ma moc wsteczną *ex tunc*, czy jedynie ma skutki na przyszłość, od dnia wejścia w życie wyroku, tj. *ex nunc*. Na potrzeby niniejszej opinii, analizy wymagają jednak w szczególności skutki wywoływane przez orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności przepisu, przy jednoczesnym odroczeniu utraty przez niego mocy obowiązującej, o czym stanowi art. 190 ust. 3 Konstytucji. Rozważenia wymagają nie tylko czasowe ale i przedmiotowe skutki orzeczenia stwierdzającego nieważność przepisu.

4.1. Prawne skutki orzeczenia

W orzecznictwie niejednokrotnie była poruszana kwestia skutków prawnych jakie wywołuje odroczenie przez Trybunał utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Sytuacja ta prowadzi do obowiązywania przez określony czas przepisów niezgodnych z Konstytucją, a to, w konsekwencji, powoduje wątpliwości, czy w okresie odroczenia należy przepis ten stosować oraz czy z dniem utraty mocy obowiązującej zniweczone są skutki, jakie przepis wywołał w obrocie prawnym. Konstytucja dość lakonicznie traktuje uregulowanie skutków orzeczeń Trybunału, poświęcając im artykuł 190, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału:

1. mają moc powszechnie obowiązującą, co oznacza, że wszystkie inne organy władzy publicznej mają obowiązek stosowania i przestrzegania tych orzeczeń (Z. Czeszejko-Sochacki, Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie klasyfikacja i skutki prawne, PiP 2000, nr 12, s. 28). Zasada ta dotyczy, rzecz jasna, także organów stosujących prawo, to jest sądów i organów administracji publicznej.
2. są ostateczne, a zatem niezmiennalne przez żaden organ władzy publicznej, stanowią zarazem samoistny i niezależny od woli innych organów państwowych (Por. P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2009, s. 15.) akt władczy państwa, przesądzający o treści obowiązującego prawa.
3. wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, co oznacza, że utrata mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją następuje w tym momencie. Trybunał może odroczyć utratę mocy obowiązującej, przy czym odroczenie ma konstytucyjnie zakreślone maksymalne ramy. Jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej (do osiemnastu miesięcy w

przypadku ustawy, dwunastu miesięcy w przypadku innych aktów normatywnych).

4. o ile stanowią o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne rozstrzygnięcie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, to stanowią podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Ta ostatnia reguła konstytucyjna stanowi zatem o konsekwencjach orzeczeń TK wobec zakończonych postępowań sądowych, a dokładniej - prawomocnych orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego, który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją. Polski ustrojodawca przyjął koncepcję wzruszalności orzeczeń w takiej sytuacji, co oznacza, że prawomocne orzeczenia, decyzje administracyjne i inne rozstrzygnięcia, o ile wydane zostały na podstawie aktu normatywnego uznanego za niezgodny z konstytucją mogą zostać zmienione w procesie wznowionym po wydaniu orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność tego aktu. Do rozstrzygania o wznowieniu postępowania lub innego rodzaju wzruszeniu prawomocnego rozstrzygnięcia właściwe są organy prowadzące postępowania zakończone ich wydaniem, zaś regulacja w tym zakresie zawarta jest w ustawach procesowych.

Jak widać, powyższa regulacja konstytucyjna jest dość lakoniczna co do określenia skutków orzeczeń Trybunału, w szczególności skutków odnoszących się do postępowań w indywidualnych sprawach i pozostawia tę materię prawu procesowemu.

Z przytoczonej regulacji wynika natomiast jednoznacznie, że żadne orzeczenie Trybunału wydane w sprawach badania zgodności z Konstytucją nie wywołuje *ex lege* skutków w indywidualnych sprawach, orzeczenia wydane pozostają w mocy do czasu ich wzruszenia.

Użyty w art. 190 ust. 3 konstytucji termin "utrata mocy obowiązującej" nie może być uważany ani za w pełni tożsamy z uchYLENIEM określonego przepisu z mocą *ex nunc*, ani ze stwierdzeniem jego nieważności z mocą *ex tunc*. Oznacza on bowiem w szczególności, iż - choć niezgodny z konstytucją - akt normatywny jednak przez pewien czas obowiązywał, utracić moc obowiązującą mogą bowiem tylko przepisy, które wcześniej cechę taką posiadały. Poza tym ze sfonnułowania tego przepisu ustawy zasadniczej wynika, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność określonego przepisu (przepisów) z konstytucją wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w sposób określony w art. 190 ust. 2 konstytucji, a więc na przyszłość. Oznacza to, że zasadniczo nie ma ono mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania tego przepisu w okresie od dnia jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc z kolei pod uwagę art. 190 ust. 4 konstytucji stwierdzić należy, iż orzeczenia w sprawach indywidualnych, mimo ich wydania

na podstawie obowiązujących przepisów prawa, których niezgodność z konstytucją stwierdził później Trybunał, podlegać mogą weryfikacji w szczególnych trybach postępowania. Utrata mocy obowiązującej w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest więc czymś z założenia innym niż uchylenie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych. Uchylenie nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego przepisu z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia “nowej” regulacji z poprzednio obowiązującą.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który rozstrzyga o zgodności lub niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją (aktami wyższego rzędu) literalnie sformułowany jest w sposób, który sugerowałby jego deklaratoryjny charakter. Trybunał orzeka o zgodności aktu z Konstytucją lub o jego niezgodności, zaś stan niezgodności trwa - logicznie rzecz ujmując - od uchwalenia (chwili wejścia w życie) przepisu. Jednak sama Konstytucja przesądza, że orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, zaś sam Trybunał może odroczyć utratę mocy obowiązującej na wskazany przez siebie czas (w granicach zakreślonych przez Konstytucję, tj do 12 miesięcy wobec aktów normatywnych innych niż ustawa i do 18 miesięcy wobec ustawy). Stan niekonstytucyjności zatem powstaje dopiero z chwilą ogłoszenia (wejścia w życie) orzeczenia. Początkowo sądownictwo, w szczególności Sąd Najwyższy stawał na stanowisko, że orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności winno mieć skutek *ex tunc*, to jest winno przesądzać o nieważności przepisu uznanego za niezgodny konstytucją od początku jego obowiązywania - taki pogląd znaleźć można w orzeczeniu SN .z 10 XI 1999 I CKN 204/98, OSN 2000,

nr 5, poz.94..., pogląd zmierzający w tym samym kierunku zaprezentowany został w orzeczeniach z 16.12.1999 t), CKN 688/98; z 10.11 1999 r., CKN 204/98, OSNC

2000, nr 5, poz. 94 , także wywód w postanowieniu z 7 XII 2000, 111CZP 27/00, OSNAPiUS 2001, nr 10, poz.331 (por. M. Safjan, Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wystąpienie wygłoszone przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego prof. M. Saijana w Komitecie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk 6 stycznia 2003 roku, www.trybunal.gov.pl). Znacznie bardziej jednak w doktrynie - jak i późniejszym orzecznictwie popularny był pogląd o skuteczności *ex nunc* orzeczeń o niekonstytucyjności (por. cytowana w tekście M. Satjana literatura: K. Kolasiński, Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny- zbieżność i rozdzielność funkcji, Przegląd Sądowy 1992, nr 4, s. 30 i n.;

J. Rybak, Trybunał Konstytucyjny a proces kamy, Przegląd Sądowy 1992, nr 10, s.29 i n;

K. Działocha, Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego *de lege ferenda* , PiP 1993, nr 2, s.1 1; Z.

Czeszejko-Sochacki, Skutki prawne..., s.22 i n; tegoż autora, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcie klasyfikacja i skutki prawne , PiP 2002, nr 12, s.20-21. J. Porowski, Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności aktów prawnych /w/ Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, (red. E. Zwierzchowski), s.175; A. Zoll, Skuteczność orzeczeń polskiego s. 239 i n.¹. Wyrok Trybunału ma zatem charakter konstytutywny i rodzi skutki od teraz i na przyszłość. Ta koncepcja została przyjęta w polskiej praktyce działania sądu konstytucyjnego oraz w polskim piśmiennictwie konsekwentnie i niemal jednogłośnie). W orzecznictwie dominujące jest stanowisko, że utrata mocy obowiązującej przepisu zakwestionowanego na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji ma charakter konstytutywny. Oznacza to wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego przepisu przy jednoczesnym zachowaniu wcześniej istniejącego stanu prawnego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 grudnia 2013 roku, sygn. III AUa 814/13). Stanowisko takie zostało wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 3 lipca 2003 roku, w sprawie o sygn. akt 111 CZP 45/03, Sąd Najwyższy uznał, że „określenie późniejszej daty utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego oznacza jego pozostawienie w porządku prawnym. Wyłączone jest wobec tego przyjęcie, że utrata mocy obowiązującej przepisu z upływem określonego terminu mogłaby działać wstecz. Jest to wyjątek od reguły retroakcji przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdyż przesłanki, które przemawiają za przyjęciem skutku wstecznego orzeczenia w razie zastosowania reguły ustawowej (art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji), tracą doniosłość, gdy Trybunał, ważąc konkurujące wartości podlegające konstytucyjnej ochronie, decyduje się na utrzymanie w mocy wadliwego przepisu. Przyjęcie odmiennego rozwiązania wywołuje sprzeczność logiczną, polegającą na uznaniu, że przepis obowiązywał, mimo ogłoszenia wyroku Trybunału, a jednocześnie nie obowiązywał”. Sąd Najwyższy w tej uchwale podkreślił, że Jeżeli Trybunał Konstytucyjny odracza utratę mocy obowiązującej wadliwego przepisu, zachowuje on moc przez okres wskazany w orzeczeniu. Pominięcie w tym okresie wadliwej normy oznaczałoby przekreślenie sensu odroczenia, a więc i sensu art. 190 ust. 3 Konstytucji, który - choć kontrowersyjny - jest jednak obowiązującym prawem”.

Takie stanowisko Sąd Najwyższy zajął też w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 roku, w sprawie o sygn. akt 1 CSK 410/10, gdzie uznał, że „W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się, że określenie późniejszej daty utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego nie może być tłumaczone inaczej niż jego pozostawienie przez oznaczony czas w porządku prawnym i oznacza, iż Trybunał

¹ Por. cytowana w tekście M. Satjana literatura: K. Kolasiński, Sąd Najwyższy a Trybunał Konstytucyjny- zbieżność i rozdzielność funkcji, Przegląd Sądowy 1992, nr 4, s. 30 i n.; J. Rybak, Trybunał Konstytucyjny a proces karny, Przegląd Sądowy 1992, nr 10, s.29 i n; K. Działocha, Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego *de lege ferenda* , PiP 1993, nr 2, s.11; Z. Czeszejko-Sochacki, Skutki prawne..., s.22 i n; tegoż autora, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Pojęcie klasyfikacja i skutki prawne , PiP 2002, nr 12, s.20-21. J. Porowski, Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności aktów prawnych /w/ Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, (red. E. Zwierzchowski), s.175; A. Zoll, Skuteczność orzeczeń polskiego s. 239 i n.

Konstytucyjny, mimo stwierdzenia niezgodności aktu z przepisami wyższego rzędu, działając w granicach kompetencji, utrzymuje w mocy normę prawną. Do wskazanej zatem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego daty utraty mocy obowiązującej przepis musi być uznany za zgodny z Konstytucją, a tym samym wyłączony jest skutek retrospektywny takiego wyroku”. Powyższe podkreśla pozostałe orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Stanowisko to powoduje jednak znaczące komplikacje, które powstają w szczególności sytuacji określania skutków indywidualnych, przy wznowieniu postępowania wskutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę prawomocnego rozstrzygnięcia. Wznowienie postępowania z powodu niekonstytucyjności aktu normatywnego przewidziane jest w przepisach proceduralnych; przewiduje je art. 401¹ kpc, art. 540 § 2 kpk, zaś w procedurze administracyjnej możliwość tę przewiduje art. 145a kpa, zgodnie z którym można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja, przy czym skargę o wznowienie można wnieść w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Również prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje taką możliwość - zgodnie z art. 272 § 1 można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (w tym przypadku skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądowe nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu).

Nie sposób więc nie zauważyć, że wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem następuje po wejściu w życie orzeczenia TK - a zatem prawomocne rozstrzygnięcie kończące wznowiane postępowania było - i jest - w świetle koncepcji skuteczności *ex nunc* prawidłowe i oparte o prawidłowy stan prawny i obowiązujące przepisy. Jednakże ustrojodawca czyni wyłom w przyjętej zasadzie obowiązywania ‘od teraz’ orzeczenia o niekonstytucyjności na rzecz wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć opartych o niekonstytucyjny przepis - choć domniemanie konstytucyjności w chwili wyrokowania nie było obalone. Jednakże to wzruszenie prawomocnego orzeczenia nie jest automatyczne, ani obligatoryjne - może bowiem nastąpić wyłącznie na wniosek strony i w określonym terminie liczonym od chwili wejścia w życie orzeczenia TK o niekonstytucyjności.

Problem określenia indywidualnych skutków orzeczenia o niekonstytucyjności pojawia się także w sytuacji odroczenia utraty mocy obowiązującej dokonanej przez Trybunał. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją, gdy wyrok Trybunału przesądza o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, ale akt ten nadal obowiązuje - do daty określonej w orzeczeniu TK. W takiej sytuacji akt normatywny (przepis) nie korzysta już jednak z domniemania konstytucyjności, co więcej - jest okolicznością notoryjną, że straci moc obowiązującą z powodu niekonstytucyjności w określonym terminie - ale formalnie rzecz biorąc, akt jest częścią prawa obowiązującego, winien być zatem stosowany i być podstawą orzeczeń sądowych. Akt normatywny traktowany jest jednak wówczas jako - wg słów Prezesa TK Bohdana Zdziennickiego - jako 'konstytucyjny warunkowo' (Wystąpienie Prezesa Bohdana Zdziennickiego na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego 20 kwietnia 2010 roku, dostępne na stronie trybunal.gov.pl). W praktyce sądów, w szczególności sądów administracyjnych pojawiła się wobec takich aktów koncepcja odróżniająca ich obowiązywanie od stosowania, zatem akty takie nie są stosowane (skoro uchylone zostało wobec nich domniemanie konstytucyjności). O ile praktyka taka stosowana wobec ustaw może budzić wątpliwości, w świetle zasady podległości sędziego ustawie, to w pełni zasługuje na aprobatę w odniesieniu do aktów podustawowych. Wszak sądy, w tym sądy administracyjne mają kompetencję odmowy stosowania aktów niższych niż ustawa - a praktyka orzecznicza sądów administracyjnych wskazuje, że prawo takie w odniesieniu do aktów co do których TK orzekł niezgodność z ustawą lub Konstytucją staje się już obowiązkiem sądów (patrz np. wyrok NSA z 21 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 256/09). Tak też np. w wyroku WSA w Gliwicach z 31 maja 2012 r., sygn. akt II SA/G1 8/12, sąd administracyjny stwierdził, że odroczenie wejścia w życie orzeczenia TK nie stanowi dla sądu administracyjnego przeszkody do odmowy stosowania przepisu, stanowiącego podstawę prawną rozstrzygnięcia administracyjnego, uznanego przez ten sąd za niezgodny z Konstytucją i ustawą. Jeśli przepis uznany został przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, to fakt ten musi być brany pod uwagę przy kontroli aktu administracyjnego.

Powyższe orzeczenia przesądzają o skutkach odroczenia utraty mocy obowiązującej niezgodnego z Konstytucją przepisu. Stwierdzenie jej utraty nie powoduje zatem *ex lege* uchylecia skutków, jakie dany przepis wywołał w obrocie prawnym.

4.2. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla aktów prawa miejscowego.

Charakter prawny uchwały sejmiku o wyznaczeniu obwodu łowieckiego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, należą akty prawa

miejscowego. Przepis zaś art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy. Przepis art. 18 tej ustawy zawiera przedmiotowy katalog spraw należących do właściwości organu samorządowego, jakim jest sejmik województwa. Ponadto art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa wskazuje, że sejmik województwa podejmuje uchwały w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa. W doktrynie zaznacza się, że uchwały organów samorządu terytorialnego, tak samo jak rozporządzenia, o których mowa w art. 92 Konstytucji, wydawane są na podstawie ustaw i dlatego można je ogólnie nazwać aktami wykonawczymi. Zwraca się uwagę, że akt wykonawczy musi spełniać określone wymogi zarówno w chwili jego wydania, jaki i podczas obowiązywania. Zmianą prawną powodującą nieobowiązywanie aktu wykonawczego może być uchylene przepisu ustawy upoważniającego do wydania tego aktu wykonawczego (Grzegorz Wierczyński, *Gdańskie Studia Prawnicze, Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, Tom XIV, 2005, str. 247). Dodatkowo wskazuje na to również przepis § 32 ust. 1 Zasad technik prawodawczej stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z nim, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Niniejszą zasadę stosuje się również do aktów prawa miejscowego. Tytułem przykładu, jak wskazał w' wyroku z dnia 4 marca 2002 roku Naczelny Sąd Administracyjny w Katowicach, w sprawie o sygn. akt II SA/Ka 3255/01, „Uchylene ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 roku Nr 120, poz. 787) przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) spowodowało utratę mocy obowiązującej uchwał wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej”. Powyższe jest realizacją zasady hierarchiczności źródeł prawa określonej w art. 87 Konstytucji oraz określonej w art. 7 Konstytucji zasady legalności, tj. że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Warto jednakże w tym miejscu wspomnieć, że kontrola zgodności aktów* prawnych z Konstytucją sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny nie obejmuje aktów prawa miejscowego. Te

nie znajdują się ani w katalogu spraw wymienionych w art. 188 Konstytucji, ani w katalogu z art. 3 ust. 1 - 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym. Na podstawie art. 184 Konstytucji to Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W związku z tym stwierdzenie nieważności uchwały sejmiku wojewódzkiego może nastąpić na podstawie wyroku sądu administracyjnego.

Powyższe uwagi mają jednakże zastosowanie dla aktów prawa miejscowego, które zakwalifikować można jako akty stanowienia prawa - a zatem akty normatywne zawierające normy generalne. W praktyce ocena, czy uchwała (akt prawa miejscowego) jest aktem normatywnym i generalnym rodzi wiele wątpliwości. Przypomnieć zatem warto podstawowe wymogi, jakie musi spełniać akt, aby można było mu przypisać charakter normatywny i generalny. Akt prawa miejscowego ma charakter normatywny o ile zawiera wypowiedzi dyrektywne, wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania - nakazy zakazy albo uprawnienia. Akt taki musi zatem określać adresata normy, okoliczności, w których akt znajdzie zastosowanie i nakaz (zakaz, przyzwolenie) określonego zachowania. Sam charakter normatywny (który można przypisać analizowanym uchwałom o wyznaczeniu obwodów łowieckich) nie wystarcza jednak dla zakwalifikowania aktu jako aktu stanowienia prawa miejscowego. Akt taki, jako akt prawotwórczy i powszechnie obowiązujący (na terenie działania organu wydającego) musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Warunek ten spełniają normy, które: 1) określają adresata nie indywidualnie, a poprzez wskazanie pewnych cech zaliczających go do kategorii objętej normą, 2) zachowanie przewidziane normą (nakaz, zakaz) występuje w pewnych powtarzalnych okolicznościach, jak określają to obrazowo konstytucjoniści - norma nie wyczerpuje się poprzez jednorazowe zastosowanie, nie zostaje skonsumowana po jednorazowym wypełnieniu dyspozycji (Por. m.in. D. Dąbek, Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, re. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 118.).

W odróżnieniu od aktów stanowienia prawa, w tym aktów prawa miejscowego, konkretna decyzja organu prawodawczego (decyzyjnego) może stanowić akt stosowania prawa. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem akt stosowania prawa modelowo wymaga: 1) ustalenia stanu faktycznego, 2) ustalenia stanu prawnego, 3) dokonania subsumcji (zaklasyfikowania konkretnego stanu faktycznego do normy prawnej), 4) ustalenia konsekwencji prawnych obowiązujących unormować w konkretnej sytuacji (E. Szewczyk, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny, Warszawa 2014, s. 92-93).

Te modelowe wskazania okazują się jednak w praktyce dość trudne do zastosowania, co za tym idzie, jednoznaczne sklasyfikowanie, czy konkretny akt jest aktem stosowania, czy też stanowienia prawa -w dodatku czy zawiera on normy generalne (ogólne i abstrakcyjne) bywa trudne do przeprowadzenia. W orzecznictwie i literaturze pojawia się w tym zakresie sporo rozbieżności. Tak zatem, tytułem przykładu, uchwała Sądu Najwyższego nie uznała uchwały określającej opłaty za usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym za akt prawa miejscowego (uchwała Sn z 26 września 1995 r., OSNAP 1996, nr 6, poz. 80), w wyroku z 7 marca 1996 roku (III ARN 72/95, OSNIAPiUS 1996, nr 18, poz. 256) Sąd Najwyższy przyjął, że uchwała rady gminy wprowadzająca zakaz spożywania napojów alkoholowych w pewnych miejscach jest co prawda aktem zawierającym normy generalne i abstrakcyjne, ale o charakterze regulaminowym, a zatem nie jest aktem prawa miejscowego. Najślynniejszym przykładem takiego aktu miejscowego, który nie ma jednak charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego może być akt planowania przestrzennego. Postanowienia zawarte w planach mają charakter wewnętrzny, konkretny, a zatem trudno przypisać im walor aktu prawa miejscowego - jest to raczej akt o charakterze konkretnym, a wręcz akt o charakterze aktu stosowania prawa (por. zamiast wielu: J. Borkowski, *Prognozowanie a prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 69).

Jak podsumowuje jednak linię orzecniczą D. Dąbek, „o tym, czy w danym wypadku dojdzie do zawężenia grupy adresatów poprzez wskazanie kryterium ich wyodrębnienia, decyduje zarówno rodzaj aktu prawa miejscowego (akt wykonawczy, czy porządkowy) jak też jego treść (rodzaj regulowanej materii) (...) Odmówienie zaś danemu aktowi waloru powszechności obowiązywania skutkować będzie każdorazowo niezaliczeniem go d kategorii aktów prawa miejscowego” (D. Dąbek, *op.cit.* s. 119).

W okolicznościach opiniowanej sprawy rozważyć trzeba charakter aktu będącego formalnie uchwałą sejmiku województwa, zawierającą podział na obwody łowieckie, powziętej po wyrażeniu opinii przez kilka zainteresowanych gremiów (dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej).

Akt ten z uwagi na swój zakres przedmiotowy, podmiotowy, a także (pościłkowo) konsultacyjny w części tryb podejmowania decyzji, zaliczyć trzeba do aktów stosowania prawa - a nie stanowienia. Dlatego też do ich unieważnienia stosować należy reguły dotyczące wzruszania takich aktów, przewidziane w ustawie o samorządzie wojewódzkim.

V. Zaskarżenie uchwały sejmiku wojewódzkiego

Akty prawa miejscowego podlegają nadzorowi wojewody oraz kontroli sądownictwa

administracyjnego. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim, uchwała organu samorządu województwa, a więc i sejmiku, sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały. Na podstawie zaś art. 82c ust. 1 ustawy

o samorządzie województwa, po upływie 30 dni od doręczenia, wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu samorządu województwa. W tym wypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Zwrócić należy uwagę również na art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Zgodnie z nim, 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, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Idąc dalej, zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sady administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej poprzez rozpoznawanie skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Po rozpoznaniu skargi, na podstawie art. 147 § 1 tej ustawy, Sąd może stwierdzić nieważność tej uchwały lub aktu. Tytułem przykładu, w odniesieniu do skargi na uchwałę gminy, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 listopada 2005 roku, w sprawie o sygn.

1 OSK 1065/05 stwierdził, że „Norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną. Wydana na takiej podstawie prawnej uchwała organu gminy musi być także uznana za wadliwą. Wadliwość ta odpowiada przesłance nieważności o jakiej stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g”. Ponadto zwrócić należy uwagę, na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2008 roku, w sprawie o sygn. akt II OSK 1920/07 „Skoro orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie, którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji), to takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego musi być uwzględnione przez sąd administracyjny także w rozpoznawanej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprawie ze skargi na akt administracyjny (np. na uchwałę rady gminy) wydany przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego”. Inaczej rzecz ujmując, akty prawa miejscowego ogłoszone przed wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu, mogą zostać skutecznie wzruszone w trybie skargi do sądu administracyjnego.

Zwrócić trzeba również, uwagę na następstwa ewentualnego orzeczenia o stwierdzeniu nieważności aktu prawa miejscowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 marca 2013 roku, w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 92/13 „Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części następuje wówczas, gdy uchwała albo poszczególne jej regulacje naruszają prawo w sposób istotny. Rozstrzygnięcie to wywołuje skutek *ex tunc*, a zatem z mocą wsteczną”. Tak samo wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 30 stycznia 2013 roku w sprawie o sygn. II SA/Łd 879/12, w którym stwierdził, że „Wyrok stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (*ex inne*).

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę, że wsteczny skutek ewentualnego stwierdzenia nieważności uchwały sejmiku województwa o utworzeniu obwodu łowieckiego rozciągnie się jedynie na okres od 22 stycznia 2016 roku. Jak zostało bowiem wcześniej wskazane, do tego dnia, obwody łowieckie były skutecznie i zgodnie z prawem wytaczane.

VI. Podsumowanie

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 roku, sygn. akt P 19/13, będzie utrata mocy obowiązującej przepisu art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 prawa łowieckiego. Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy tego przepisy o 18 miesięcy, co oznacza, że w obecnym brzmieniu będzie obowiązywać najpóźniej do 22 stycznia 2016 roku.

Jak wskazuje orzecznictwo, uznanie tego przepisu za niekonstytucyjny nie powoduje zniweczenia skutków prawnych jakie powstały w czasie jego obowiązywania.

Przeciwnie, wolą Trybunału było aby w trakcie odroczenia utraty mocy obowiązującej ustawodawca dokonał korekty uznanych za niekonstytucyjne przepisów, w taki sposób, aby uregulować kwestię wyznaczania obwodów łowieckich z poszanowaniem ochrony prawa własności - czyli zmienić obowiązujący stan prawny, ale zachował w miarę możliwości w sposób płynny funkcjonowanie łowiectwa, które musi być realizowane w oparciu o wyznaczone obwody łowieckie. Przyjęcie odmiennego rozwiązania czyniłoby niezasadnym instytucję odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uzasadniając wyrok w niniejszej sprawie stwierdził, że „Mając 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 prawa łowieckiego o maksymalny okres osiemnastu miesięcy”.

Uchwały sejmików województw wyznaczające granice obwodów łowieckich nie mogą być zakwalifikowane jako akty prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym, nie zawierają bowiem norm o charakterze generalnym - stanowią raczej akt stosowania prawa, w każdym razie akty o charakterze indywidualnym. Dlatego trudno zastosować byłoby do nich regułę, zgodnie z którą po utracie mocy obowiązującej przepisu ustawy zawierającego normę delegującą do wydania aktu wykonawczego, utraciłyby one moc obowiązującą.

Uchwały sejmików wyznaczające obwody łowieckie potraktować należy raczej jak akty o charakterze indywidualnym, dlatego powinny być unieważniane w procedurze stosownej dla tego typu aktów, przewidzianej w ustawie samorządowej.

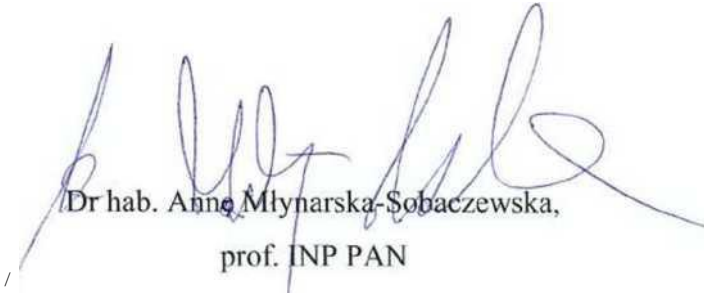
Stwierdzenie ich nieważności może nastąpić zatem tylko w drodze skargi złożonej przez wojewodę lub każdą osobą, której prawa narusza uchwała, do Sądu administracyjnego. W wypadku stwierdzenia prawomocnym wyrokiem nieważności uchwały sejmiku, wyrok będzie mieć charakter retroaktywny. Konsekwencją jego wydania będzie stwierdzenie nieważności uchwały o utworzeniu obwodu łowieckiego z dniem 22 stycznia 2016 roku.

W rezultacie zachowania ważności uchwał, ważne i wiążące będą również umowy dzierżawy tych obwodów. Nie zajdzie żadna z ustawowych przesłanek rozwiązania tych umów. Ewentualne rozwiązanie umowy dzierżawy obwodu łowieckiego może nastąpić w razie stwierdzenia przez Sąd administracyjny nieważności uchwały sejmiku wojewódzkiego o jego utworzeniu. W takim wypadku umowa stanie się bezprzedmiotowa z dniem 22 stycznia 2016 roku.

Niezależnie od powyższego zaznaczyć trzeba, że obowiązkiem ustawodawcy będzie jak najszybsze uchwalenie nowelizacji prawa łowieckiego, spełniającej warunki opisane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nowelizacja powinna pociągnąć za sobą bezzwłoczne uchwalenie nowych uchwał sejmików.

VII Wnioski

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 prawa łowieckiego nie powoduje nieważności uchwał sejmików o utworzeniu obwodów łowieckich. Dotychczas wytyczone obwody łowieckie w dalszym ciągu obowiązują.
2. Stwierdzenie niekonstytucyjności ww. przepisu stanowi jednak podstawę do skierowania skargi do sądu administracyjnego na uchwałę sejmiku o utworzeniu obwodu łowieckiego. Skuteczne wniesienie skargi powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały sejmiku.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 19/13 nie ma bezpośredniego wpływu na obowiązywanie umów dzierżawy obwodów łowieckich. Ewentualne rozwiązanie tych umów może nastąpić po prawomocnym stwierdzeniu nieważności uchwały o utworzeniu obwodu łowieckiego w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Konsekwencją takiego wyroku będzie rozwiązanie umowy dzierżawy ze względu na jej bezprzedmiotowość powstałą z dniem 22 stycznia 2016 roku.



Dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska,
prof. INP PAN