

Aleksandra Syryt

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Skutki niekonstytucyjności przepisów o tworzeniu obwodów łowieckich – możliwe scenariusze rozwiązań

Streszczenie: Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 19/13 zakwestionował przepis prawa łowieckiego, który upoważniał sejmik województwa do dokonywania w formie uchwały podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów. Wyrok ten wywołał określone zmiany w systemie prawa. Jego dalsze skutki są kwestią niejednoznaczną, gdyż orzeczenie dotknęło spraw, które oddziałują nie tylko na ustawę - prawo łowieckie, ale także na akty wydane na jego podstawie. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie głównych motywów rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o tworzeniu obwodów łowieckich i próbę wskazania, jak to orzeczenie wpłynęło na system prawny. W szczególności zaś w tekście zostanie podjęta próba określenia możliwych ścieżek działania po wyroku TK.

Słowa kluczowe: kontrola konstytucyjności prawa, akty prawa miejscowego, skutki niekonstytucyjności normy prawnej, obwody łowieckie.

1. Wstęp

W wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13 (OTK ZU 2014, 7, seria A, poz. 71), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 oraz z 2014 r. poz. 228; dalej: prawo łowieckie) przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP). Zakwestionowany został

tym samym przepis prawa łowieckiego, który upoważniał sejmik województwa do dokonywania w formie uchwały podziału województwa na obwody łowieckie oraz zmian granic tych obwodów.

Niekonstytucyjny przepis utracił moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, czyli z dniem 22 stycznia 2016 r. Wyrok ten wywołał określone zmiany w systemie prawa, ale jego dalsze skutki są kwestią dyskusyjną, gdyż orzeczenie dotknęło kwestii, które oddziałują nie tylko na prawo łowieckie, ale także na akty wydane na jego podstawie.

W związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny w żadnym z przepisów Konstytucji RP nie został upoważniony przez ustrojodawcę do władczego określania skutków swoich orzeczeń, kształt stanu prawnego po orzeczeniu i działania, które mają być w związku z tym podjęte muszą być rozważone przez inne organy władzy publicznej, w szczególności przez ustawodawcę.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie głównych motywów rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o tworzeniu obwodów łowieckich i próbę wskazania, jak to orzeczenie wpłynęło na system prawny. W szczególności zaś w tekście zostanie podjęta próba określenia możliwych ścieżek działania po wyroku TK.

2. Treść wyroku TK z 10 lipca 2014 r. sygn. P 19/13 dotyczący tworzenia obwodów łowieckich

2.1. Okoliczności wystąpienia z pytaniem prawnym do TK

Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił TK pytanie prawne, czy przepisy Prawa łowieckiego w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości 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. Sąd powziął wątpliwości konstytucyjne w związku z rozpoznawaniem skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem tym sąd oddalił skargę skarżących na uchwałę sejmiku województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. Uchwałą sejmik dokonał podziału województwa na obwody łowieckie. Zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z normą kompetencyjną wyrażoną w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. W skład jednego z utworzonych obwodów łowieckich weszła nieruchomość gruntowa, której

właścicielami byli skarżący. Nieruchomość ta wchodziła w skład obwodu łowieckiego dzierżawionego przez koło łowieckie również przed wejściem w życie zaskarżonej uchwały. Na obszarze wskazanej nieruchomości dzierżawca prowadził i prowadzi gospodarkę łowiecką, w szczególności organizuje polowania. Skarżący zarzucili zaskarżonej uchwale naruszenie ich interesu prawnego przez naruszenie prawa własności nieruchomości położonej w granicach obwodu łowieckiego. Miało to skutkować faktycznym pozbawieniem skarżących ich prawa do posiadania nieruchomości i korzystania z niej (zob. szerzej pkt I uzasadnienia do wyroku o sygn. P 19/13).

2.2. Kwestionowany stan prawny

Art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego stanowił, 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”.

Z przepisu tego wynikały dwa upoważnienia dla sejmiku województwa, po pierwsze możliwość podziału województwa na obwody łowieckie, i po drugie, uprawnienie do dokonywania zmian granic tych obwodów. Uchwała wydawana przez uprawniony organ stanowiący samorząd województwa musiała spełniać wymogi, wynikające z art. 18 pkt 1 i art. 19 ust. 1 ustawy z 5 dnia czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.). W wyniku dokonania podziału województwa na obwody łowieckie, właściciel nieruchomości, która została objęta granicami obwodu, został obciążony określonymi obowiązkami pozytywnymi (działania) i negatywnymi (znoszenia działań osób trzecich).

Kontekst normatywny sprawy zawisłej przed Trybunałem wyznaczył też art. 26 prawa łowieckiego, który określa nieruchomości, które nie mogą być objęte obwodem łowieckim. Zgodnie z tym przepisem: „Art. 26. 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

gospodarze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości; 4) budowle, zakłady i urzędnia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń”.

2.3. Problem konstytucyjny rozpatrywany przez Trybunał

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując pytanie prawne NSA, musiał się zmierzyć z następującymi problemami. Po pierwsze, miał rozstrzygnąć, czy na gruncie Konstytucji RP dopuszczalne jest tworzenie obwodów łowieckich i zmiana ich granic bez żadnych prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w tym procesie, w sytuacji, w której objęcie danej nieruchomości granicami obwodu powoduje, że na jej właścicielu ciąży szereg obowiązków. Po drugie, musiał ocenić, czy to, że podział na obwody łowieckie oraz zmiana granic tych obwodów są dokonywane w formie uchwały sejmiku województwa nie narusza zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Przedmiotem kontroli była przyjęta w ustawie procedura ze względu na automatyczne skutki, które wywołuje jej zastosowanie, a którymi są ograniczenia prawa własności (zob. pkt 2.2 uzasadnienia do wyroku o sygn. P 19/13).

2.4. Główne motywy rozstrzygnięcia Trybunału

Orzekając niekonstytucyjność art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w związku z art. 26 tej ustawy Trybunał uznał, że kwestionowana regulacja wprowadziła nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności. Chodzi bowiem o to, że utworzenie obwodu łowieckiego na obszarze nieruchomości, która nie została nieobjęta wyłączeniem określonym w art. 26 prawa łowieckiego mogło nastąpić wbrew woli właściciela. W takim wypadku, w związku z objęciem nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jej właściciel nie może z niej korzystać w sposób zgodny ze swoją wolą. Jednocześnie zostaje zobowiązany do tolerowania tego, że z nieruchomości będą korzystały inne osoby. Ponadto na właścicieli nieruchomości wchodzących w skład obwodów łowieckich nałożono obowiązki związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej (zob. pkt 6 i 7 uzasadnienia do wyroku o sygn. P 19/13).

Ingerencji w prawo własności nie równoważyły inne przepisy ustawy prawo łowieckie. Przede wszystkim z tytułu objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego właścicielowi nie przysługiwała żadna rekom-

pensata finansowa. Mógł on jedynie realizować prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez niektóre zwierzęta łowne oraz za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania. Włączenie nieruchomości do obwodu łowieckiego prowadzi do obniżenia jej wartości, a wskazany uszczerbek nie jest rekompensowany przez państwo.

Ustanowienie obwodu łowieckiego jest wynikiem jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia organu administracji, a właściciele nieruchomości nie zostali wyposażeni w żadne instrumenty prawne umożliwiające im wyrażenie swojej woli lub opinii w sprawie objęcia gruntów będących ich własnością specjalnym reżimem prawnym. To znaczy, że ustawodawca nie określił środków partycypacji właścicieli w podejmowaniu przez sejmiki województw uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie lub zmian granic tych obwodów. Nie zostały też przewidziane inne środki właścicielowi nieruchomości, która ma być objęta granicami obwodu łowieckiego, ochronę jego interesów prawnych.

Trybunał podkreślił, że prawodawca przyjął model tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, ale nie wyważył odpowiednio podlegających ochronie wartości. W szczególności nie dostosował istniejącego modelu do konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności, ani do standardu ochrony środowiska. Standard ten jest współkształtowany przez kilka przepisów. Są to: 1) art. 74 ust. 2 i 4 Konstytucji RP, które nakładają na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska i zobowiązują je do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska; 2) art. 86 RP, nakładający obowiązek ochrony środowiska na każdego oraz 3) art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jak wskazują komentatorzy art. 5 Konstytucji RP, przestrzeganie zasady „zrównoważonego rozwoju” polega na tym, że w wypadku ingerencji w „środowisko”, należy dbać nie tylko o to, aby ingerencja ta była jak najmniej-sza (najmniej szkodliwa), lecz także o to, by osiągnięte korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi (Sarnecki 2007; 6).

Ustrojodawca przesądził o tym, że władze publiczne będą wspierać obywateli w tym obowiązku, to znaczy, że stworzą odpowiednie warunki prawne i faktyczne, które umożliwią realizację ochrony środowiska. W analizowanym kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreślił znaczenie ochrony środowiska, w tym ochrony zwierzyny oraz to, że obowiązek dbałości o stan

środowiska naturalnego został nałożony na każdego (art. 86 Konstytucji RP). Jednocześnie zaznaczył że ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych, a taką wartością jest ochrona prawa własności. Wynika z tego, że kształtowanie modelu gospodarki łowieckiej, w tym także określenie sposobu tworzenia obwodów łowieckich i związanych z tym ograniczeń prawa własności nieruchomości, musi wyważyć podlegające ochronie wartości. Tego ustawodawca kształtując przepisy prawa łowieckiego nie uczynił. Trybunał podkreślił, że prawodawca, zachowując model wprowadzony jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych nie dostosował go do wyznaczonego w obecnie obowiązującej konstytucji standardu ochrony prawa własności. 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 takim jest także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony.

3. Konsekwencje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

W uzasadnieniu wyroku w sprawie P 19/13, Trybunał podkreślił, że prawo łowieckie zostało uchwalone przed wejściem w życie Konstytucji RP i dotychczas nie zostało dostatecznie dostosowane do jej wymagań. Omawiany wyrok stanowił impuls dla ustawodawcy, by rozważyć znalezienie rozwiązań systemowych, które pozwolą dostosować model gospodarki łowieckiej i funkcjonowania podmiotów wykonujących tę gospodarkę do norm konstytucyjnych. W omawianym wyroku Trybunał nie kwestionował bowiem samej procedury tworzenia obwodów łowieckich ani nie ocenił każdego z osobna ograniczenia prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego. Stwierdził, że ograniczenia prawa własności związane z objęciem nieruchomości gruntowych granicami obwodu łowieckiego i wprowadzeniem na ich obszarze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego, a w szczególności sposób ich wprowadzania oraz wykonywania niektórych uprawnień wynikających z prawa łowieckiego przez organy administracji i osoby trzecie, nie spełniają przesłanki odpowiedniej ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Świadomy trudności zadania, przed którym stoi ustawodawca dostosowujący prawo łowieckie do rozstrzygnięcia i w celu zapobieżenia powstania 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 osiemnaście miesięcy (zob. pkt 9 uzasadnienia do wyroku o sygn. P 19/13).

Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności określonych aktów normatywnych lub przepisów prawnych z aktami wyższego rzędu. Wyroki Trybunału podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, w którym akt poddany kontroli był ogłoszony (zob. art. 190 ust. 2 Konstytucji RP). Urzędowe ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie orzeczenia (co można wywieść z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji). Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą. Nie działają zatem jedynie w stosunku do podmiotów inicjujących postępowanie i innych uczestników, którzy brali udział w danej procedurze w ramach kontroli konstytucyjności prawa, ale są skuteczne *erga omnes*. W tym wypadku ich działanie jest podobne do działania aktu normatywnego, który oddziałuje na system prawny.

Z tego względu wyroki o zgodności potwierdzają legalność/konstytucyjność danego przepisu, normy prawnej lub aktu normatywnego, a orzeczenia o niekonstytucyjności po wejściu w życie usuwają daną regulację z systemu prawnego, a w wypadku kontroli prewencyjnej, gdy niekonstytucyjność dotyczy istoty danej ustawy decydują o zakończeniu procesu legislacyjnego.

W omawianym przypadku Trybunał orzekł niekonstytucyjność normy wynikającej z art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 prawa łowieckiego. Po 18 miesiącach od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (22 stycznia 2016 r.), norma ta utraciła moc obowiązującą.

Skutki orzeczeń TK o niekonstytucyjności są wielopłaszczyznowe. Po pierwsze, mają wymiar ogólny dla systemu prawnego i usuwają z niego niezgodny z Konstytucją RP akt. Po drugie, orzeczenia TK mogą wpływać na rozstrzygnięcia zapadłe w indywidualnych sprawach. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach,

stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Te dwa rozwiązania nie wyczerpują jednak materii konsekwencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Usunięcie danego przepisu, normy prawnej lub aktu normatywnego może bowiem skutkować koniecznością interwencji legislacyjnej wtedy, gdy system prawny nie może funkcjonować bez uznanych za niekonstytucyjne regulacji prawnych. Zatem w tych przypadkach, wyrok TK rodzi zobowiązanie dla prawodawcy do reakcji legislacyjnej. Nie zawsze jednak taka reakcja jest konieczna. Często samo wyeliminowanie niekonstytucyjnego rozwiązania prawnego przywraca ład w systemie prawa.

Ponadto nierzadko należy rozważyć wpływ utraty mocy obowiązującej uznanych za niekonstytucyjne przepisów kompetencyjnych na byt aktów wydanych na podstawie tych przepisów.

W teorii legislacji, a w ślad za nią w zasadach techniki prawodawczej oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowano stanowisko, że utrata mocy obowiązującej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia sprawia, że traci moc akt wydany na jego podstawie. Jest to bezpośrednia konsekwencja art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który kompetencyjnie i funkcjonalnie łączy ustawę z rozporządzeniem (*art. 92. 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu*).

W kontekście omawianej sprawy tworzenia obwodów łowieckich można zastanowić się, czy dana reguła może mieć zastosowanie także do aktów sejmiku województwa. Od odpowiedzi na to pytanie zależy bowiem kształt ustroju obwodów łowieckich po wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Orzeczenia Trybunału działają na przyszłość. Z tego względu wiadome jest, że trzeba na nowo uregulować podstawy prawne tworzenia i zmiany obwodów łowieckich. Dyskusyjne pozostaje jednak, czy dotychczasowe obwody zostają po wyroku TK utrzymane, czy też wygasają.

4. Możliwe scenariusze działania po wyroku TK

4.1. Charakter prawny uchwały sejmiku województwa w sprawie podziału/zmiany obwodów łowieckich

W pierwszej kolejności należy określić status uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia/zmiany obwodu łowieckiego. Zgodnie z art. 23 ust. 1 prawa łowieckiego „obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa”. Obszar ten tworzy w drodze uchwały sejmik województwa na podstawie normy kompetencyjnej wyrażonej przede wszystkim w art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. Uchwała Sejmiku Województwa o podziale terenu na obwody łowieckie publikowana jest w Dzienniku Urzędowym Województwa (Stec 2014; Lex nr 169509).

Zazwyczaj przyjmuje się, że wyżej wskazany akt sejmiku jest aktem prawa miejscowego. Przemawia za tym przede wszystkim podstawa jego wydania. W uchwałach sejmików województw w sprawie tworzenia/zmiany obwodów łowieckich obok art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego co do zasady podawany jest art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części (zob. np. uchwała nr VI/88/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie podziału województwa lubelskiego na obwody łowieckie, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego poz. 1566).

W tym kontekście na uwagę zasługuje też rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 2 maja 2007 r., (WNIK.IV. IS.0911-28/07), w którym organ uznał, że sejmik województwa w miejsce uchwały zmieniającej dotychczasowy akt prawa miejscowego wydany przez wojewodę na podstawie upoważnienia wynikającego z ustawy prawo łowieckie, powinien podjąć uchwałę w sprawie wydania nowego aktu prawa miejscowego dotyczącego obwodów łowieckich, do czego jest upoważniony na podstawie art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. Tym samym potwierdzono, że uchwała sejmiku w przedmiotowej sprawie jest aktem prawa miejscowego.

Należy jednak odnotować, że w niektórych przypadkach sejmik jako podstawę podaje art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa, określającym, że do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa należy

podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa, co może sugerować że akt swój traktuje inaczej niż akt prawa miejscowego (zob. np. uchwała nr LI/1836/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany granic obwodu łowieckiego nr 224, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, poz. 3055). Można sobie wyobrazić zatem stanowisko, zgodnie z którym taka uchwała będzie traktowana jako akt indywidualno-konkretny.

Przyjęcie określonej perspektywy wpływa na ocenę wpływu wyroku TK w sprawie o sygn. P 19/13 na obwody łowieckie.

4.2. Konstytucyjne podstawy wydawania aktów prawa miejscowego

Cechy aktów prawa miejscowego określa ogólnie Konstytucja RP w rozdziale III dotyczącym źródeł prawa. Zgodnie z art. 94 tego aktu: „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Z przywołanego przepisu wynika, że akt prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenie wykonawcze, określone w art. 92 Konstytucji RP, nie ma charakteru samoistnego.

O ile jednak do wydania rozporządzenia potrzebne jest szczegółowe upoważnienie, o tyle w wypadku aktu prawa miejscowego wystarczy, by ustawa wskazywała ogólnie kompetencje do stanowienia takiego aktu. Z tego względu brak ustawowej podstawy wydania czy to rozporządzenia czy aktu prawa miejscowego powoduje, że taki akt nie może istnieć (zob. np. wyroki TK z: 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU 2004, nr 6, seria A, poz. 61; 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU 2007, nr 11, seria A, poz. 154; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU 2013, nr 7 seria A, poz. 94).

4.3. Konsekwencje prawne

Przenosząc powyższe ustalenia na omawianą sprawę należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny swoim wyrokiem uznał niekonstytucyjność przepisu o tworzeniu obwodów łowieckich. Przepis ten utracił moc 22 stycznia 2016 r. Niekonstytucyjny przepis był podstawą wydania uchwały sejmiku województwa.

W związku z powyżej omawianą sprawą, przy określeniu wpływu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na system prawa możemy mieć do czynienia z dwiema podstawowymi sytuacjami.

Pierwsza polega na tym, że uchwałę sejmiku województwa traktujemy jako akt prawa miejscowego i takie stanowisko zdaje się przeważać zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie. Jeśli więc regułą legislacyjną jest to, że utrata mocy obowiązującej podstawy prawnej wydania aktu niesamoistnego powoduje, że traci moc wydany na jej podstawie akt normatywny, to należałoby przyjąć, że uchwały wydane na podstawie art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego utraciły moc po utracie mocy obowiązującej przepisu ustawowego. Z tego względu po wyroku Trybunału wszystkie obwody łowieckie trzeba byłoby utworzyć na nowo, na podstawie nowoustanowionych przepisów ustawowych.

Należy jednak pamiętać, że obok art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego, w uchwałach sejmików województw podawana była zawsze druga podstawa prawna, wynikająca z ustawy o samorządzie województwa. Można się więc zastanowić, czy wobec braku szczególnej podstawy z prawa łowieckiego, ta ogólna podstawa do stanowienia uchwał nie byłaby wystarczająca, by czasowo utrzymać obecne obwody łowieckie. W ten sposób można bowiem realizować zadania związane z ochroną środowiska.

Druga sytuacja polega na tym, że uchwała sejmiku województwa jest traktowana jako akt indywidualno-konkretny, o charakterze jednorazowym. Jego celem jest utworzenie określonej jednostki podziału terytorialnego. W takim wypadku można się zastanawiać nad skutkami wyroku w sprawie o sygn. P 19/13 w odniesieniu do indywidualnych rozstrzygnięć prawnych. Można wówczas rozważyć to, że odpadnięcie przesłanki wydania nie spowoduje automatycznie kasacji aktu indywidualno-konkretnego. Można tu ewentualnie zastosować procedurę wynikającą z art. 190 ust. 4 Konstytucji, by podważyć stosunki prawne ukształtowane na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

W tym miejscu należy wskazać, że 29 stycznia 2016 r. Ministerstwo Środowiska zajęło stanowisko w sprawie obwodów łowieckich. Uznano w nim, że urata mocy prawnej przez art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego nie spowodowuje zniesienia istniejących obwodów łowieckich. Zdaniem Ministerstwa, uchwały sejmików województw o podziale na województwa na obwody łowieckie, niezależnie czy uznać za akty stanowienia prawa miejscowego, czy też za akty stosowania prawa, miały charakter jednorazowy i

„skonsumowały się” z chwilą wejścia w życie, skutkując powstaniem obwodów łowieckich o indywidualnie oznaczonych granicach. Za wykładnią, zgodnie z którą uchwały te mają charakter aktów erekcyjnych przemawia – zdaniem resortu – uzasadnienie wyroku, w którym TK stwierdził, że celem takiej uchwały jest dokonanie aktu (czynności) utworzenia takich a nie innych obwodów łowieckich, o określonych indywidualnie granicach i w tym sensie uchwała obwody te kreuje. Nie jest to natomiast akt kreujący jakiegokolwiek obowiązek czy prawa właściciela nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Stanowisko TK uzasadnia więc, że obwody łowieckie są bytem niezależnym od kreujących je uchwał. Według Ministerstwa, należy zatem przyjąć, że utrata mocy przez art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego wywołuje skutki jedynie na przyszłość. Polegają one na braku możliwości tworzenia nowych obwodów łowieckich oraz zmiany granic dotychczasowych obwodów. Istniejące obwody łowieckie funkcjonują normalnie po 21 stycznia 2016 r. Ich dzierżawcy i zarządcy mogą na nich prowadzić dotychczasową gospodarkę łowiecką, a myśliwi wykonywać polowanie (www.mos.gov.pl/srodowisko/przyroda/konwencje-miedzynarodowe/konwencja-waszyngtonska-cites/aktualnosci/szczegoly/news/stanowisko-ministerstwa-srodowiska-obwody-lowieckie/; dostęp: 18 marca 2016 r.).

5. Podsumowanie

Konstytucja RP oprócz ustanowienia reguły, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i wchodzą w życie z dniem ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym, chyba że TK określi inny dzień utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji, nie wskazuje, jakie będą skutki prawne tych orzeczeń. Wprawdzie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje możliwość wzruszenia rozstrzygnięć zapadłych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Nie rozwiązuje to jednak wszystkich możliwych sytuacji, jakie mogą się pojawić po wyroku Trybunału.

Z tego względu konieczne jest wypracowanie narzędzi, które organom stanowiącym lub stosującym prawo umożliwią właściwą reakcję na konsekwencje derogacji przepisu, normy prawnej czy innego aktu normatywnego przez Trybunał.

Sprawa dotycząca tworzenia obwodów łowieckich pokazuje, że zagadnienie to jest niejednoznaczne, a zastosowane metody rozumowania

mogą prowadzić do różnych wyników, nierzadko skrajnie się od siebie różniących. Ma to wpływ nie tylko na stan prawa, ale także na dane stosunki między uczestnikami obrotu prawnego, co nie jest korzystne przy realizacji określonych przedsięwzięć.

Constitutional Tribunal in a judgment no. P 19/13 said that some provisions of hunting law are unconstitutional. Hunting law entitled voivodship parliament to creation or changing borders of hunting circuits. The aim of this article is to show main provisions of a judgment of Constitutional Tribunal. It will be also explained how to cope with consequences of this judgment in legal system.

Literatura

- Gesek N.K. (2014) Konstytucyjnoprawna problematyka procedury tworzenia obwodów łowieckich, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, 3, 53-68.
- Herman M. (2013) Stwierdzenie niekonstytucyjności jako czynność konwencjonalna uniważnienia aktu normatywnego, [w:] red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Warszawa, 249-278.
<https://www.mos.gov.pl/srodowisko/przyroda/konwencje-miedzynarodowe/konwencja-waszyngtonska-cites/aktualnosci/szczegoly/news/stanowisko-ministerstwa-srodowiska-obwody-lowieckie/>, dostęp: 18 marca 2016 r.
- Sarnecki P. (2007) Komentarz do art. 5, [w:] L. Garlicki., red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa.
- Sarnowiec-Cisłak (2013) Skutki wyroków TK dla oceny zdarzeń Administracyjnoprawnych [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, red., *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Warszawa, 41-54.
- Stec R. (2014) Komentarz do art.27 ustawy - Prawo łowieckie, [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Lex, 169509.

Abstract: Constitutional Tribunal in a judgment no. P 19/13 said that some provisions of hunting law are unconstitutional. Hunting law entitled voivodship parliament to creation or changing borders of hunting circuits. The aim of this article is to show main provisions of a judgment of Constitutional Tribunal. It will be also explained how to cope with consequences of this judgment in legal system.

