

PIOTR ZACHARCZUK*

Podziały województw na obwody łowieckie zachowujące ważność

Wstęp

W związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną do dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie ustawodawca w ramach dokonanych w ostatnim czasie zmian normatywnych wprowadził nowe zasady tworzenia obwodów łowieckich. W związku z tymi zmianami niezwykle istotne są obecnie nie tylko przepisy dotyczące dokonywania nowych podziałów województw na obwody łowieckie, lecz także przepisy przejściowe dotyczące już dokonanych podziałów województw na obwody łowieckie. Zagadnienie dotyczące dotychczasowych podziałów województw na obwody łowieckie jest nie tylko aktualne, lecz także obecnie niezwykle ważne dla prawidłowego prowadzenia łowiectwa w Polsce. Z tego też względu celem badawczym niniejszego opracowania jest ukazanie wpływu nowej regulacji ustawowej na dokonane już na podstawie dotychczasowych przepisów podziały województw na obwody łowieckie.

Wskazany powyżej cel badawczy pozwolił na sformułowanie następującej tezy badawczej: opieszałość prawodawcy w sferze stanowienia prawa w związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną do dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie znacząco zwiększyła ryzyko możliwości wystąpienia szeregu niepożądanych

* DR HAB. PIOTR ZACHARCZUK – Katedra Zarządzania Publicznego i Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, e-mail: zacharczuk@kul.pl.

skutków w sferze stosowania prawa, w tym także bardzo niebezpiecznych dla funkcjonowania gospodarki łowieckiej, zwłaszcza po upływie terminu do dokonania niezbędnych zmian normatywnych. Dokonana zaś już po terminie zmiana normatywna nie eliminuje wszystkich niepożądanych dla prowadzenia gospodarki łowieckiej skutków.

Konstrukcja opracowania i jej treść wynika z postawionego celu i tezy badawczej. W pierwszej części wskazane będą ogólnie nowe zasady dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie. W drugiej części omówione będą przepisy przejściowe dotyczące dokonanych już na podstawie dotychczasowych przepisów podziałów województw na obwody łowieckie. W trzeciej zaś części zaprezentowane będzie zagadnienie stwierdzania nieważności już podjętych uchwał dotyczących podziałów województw na obwody łowieckie.

1. Nowe zasady dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie

Obecnie kwestie dotyczące łowiectwa reguluje ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie² (dalej: „P.ł.”). W ramach ustawy tej określone są m.in. niezwykle istotne dla prowadzenia gospodarki łowieckiej³ zasady dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie⁴, ponieważ to w obwodach łowieckich prowadzona jest przez dzierżawców albo zarządców gospodarka łowiecka⁵. Aktualnie podziały województw na obwody łowieckie dokonywane są na podstawie art. 27 ust. 1 P.ł. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw⁶. Podstawowym celem tej ustawy nowelizującej P.ł. było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) z dnia 10 lipca 2014 r.⁷ Wyrokiem tym TK orzekł, iż art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁸ jest niezgodny z art. 64

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 z późn. zm.

³ Zgodnie z art. 4 ust. 1 P.ł. gospodarka łowiecka jest to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierząt.

⁴ Z przepisu art. 23 P.ł. wynika, iż 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. W szczególnych przypadkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, mogą być tworzone, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni.

⁵ Zob. art. 8 ust. 1 P.ł.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 651.

⁷ Sygn. akt P 19/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 951).

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, z późn. zm.

ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹, przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości.¹⁰

Prawodawca poprzez przedmiotową zmianę P.ł. w szczególności wprowadził nowe zasady dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie. W ramach przedmiotowych zmian normatywnych ustawodawca określił enumeratywnie treść uchwał w sprawie podziałów województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii oraz znacząco rozbudował procedurę sporządzania i przyjmowania tych uchwał poprzez m.in. jej uspołecznienie.

Aktualnie obowiązujący przepis art. 27 ust. 1 P.ł. w brzmieniu nadanym wspomnianą już wcześniej ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw stanowiący podstawę prawną do podejmowania przez sejmiki województw uchwał w sprawie podziału na obwody łowieckie obowiązuje dopiero od dnia 1 kwietnia 2018 r. Do chwili obecnej na tej nowej podstawie prawnej nie został jeszcze dokonany podział województwa na obwody łowieckie. Wynika to przede wszystkim z tego, iż ustawodawca ustalił dość długi ustawowy termin podjęcia uchwał na nowej podstawie prawnej. Jak bowiem wynika z art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy nowelizującej pierwsze uchwały, o których mowa w art. 27 ust. 1 P.ł. w aktualnie obowiązującym brzmieniu, dokonujące nowych podziałów województw na obwody łowieckie i zaliczenia tych obwodów do poszczególnych kategorii powinny zostać wydane nie później niż do dnia 31 marca 2020 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, na obecną chwilę niezwykle istotną kwestią jest funkcjonowanie już wyodrębnionych obwodów łowieckich do czasu dokonania podziałów województw na obwody łowieckie na nowej podstawie prawnej.

2. Dotychczasowe podziały województw na obwody łowieckie

Określenie w ramach ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw terminu podjęcia na nowej podstawie prawnej pierwszych uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie wynika z tego, że w ustawie tej zamieszczono przepis przejściowy dotyczący utrzymania w mocy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie dotychczasowych ustawowych przepisów upoważniających oparty

⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁰ Zob. *Projekt ustawy - o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy - Prawo łowieckie z projektami aktów wykonawczych*, (Druk nr 1042), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/71C70A5B733636D0C125806F003746AF/%24File/1042.pdf> [31.07.2018 r.].

na tym samym terminie. Jak bowiem wynika z art. 7 ust. 2 ustawy, o której mowa powyżej, podziały województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do poszczególnych kategorii dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują ważność do dnia wejścia w życie pierwszych uchwał podjętych na nowej podstawie prawnej, nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2020 r. W ten sposób prawodawca poprzez ten przepis przejściowy uregulował wpływ tej nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem P.ł. w dotychczasowym brzmieniu. Takie podejście niewątpliwie wpisuje się w pewnym zakresie w wytyczne uregulowane przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹, ponieważ ustawa z dnia 22 marca 2018 r., jak sam już tytuł wskazuje, reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inne ustawy¹². Jeżeli bowiem ustawa reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę, to należy zamieścić w niej przepisy przejściowe lub dostosowujące. W przepisach przejściowych określa się wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem dotychczasowej ustawy. Przepisy te stanowią niejako prawny „pomost” między prawami nabytymi albo rozpoczętymi czynnościami prawnymi pod rządami starej ustawy i kontynuowanymi już pod rządami ustawy nowej, uchylającej ustawę wcześniejszą.¹³ Przy czym akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego powinno się zachowywać czasowo w mocy do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych na zasadzie wyjątku pod warunkiem, że akt ten nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą. W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, iż w ramach przedmiotowego przepisu przejściowego nie ma pełnej realizacji dyrektywy zamieszczonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którą przepis przejściowy powinien wskazywać, iż dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc.¹⁴ W treści art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej jest bowiem mowa o tym, iż podziały województw na obwody łowieckie dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują ważność. To zaś oznacza, iż wbrew dyrektywie techniki prawodawczej ustawodawca utrzymał ważność dokonanych już podziałów województw na obwody łowieckie bezpośrednio, bez odnoszenia się do dotychczasowych przepisów aktów normatywnych, na

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

¹² Zob. § 14 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

¹³ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Projekt ustawy*, [w:] *Technika prawodawcza*, M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, Warszawa 2008, s. 72.

¹⁴ Zob. § 33 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

podstawie których dokonano przedmiotowych podziałów. Wskazać również należy, iż dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej podział województw na obwody łowieckie w zakresie tekstowym i graficznym są w zasadzie zgodne ze znowelizowaną ustawą. Problemem nie był bowiem zakres dokonanych już podziałów, a tym samym treść podjętych już aktów prawa miejscowego w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie, lecz określona ustawowo procedura ich dokonywania. Przedmiotowe zmiany ustawowe wynikały przede wszystkim z potrzeby uspołecznienia dotychczasowego procesu sporządzania i podejmowania uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie.

W tym miejscu podkreślić należy, iż w tym przypadku mamy do czynienia niewątpliwie z opieszałością i beztroską właściwych organów władzy, ponieważ przepisy przedmiotowej ustawy zmieniającej weszły w życie dopiero w dniu 1 kwietnia 2018 r., podczas gdy w związku z wyrokiem TK przepis art. 27 ust. 1 P.l. utracił moc obowiązującą z dniem 21 stycznia 2016 r. Zatem nie można było stosować tej normy do zdarzeń powstałych po tym dniu. Niewątpliwie po utracie mocy przepisu art. 27 ust. 1 P.l. tworzenie nowych obwodów łowieckich oraz zmiany granic dotychczasowych obwodów było niemożliwe. Natomiast duże kontrowersje budzi zagadnienie obowiązywania po utracie mocy przepisu art. 27 ust. 1 P.l. już dokonanych podziałów na obwody łowieckie. W tej sprawie pojawiło się sporo stanowisk zróżnicowanych co do kierunku lub tylko uzasadnienia.¹⁵ W tym miejscu należy wskazać, iż uchwała sejmiku województwa o podziale województwa na obwody łowieckie nie konsumuje się w jednostkowym stosowaniu, a obwody łowieckie są bytem zależnym od tej uchwały. Pomimo podnoszonych poglądów przeciwnych¹⁶ należy przyjąć, iż dotychczasowe uchwały sejmiku województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie są aktami prawa miejscowego.¹⁷ Co więcej tworzone przez właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, obwody łowieckie należy uznać za obszary specjalne¹⁸. To zaś oznacza, iż aby obwody łowieckie istniały i w związku z tym obowiązywał na ich obszarze specjalny reżim administracyjnoprawny w szczególności w postaci uprawnień i obowiązków wynikających z mocy ustawy uchwała tworząca te obwody musi

¹⁵ Patrz szerzej P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 350-357.

¹⁶ Zob. np. A. Młynarska-Sobaczewska, *Opinia prawna w przedmiocie skutków 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*, <http://www.hunter.npl.pl/UserFiles/File/Opiniaaa.pdf> [21.08.2018 r.].

¹⁷ Tak np. NSA w postanowieniu z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 304/08, Lex.

¹⁸ Odmienne np. M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000, s. 23-24; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 166.

być zgodna z prawem (spełniać wymagania legalności aktu prawa miejscowego wyprowadzone z przepisu art. 94 Konstytucji RP¹⁹) nie tylko w chwili jej wydania i początku obowiązywania, lecz także w okresie późniejszym. Jeżeli w okresie późniejszym w wyniku zmiany stanu prawnego uchwała ta przestała je spełniać, to przyjąć należy, iż ten akt normatywny już nie obowiązuje z początkiem obowiązywania zmienionego stanu prawnego. To zaś oznacza, iż z chwilą utraty mocy upoważnienia ustawowego określonego w art. 27 ust. 1 P.l., w następstwie wejścia w życie wyroku TK, nie obowiązuje już uchwała sejmiku województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie podjęta na podstawie tego upoważnienia, a tym samym nie obowiązują już na wyznaczonych obszarach prawa i obowiązki wynikające z mocy ustawy. Granice obwodów łowieckich są bytem prawnym, a nie faktycznym, wynikającym z uchwały sejmiku województwa. Granice te istnieją dopóki obowiązuje akt prawa miejscowego, w ramach którego je wyznaczono. Odpadnięcie zaś przesłanki istnienia granic obwodów łowieckich skutkuje wyłączeniem obowiązywania specjalnego reżimu prawnego wynikającego bezpośrednio z mocy P.l. Co istotne powyższe stanowisko wpisuje się w ugruntowaną już linię orzecznictwa sądowego. Przykładowo Sąd Najwyższy (dalej: „SN”) w wyroku z dnia 15 czerwca 2012 r.²⁰ stwierdził, iż organy stosujące prawo powinny kierować się regułami walidacyjnymi, z których podstawowa wyraża myśl o utracie mocy obowiązującej aktu wykonawczego w przypadku utraty mocy prawnej przez przepis upoważniający.²¹ Podkreślić też trzeba, iż powyższa reguła walidacyjna została także ujęta w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²². W tym miejscu wskazać również należy, iż nie we wszystkich województwach przyjęto uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie na niekonstytucyjnej podstawie prawnej. Część obwodów łowieckich ma swoje umocowanie prawne w dalszym ciągu w rozporządzeniu wojewody wydawanym na podstawie normy kompetencyjnej z art. 27 ust. 1 P.l.²³, lecz w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej²⁴. Wynika to z przepisu art. 47

¹⁹ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 10 marca 2011 r., znak NK-II.4131.95.2011, Lex.

²⁰ Sygn. akt CSK 436/11, Lex.

²¹ Por. postanowienie NSA z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt II OSK 548/09, Lex.

²² Zob. § 32 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

²³ Zob. rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie podziału województwa dolnośląskiego na obwody łowieckie (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r. Nr 265, poz. 4714).

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462.

ust. 2 przedmiotowej ustawy kompetencyjnej, który stanowi, iż akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. To z kolei oznacza, iż bezpośrednio po wejściu w życie wskazanego powyżej wyroku TK istniały obwody łowieckie, lecz tylko te, które zostały utworzone w drodze rozporządzenia wojewody.²⁵

Biorąc pod uwagę powyższe należy rozważyć, czy przepis przejściowy zawarty w art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej utrzymał w mocy podziały województw na obwody łowieckie dokonane uchwałami podjętymi na podstawie art. 27 ust. 1 P.l. w brzmieniu dotychczasowym, w związku z tym, iż utracił on moc, a wraz z nim również podjęte na jego podstawie uchwały, jeszcze przed wejściem w życie tego przepisu przejściowego. W niniejszym przypadku mamy bowiem do czynienia nie z utrzymaniem mocy dotychczasowych uchwał na zasadzie ciągłości, lecz z przywróceniem ważności tych uchwał po okresie ich nieobowiązywania.

Istotną cechą polskiego systemu źródeł prawa jest niezwykle znacząca pozycja ustawy oraz daleko idące powiązanie aktu wykonawczego, w tym aktu prawa miejscowego z ustawą. To szczególne powiązanie wynika w szczególności ze wspomnianej już powyżej reguły walidacyjnej znajdującej swoje oparcie w zasadach techniki prawodawczej²⁶. Niemniej jednak dyrektywy techniki prawodawczej wskazują typowe środki rozwiązań legislacyjnych. Nie zawsze jednak prawodawca spotyka się z typowymi problemami legislacyjnymi. Występują bowiem w praktyce legislacyjnej niekiedy sytuacje nowe lub nietypowe. W tego rodzaju przypadkach prawodawca musi sam znaleźć najlepszy środek legislacyjny służący do osiągnięcia zakładanego celu. W takich przypadkach prawodawca może na zasadzie wyjątku nawet odstąpić od określonej dyrektywy techniki prawodawczej. Przy czym najczęściej odejście w ramach treści aktu normatywnego od określonej w ramach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dyrektywy legislacyjnej powoduje, że jest on aktem kiepskiej jakości, lecz wiążącym. W doktrynie bowiem dominuje pogląd, iż naruszenie reguł konstrukcji systemu prawnego dotyczących ważnego ustanowienia aktu normatywnego ma ten skutek, że akt jest nielegalny. Naruszenie zaś dyrektyw techniki prawodawczej powoduje, że akt staje się niepoprawny, co powoduje najczęściej obniżenie jego jakości. Niekiedy jednak w następ-

²⁵ P. Zacharczuk, *Prawne skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt p 19/13*, [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2017, s. 38-39.

²⁶ Zob. § 33 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

stwie błędów w technice prawodawczej postanowienia aktu normatywnego stają się w takim stopniu wadliwe, że naruszają konstytucyjne standardy prawodawstwa w państwie prawa, najczęściej zasadę zaufania obywatela do prawa. W takich przypadkach akt normatywny może zostać uznany za niekonstytucyjny.²⁷

Normodawca wykonując wskazany wyżej wyrok TK miał świadomość prawnych skutków tego wyroku w szczególności w sferze zarówno stanowienia jak i stosowania prawa od dnia 22 stycznia 2016 r. Jak z powyższego wynika, racjonalny ustawodawca nowelizując P.ł. przyjął w sposób świadomy uregulowania zawarte w przepisie międzyczasowym, a także wyraził wolę pozostawienia w obrocie prawnym dokonanych już podziałów województw na obwody łowieckie. Uregulowanie zawarte w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej jednoznacznie wskazuje, że prawodawca zmieniając ustawę, problematykę dotychczasowych podziałów dostrzegł i w systemie prawnym utrzymał stosownym przepisem przejściowym. W tej sytuacji nie można uznać, że w związku z przedmiotowym wyrokiem TK przepis art. 27 ust. 1 P.ł (w brzmieniu sprzed nowelizacji) stanowiący podstawę upoważnienia dla podjęcia uchwał w sprawie podziału na obwody łowieckie utracił moc obowiązującą z dniem 21 stycznia 2016 r., automatycznie to spowodowało, że podjęte na jego podstawie uchwały również bezpowrotnie przestały obowiązywać. Ponownie należy podkreślić, że ustawodawca w ustawie zmieniającej czasowo utrzymał w mocy te podziały. Świadczy o tym zawarty w ustawie nowelizującej przepis intertemporalny art. 7 ust. 2. Wyraźnie zatem w ustawie nowelizującej przesądzono, że wcześniej dokonane podziały województw na obwody łowieckie zachowują ważność.²⁸ W tym miejscu należy zwrócić uwagę jeszcze na to, iż zgodnie z art. 14 ustawy nowelizującej weszła ona w życie z dniem 1 kwietnia 2018 r. To zaś oznacza, iż dokonane już wcześniej podziały obowiązują ponownie dopiero od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia poglądu o ciągłym i nieprzerwanym funkcjonowaniu wcześniej utworzonych obwodów łowieckich. Ten zaistniały problem legislacyjny jest tym bardziej zastanawiający, że fakt, iż art. 27 ust. 1 P.ł. w brzmieniu dotychczasowym utraci moc obowiązującą z dniem 21 stycznia 2016 r., wiadomy był od dnia 10 lipca 2014 r., kiedy to ogłoszony został przedmiotowy wyrok TK. Poza tym TK w celu zapobieżenia powstania luki w prawie postanowił odroczyć utratę mocy niekonstytucyjnego art. 27 ust. 1 P.ł. o maksymalny okres 18 miesięcy. W ten sposób TK wykorzystał określony w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP instrument kształtowania skut-

²⁷ W. Gromski, *Technika prawodawcza i jej dyrektywy*, [w:] *Technika prawodawcza*, M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, Warszawa 2008, s. 5-6.

²⁸ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2014 r., sygn. akt VI SA/Wa 3252/13, Lex.

ków swoich orzeczeń, czyli kompetencję określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy prawnej niż termin ogłoszenia wyroku.²⁹ Jak podkreśla się w doktrynie odroczenie w szerszym znaczeniu zapobiega negatywnym konsekwencjom związanym z eliminacją przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją RP. Ma służyć przede wszystkim pozostawieniu czasu dla ustawodawcy na przeprowadzenie adekwatnych zmian w treści przepisów.³⁰ Pomimo maksymalnego określenia przez TK terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu art. 27 ust. 1 P.l. nie nastąpiło wejście w życie stosownych przepisów w tym terminie i w związku z tym przepis ten z dniem 21 stycznia 2016 r. utracił moc, a wraz z nim wydane na jego podstawie akty prawa miejscowego w sprawie podziału na obwody łowieckie. To z kolei oznacza, iż dokonane już wcześniej podziały na obwody łowieckie po utracie mocy przepisów aktów prawa miejscowego ponownie „odzyskały” ważność, na podstawie ustawowego przepisu. W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, iż przedmiotowa zmiana normatywna z całą pewnością nie jest przykładem prawidłowej techniki legislacyjnej i w związku z tym może budzić znaczne kontrowersje. Wątpliwości może budzić także to, czy na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej zachowują ważność podziały województw na obwody łowieckie dokonane wyłącznie w drodze uchwały sejmiku województwa, czy też również w drodze rozporządzenia wojewody. Z brzmienia art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej wynika, iż wszystkie poprzednio obowiązujące podziały województw na obwody łowieckie zachowują ważność, a więc także podziały dokonane w drodze rozporządzenia i ciągle obowiązujące. Niewątpliwie zastosowane w ustawie zmieniającej rozwiązanie legislacyjne stanowi kolejne odstępstwo od dyrektyw techniki prawodawczej, ponieważ z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, iż rozwiązanie polegające na zachowaniu czasowym w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego stosuje się tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy. Rozwiązania tego nie stosuje się w kolejnych ustawach, które uchylają albo zmieniają ustawę uchylającą albo ustawę zmieniającą.³¹ W tym miejscu jeszcze raz trzeba bowiem podkreślić, iż nie we wszystkich województwach na niekonstytucyjnej

²⁹ P. Zacharczuk, *Prawne skutki ...*, s. 34.

³⁰ J. Królikowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla sądu występującego z pytaniem prawnym*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziolkowski (red.), Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 139.

³¹ Zob. § 33 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

podstawie prawnej przyjęto uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. Część obwodów łowieckich ma swoje umocowanie prawne w dalszym ciągu w rozporządzeniu wojewody. Przy czym niezależnie od tego, czy podstawą prawną do przedłużenia ważności dokonanych rozporządzeniem podziałów na obwody łowieckie będzie w dalszym ciągu przepis art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, czy też przepis art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, do chwili obecnej niektóre podziały na obwody łowieckie dokonane rozporządzeniem wojewody obowiązują i to na zasadzie pełnej ciągłości (nieprzerwanie).

3. Stwierdzanie nieważności już podjętych uchwał dotyczących podziałów województw na obwody łowieckie

Wskazać również należy, iż pomimo obowiązywania przepisu art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej, mocą którego utrzymana została ważność dokonanych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej podziałów województw na obwody łowieckie nie obowiązują one w pełnym pierwotnym zakresie. Wynika to z tego, iż wyrok TK o niezgodności art. 27 ust. 1 P.ł. (w brzmieniu sprzed nowelizacji) z Konstytucją RP, ma istotne znaczenie dla oceny legalności zaskarżonych do sądów administracyjnych uchwał. Pomimo że do dnia 21 stycznia 2016 r. przepis art. 27 ust. 1 P.ł. obowiązywał, to niewątpliwie z chwilą ogłoszenia tego negatywnego orzeczenia TK nastąpiło obalenie domniemania konstytucyjności art. 27 ust. 1 P.ł.³² Co więcej SN w uchwale z dnia 27 marca 2014 r.³³ stwierdził między innymi, że sąd może nie zastosować przepisu uznanego przez TK za niezgodny z Konstytucją RP, mimo że uchylenie jego mocy odroczone w czasie. Pogląd ten podzielony został przez NSA, który jeszcze przed utratą mocy obowiązującej przepisu art. 27 ust. 1 P.ł. w wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r.,³⁴ stwierdził nieważność uchwały nr XIX/168/2008 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 11 lutego 2008 r. w sprawie podziału województwa lubuskiego na obwody łowieckie³⁵ w zakresie dotyczącym obwodu łowieckiego nr 47. W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, iż w indywidualnie określonych sytuacjach, mimo odroczenia w przedmiotowym wyroku TK utraty mocy obowiązującej

³² Zob. np. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, (Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 680).

³³ Sygn. akt I KZP 30/13, Lex.

³⁴ Sygn. akt II OSK 2311/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/16C8636E06> [16.08.2018 r.].

³⁵ Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2008 r. Nr 16, poz. 382 ze zm.

przepisów art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 P.l. przy uwzględnieniu celu tego odroczenia, fakt stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP w/w przepisów, jak również funkcja i ustrojowe zadania sądów administracyjnych oraz ich autonomia orzecznicza pozwalają na odmowę zastosowania przez NSA tych przepisów. Mimo odroczenia w czasie o 18 miesięcy utraty mocy obowiązującej w/w przepisu, NSA odmówił jego zastosowania w sprawie jako niekonstytucyjnego wobec wprowadzenia nieproporcjonalnych ograniczeń prawa własności.

Zaprezentowany w tym wyroku pogląd NSA został podzielony przez szereg innych sądów administracyjnych, które również uznały za zasadne odmówić zastosowania przepisów, o których mowa powyżej i stwierdziły nieważność uchwał sejmików województw w przedmiocie podziału województwa na obwody łowieckie przyczyniając się tym samym do utworzenia ugruntowanej linii orzeczniczej w tym zakresie.³⁶ To stanowisko jest w dalszym ciągu aktualnie, mimo że od dnia 1 kwietnia 2018 r. obowiązują już nowe regulacje związane z wejściem w życie ww. ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie. Jak słusznie bowiem podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w ustawie tej nie ma przepisów, które mogłyby niejako „*stanować*” skutki niekonstytucyjności normy zawartej w art. 27 ust. 1 P.l. Nowe brzmienie zapisów art. 27 i następnych P.l. może mieć bowiem znaczenie dopiero przy procedowaniu nowych aktów dotyczących obwodów łowieckich. Także zapisy art. 7 ust. 2 ww. ustawy z dnia 22 marca 2018 r. nie mogą powodować pominięcia przez sądy skutków stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 P.l. Użyte tam sformułowanie „*zachowują ważność*” można odnosić jedynie do tych uchwał lub ich części, które nie zostały objęte kontrolą sądową. Pomimo formalnego obowiązywania art. 27 ust. 1 P.l. w dacie podjęcia uchwał w sprawie podziału na obwody łowieckie ww. wyrok TK eliminujący zawartą w nim normę z obrotu prawnego spowodował odejście przez sądy od zasady *tempus regit actum* w tych sprawach.³⁷ Co więcej w związku z utrwalonym już stanowiskiem judykatury również same sejmiki województw na podstawie art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administra-

³⁶ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 548/17, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 821/17, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 940/17, Lex; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 320/18, Lex.

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 150/18, Lex.

czynnymi³⁸ zaczęły podejmować uchwały o stwierdzeniu nieważności swoich uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie.³⁹

Ponadto zgodnie z utrwaloną już jednolitą linią orzecniczą sądów administracyjnych stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). To zaś oznacza, iż uchwałę co do której stwierdzono nieważność należy traktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały.⁴⁰ Podkreślić również należy, iż dotychczas sądy administracyjne rozpatrujące skargi na uchwały w przedmiocie podziału województw na obwody łowieckie orzekały jedynie w granicach naruszonych przedmiotowymi uchwałami interesów prawnych skarżących.⁴¹ Z treści bowiem art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴² (dalej: „u.s.w.”), wynika, że skargę w trybie tych przepisów może wnieść skutecznie tylko taki podmiot, który wykaże się naruszeniem własnego interesu prawnego lub uprawnienia wskutek uchwalonych przepisów prawa miejscowego lub podjętych czynności prawnych i faktycznych z zakresu administracji publicznej. Zaskarżeniu w tym trybie podlega zatem uchwała organu samorządu województwa nie tylko niezgodna z prawem, ale i jednocześnie godząca w sferę prawną skarżącego – wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, np. zniesienia, ograniczenia, czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego.⁴³ To zaś oznacza, iż w rozpatrywanych sprawach zarówno sądy administracyjne jak i sejmiki województw w ramach autokontroli nie mogły stwierdzić nieważność zaskarżonych uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie w całości, lecz jedynie w części dotyczącej konkretnych nieruchomości i to tylko wówczas, gdy skarżący wykazał naruszenie własnego interesu prawnego.

Natomiast stwierdzenie nieważności podjętych już na podstawie niekonstytucyjnego przepisu art. 27 ust. 1 P.l. uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie w całości może obecnie nastąpić w przypadku, gdy ze

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.

³⁹ Zob. np. uchwałę Nr XLI/695/18 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 utego2018 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie podziału województwa kujawsko-pomorskiego na obwody łowieckie w części dotyczącej obwodu łowieckiego nr 116 „Rzęczkowo” i nr 138 „Gutowo” (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2018 r. poz. 746).

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2F234C2093> [14.08.2018 r.]; Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 92/14, Lex.

⁴¹ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1132/16, Legalis.

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 913 z późn. zm.

⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 201/18, Lex.

skargą do sądu administracyjnego wystąpi wojewoda jako organ nadzoru. Jak bowiem wynika z art. 82c u.s.w. po upływie 30 dni od dnia doręczenia uchwały sejmiku województwa wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności takiej uchwały. Niemniej jednak w takim przypadku wojewoda może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który z kolei może stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały nie tylko w części, lecz także w całości ze skutkiem *ex tunc*. Stwierdzenie zaś nieważności przedmiotowej uchwały w całości skutkować będzie nieistnieniem obwodów łowieckich, o których mowa w tym akcie, już od dnia podjęcia uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. To z kolei oznaczać będzie, iż od tego dnia nie obowiązuje również związany z funkcjonowaniem obwodów łowieckich specjalny reżim prawny. W szczególności w przypadku stwierdzenia nieważności przez sąd administracyjny zaskarżonej uchwały w całości już od chwili podjęcia uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie nie obowiązują związane z funkcjonowaniem obwodów łowieckich prawa i obowiązki wynikające z mocy ustawy. Biorąc pod uwagę powyższe możliwe skutki wskazane jest niezwłoczne podjęcie działań mających na celu sporządzenie i przyjęcie nowych podziałów województwa na obwody łowieckie.

Zakończenie

Bezczynność prawodawcy w sferze stanowienia prawa w związku z wydaniem przez TK wyroku o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną do dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie znacząco zwiększyła ryzyko możliwości wystąpienia szeregu niepożądanych skutków w sferze stosowania prawa, w tym także bardzo niebezpiecznych dla funkcjonowania gospodarki łowieckiej, zwłaszcza po upływie terminu do dokonania niezbędnych zmian normatywnych. Mimo że ustawodawca w ramach dokonanych zmian normatywnych wykonał ww. wyrok TK i wprowadził nowe zasady tworzenia obwodów łowieckich, w ramach których określił enumeratywnie treść uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, a także znacząco rozbudował procedurę sporządzania i uchwalania tej uchwały poprzez m.in. jej uspołecznienie. Ponadto ustawodawca w ustawie zmieniającej zachował ważność dotychczasowych podziałów województw na obwody łowieckie. Niemniej jednak dokonane już po terminie przedmiotowe zmiany normatywne nie eliminują wszystkich niepożądanych dla prowadzenia gospodarki łowieckiej skutków. Przede wszystkim brak jest podstaw do przyjęcia stanowiska o ciągłym i nieprzerwanym funkcjonowaniu wcześniej już utworzonych obwodów łowieckich, ponieważ zdecydowana więk-

szość dokonanych już wcześniej podziałów województw na obwody łowieckie po utracie mocy przepisów aktów prawa miejscowego ponownie „odzyskała” ważność na podstawie ustawowego przepisu. Poza tym dokonane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu podziały województw na obwody łowieckie nie zachowują ważności w pełnym pierwotnym zakresie, ponieważ sądy administracyjne wielokrotnie stwierdziły już i w dalszym ciągu stwierdzać będą nieważność uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie w części. Nie jest również wykluczone stwierdzenie nieważności podjętych już uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie w całości. Niemniej jednak może to nastąpić jedynie w przypadku, gdy ze skargą do sądu administracyjnego wystąpi wojewoda jako organ nadzoru. Stwierdzenie zaś nieważności przedmiotowych uchwał w całości skutkować będzie nieistnieniem obwodów łowieckich, o których mowa w tym aktach, już od dnia podjęcia uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie. To z kolei oznaczać będzie, iż od tego dnia nie obowiązuje również związany z funkcjonowaniem obwodów łowieckich specjalny reżim prawny w postaci w szczególności związanych z funkcjonowaniem tych obszarów specjalnych praw i obowiązków wynikających z mocy ustawy.

Bibliografia

- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Projekt ustawy*, [w:] *Technika prawodawcza*, M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, Warszawa 2008, s. 72.
- Gromski W., *Technika prawodawcza i jej dyrektywy*, [w:] *Technika prawodawcza*, M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, Warszawa 2008, s. 5-6.
- Królikowski J., *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla sądu występującego z pytaniem prawnym*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 139.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 166.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Opinia prawna w przedmiocie skutków 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*, <http://www.hunter.npl.pl/UserFiles/File/Opiniaaa.pdf> [21.08.2018 r.].
- Ofiarska M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000, s. 23-24.
- Projekt ustawy - o zmianie ustawy - Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy - Prawo łowieckie z projektami aktów wykonawczych*, (Druk nr 1042), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/71C70A5B73363D0C125806F003746AF/%24File/1042.pdf> [31.07.2018 r.].
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 350-357.
- Zacharczuk P., *Prawne skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt p 19/13*, [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2017, s. 34, 38-39.

Streszczenie

W związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną do dokonywania podziałów województw na obwody łowieckie ustawodawca w ramach dokonanych w ostatnim czasie zmian normatywnych wprowadził nowe zasady tworzenia obwodów łowieckich. W związku z tym niezwykle istotne są obecnie nie tylko przepisy dotyczące dokonywania nowych podziałów województw na obwody łowieckie, lecz także przepisy przejściowe dotyczące już dokonanych podziałów województw na obwody łowieckie. Niemniej jednak dokonane już po terminie przedmiotowe zmiany normatywne nie eliminują wszystkich niepożądanych dla prowadzenia gospodarki łowieckiej skutków. Przede wszystkim brak jest podstaw do przyjęcia stanowiska o ciągłym i nieprzerwanym funkcjonowaniu wszystkich wcześniej już utworzonych obwodów łowieckich. Poza tym dokonane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu podziały województw na obwody łowieckie nie zachowują ważności w pełnym pierwotnym zakresie, ponieważ sądy administracyjne wielokrotnie stwierdziły już i w dalszym ciągu stwierdzać będą nieważność tych uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie w części. Nie jest również wykluczone stwierdzenie nieważności podjętych już uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie w całości. Stwierdzenie zaś nieważności przedmiotowych uchwał w całości skutkować będzie nieistnieniem obwodów łowieckich, o których mowa w tym aktach, już od dnia podjęcia uchwał w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie.

Słowa kluczowe: łowiectwo, gospodarka łowiecka, podziały, obwody łowieckie.

Divisions of Voivodeships into Hunting Zones Remaining Valid

Summary

Considering the judgment on the unconstitutionality of the law being the legal basis for making divisions of voivodeships into hunting zones, the legislature, adopting normative amendments recently, introduced new rules for the creation of hunting zones. With regard to these amendments, not only the laws concerning making new divisions of voivodeships into hunting zones are currently very important, but also transitional laws concerning already made divisions of voivodeships into hunting zones. However, the subject normative amendments introduced after the deadline for their implementation, do not eliminate all undesirable effects for the hunting management leading. Mainly, there are no grounds for adopting position on the continuous and uninterrupted functioning of all previously established hunting zones. In addition, divisions of voivodeships into hunting zones made on the basis of an unconstitutional law are not valid in their full original ranges, because administrative courts have repeatedly annulled, as well as will still annul those resolutions regarding divisions of voivodeships into hunting zones in part of them. It is also possible to annul the already adopted resolutions regarding the division of voivodeships into hunting zones in its entirety. The entire annulment of these resolutions will result in the non-existence of hunting zones referred to as in these acts from the day of adopting the resolutions regarding the division of voivodeships into hunting zones.

Keywords: hunting, hunting economy, divisions, hunting zones.