



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2019 r.

Poz. 3056

WYROK NR II SA/RZ 1284/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 14 lutego 2018 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie NSA Małgorzata Wolska /spr./ WSA Magdalena Józefczyk Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2018 r. sprawy ze skargi Andrzeja Czecha na uchwałę Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 1 grudnia 2008 r. nr XXVIII/503/08 w przedmiocie podziału województwa podkarpackiego na obwody łowieckie I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obwodu łowieckiego nr 217 w części obejmującej działki nr 165 i nr 166 objęte księgą wieczystą nr KS2E/00027956/5 oraz działki nr 436/7 i nr 497 objęte księgą wieczystą nr KS2E/00033312/4; II. zasądza od Sejmiku Województwa Podkarpackiego na rzecz skarżącego Andrzeja Czecha kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXVIII/503/08 z dnia 1 grudnia 2008 r., podjętą na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.) Sejmik Województwa Podkarpackiego dokonał podziału województwa podkarpackiego na obwody łowieckie. Andrzej Czech, po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na opisaną na wstępie uchwałę. Zarzucił jej sprzeczność z prawem, powstałą w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. P 19/13. W związku z powyższym zaskarżył ww. uchwałę w części dotyczącej obwodu łowieckiego 217 określonego w załączniku do tej uchwały i wniósł o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wywiódł, że w dniu 1 grudnia 2008 r. Sejmik Województwa Podkarpackiego podjął uchwałę w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie (uchwała nr XXVIII/503/08). Utworzono między innymi obwód nr 217 administrowany przez Koło Łowieckie Gawra Lutowska. Na terenie tego obwodu, w miejscowości Michnowiec (gmina Czarna) znajdują się działki rolne nr 165 i 166 nr księgi wieczystej KS2E/00027956/5, a w miejscowości Lipie (gmina Czarna) przyległe do wcześniej wymienionych działki leśne nr 436/7 i 497 nr księgi wieczystej KS2E/00033312/4, których jest właścicielem. Skarżący zauważył, że podstawą prawną podjęcia uchwały Sejmiku był art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie, który w dniu 22 stycznia 2016 r. utracił moc obowiązującą w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. W wyroku tym Trybunał stwierdził niezgodność art. 27 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polegającą na upoważnieniu do objęcia reżimem obwodu łowieckiego nieruchomości bez zapewnienia jej właścicielowi odpowiednich środków ochrony praw w sytuacji sprzeciwu wobec wykorzystywania należącej do niego nieruchomości na cele związane z organizacją i prowadzeniem polowań na zwierzęta. Powołując się na treść uzasadnienia wyroku wskazał, że konieczność znoszenia przez właściciela faktu wykonywania polowania na terenie jego nieruchomości jest podstawowym ograniczeniem prawa własności. Uciążliwość tego ograniczenia jest tym większa, że wykonywanie polowania wiąże się z używaniem przez myśliwych broni

palnej, co może powodować zagrożenie dla życia i zdrowia wszelkich osób przebywających na terenie, na którym się ono odbywa, wiąże się również z ryzykiem powstania szkód w mieniu (szkody łowieckie). Właścicielom nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego nie przysługują zarazem żadne środki prawne umożliwiające wyrażenie sprzeciwu wobec wykonywania polowania na gruntach będących przedmiotem ich własności. W ocenie skarżącego uchwała Sejmiku Województwa Podkarpackiego nr XXVIII/503/08 została podjęta w sposób naruszający konstytucyjne prawa i wolności. Pozostawianie w obrocie prawnym tej uchwały mimo braku podstawy prawnej oznacza istnienie stanu istotnego i rażącego naruszenia prawa, albowiem uchwała Sejmiku wywierająca bezpośrednie skutki prawne w sferze uprawnień i obowiązków osób trzecich (w tym skarżącego jako właściciela nieruchomości) nie może mieć charakteru samoistnego i zachowywać moc obowiązującą mimo tego, że podstawa do jego wydania odpadła, a zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego sposób wyznaczania obwodów łowieckich zastosowany przy jej podejmowaniu naruszał konstytucyjnie chronione uprawnienia właścicieli nieruchomości. Powołując się na orzeczenia sądów administracyjnych skarżący wskazał, że również Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na konieczność eliminowania z obrotu prawnego wydanych przed ogłoszeniem wyroku Trybunału rozstrzygnięć opartych na podstawie przepisów, których niekonstytucyjność stwierdził Trybunał oraz wydanych w przedmiocie zastosowania tych przepisów wyroków sądowych, względnie użycia innych środków procesowych w celu sanacji stanu niekonstytucyjności, w obszarze stosowania prawa i jego kontroli (np. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1075/06 oraz wyrok NSA z 14 października 2015 r., sygn. I OSK 54/14). Stwierdził, że wejście w życie negatywnego orzeczenia Trybunału skutkuje tym, że należy przyjąć fikcję prawną, jakoby niekonstytucyjny przepis nigdy nie obowiązywał, a przynajmniej nie obowiązywał w chwili wejścia w życie Konstytucji. Wskazując na orzeczenia sądów administracyjnych, m. in. wyroki o sygn. II SA/Go 85/16, II SA/Go 710/16, II SA/Łd 398/16, II SA/Ol 1132/16, czy II SA/Rz 550/17 skarżący podał, że powołane orzeczenia dotyczą stanu prawnego po utracie mocy obowiązującej przez art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego. Bazują one na uznaniu, że ww. przepis nie może być stosowany, poczynając od daty jego uchwalenia, gdyż od samego początku nie odpowiadał standardom konstytucyjnym, ingerując nieproporcjonalnie w prawo własności prywatnej, co z kolei prowadzi wprost do konieczności stwierdzenia na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. nieważności uchwały wydanej na podstawie tego przepisu. W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Podkarpackiego – imieniem którego działa Marszałek Województwa Podkarpackiego wniósł o jej odrzucenie względnie oddalenie. W uzasadnieniu wskazał, że w sprawie bezsporne jest, że Andrzej Czech jest właścicielem działek nr 165, 166 położonych w miejscowości Michniowiec oraz nr 436/7, 497 położonych w miejscowości Lipie (gmina Czarna) włączonych do obwodu łowieckiego nr 217 pk wydzierżawionego przez Koło Łowieckie "Gawra" Lutowiska. Organ zauważył, że skarżący kwestionuje uchwałę jedynie w części dotyczącej ww. obwodu. W ocenie organu to uchwała z 1 grudnia 2008 r. mogłaby być zaskarżona, a nie jej część. W dalszej części powołał się na stanowisko Ministerstwa Środowiska w sprawie skutków wyroku TK z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. P 19/13, zgodnie z którym niezależnie od tego czy uchwały sejmików o podziale na obwody łowieckie należy uznać za akty stanowienia prawa miejscowego, czy też za akty stosowania prawa, to miały one charakter jednorazowy i "skonsumowały się" z chwilą wejścia w życie, skutkując powstaniem obwodów łowieckich o indywidualnie oznaczonych granicach. W związku z tym organ przyjął, że uchwała nie jest aktem kreującym jakiegokolwiek obowiązku czy prawa właściciela nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego. Te obowiązku czy prawa ustala ustawa Prawo łowieckie. Wobec tego organ uznał, że utrata mocy przez art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego wywołuje skutki jedynie na przyszłość w postaci 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej – art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.), zwanej dalej "P.p.s.a.". Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.), zwanej dalej "u.s.w." 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 prawa – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. W trybie

tego przepisu warunkiem skutecznego wniesienia skargi jest zaskarżenie uchwały organu samorządu województwa w sprawie z zakresu administracji publicznej, którą naruszono interes prawny lub uprawnienie skarżącego, uprzednie bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia, zachowanie terminu do wniesienia skargi określonego przepisami P.p.s.a. Zdaniem Sądu, zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Wniesienie skargi zostało poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, a także zachowany został termin do wniesienia skargi. Kolejnym niezbędnym warunkiem skuteczności skargi na uchwałę jest wykazanie przez stronę skarżącą, że dana uchwała narusza jej interes prawny lub uprawnienie. Zaskarżeniu w powyższym trybie podlega uchwała organu samorządu województwa nie tylko niezgodna z prawem, ale i jednocześnie godząca w sferę prawa skarżącego (wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne). Zdaniem Sądu przesłanka ta została spełniona, skoro grunty stanowiące własność skarżącego zostały włączone do obwodu łowieckiego, a to powoduje realne ograniczenia własnościowe (o czym dalej będzie mowa). Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej ma również rozważenie charakteru prawnego zaskarżonej uchwały. Odnosząc się do tej kwestii należy podkreślić, iż zgodnie z art. 89 ust. 1 u.s.w. sejmik województwa na podstawie tej ustawy i upoważnień udzielonych w ustawach i w ich granicach może stanowić akty prawa miejscowego (obowiązujące na obszarze województwa lub jego części). Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego. Stosownie do tego przepisu podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa w drodze uchwały. Omawiana uchwała jest więc podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego, a ponadto normuje materię o charakterze ogólnym, obejmując swym zakresem szeroki krąg podmiotów - zarówno dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich, jak i inne podmioty funkcjonujące w granicach obwodu (np. wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz właścicieli, posiadaczy lub zarządców gruntu - art. 11 ust. 3 i art. 12 Prawa Łowieckiego). Zawiera ona normy powszechnie obowiązujące na terenie województwa, nie konsumujące się w jednostkowym stosowaniu. Ma zatem charakter normatywny. Istotny dla zaliczenia rozpatrywanej uchwały do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terenie województwa, czyli do aktów prawa miejscowego, jest przedmiot jej regulacji, który wkracza w sferę uprawnień różnych rodzajowo podmiotów. Mimo wyraźnego oznaczenia granic poszczególnych obwodów, uchwała ta nie jest więc indywidualnym aktem rozstrzygającym konkretną sprawę administracyjną. Skoro jest ona aktem skierowanym na zewnątrz, przeto nie sposób uznać jej za akt kierownictwa wewnętrznego. Zaskarżona uchwała to akt normatywny powszechnie obowiązujący na terenie województwa, czyli akt prawa miejscowego. W świetle orzecznictwa NSA, "jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego" (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, Lex, nr 81765). Kwalifikacja zaskarżonej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnej z prawem (tak słusznie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 304/08 czy Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2311/14). Skarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 24 lutego 2009 r., Nr 6, poz. 125 ze zm.). Art. 27 ust. 1 został uznany za niezgodny art. 64 ust. 1 prawa łowieckiego w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt P 19/13 (Dz.U.2014.951). Zgodnie z wyrokiem TK wymieniony wyżej przepis utracił moc z dniem 22 stycznia 2016 r. W związku z tym, że kontrolowana uchwała Sejmiku Województwa w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie została podjęta przed dniem 22 stycznia 2016 r. na podstawie art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego i stanowi akt prawa miejscowego, niezwykle istotna jest kwestia skutków utraty mocy tego przepisu w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Na wstępie rozważań dotyczących tego zagadnienia należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji "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". Powyższy przepis wprowadza innego typu warunki dopuszczalności wydawania aktów podstawowych niż art. 92 Konstytucji, dotyczący rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Przede wszystkim akt prawa miejscowego nie został - w odróżnieniu od rozporządzenia - określony jako akt wykonawczy względem ustawy. Wynika to między innymi z faktu, że część aktów prawa miejscowego jest wydawana przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczą rolą samorządu terytorialnego w RP nie jest zaś wykonywanie ustaw; samorząd "uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej", wykonując przysługujące mu zadania "w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Porównanie brzmienia art. 94 do art. 92 Konstytucji prowadzi ponadto do wniosku, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie zostało określone jako "szczegółowe", ani też nie musi zawierać wytycznych dotyczących treści aktu. Wynika stąd, że - co do zasady - wystarczy, iż upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego wskazuje organ, który otrzymuje kompetencję do wydania

aktu, oraz zakres spraw, jakie powinny być w takim akcie uregulowane. Wprowadzenie do przepisu upoważniającego wytycznych, a więc wskazówek merytorycznych, ograniczających swobodę organu prawodawczego, nie jest jednak wykluczone w świetle art. 94 Konstytucji. W pewnym stopniu leży to w sferze uznania ustawodawcy. Ponadto również w przypadku aktów prawa miejscowego aktualne jest stanowisko TK o tym, że im silniej dany akt pod ustawowy wkracza w sferę praw lub obowiązków jednostek, tym większej szczegółowości należy wymagać od przepisu upoważniającego (zob. wyżej). W Konstytucji RP istnieje również bezpośrednia podstawa prawna do wydawania pewnych typów aktów prawa miejscowego. Chodzi o art. 169 ust. 4 Konstytucji, który stanowi: "Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące". Przepis ten stanowi *lex specialis* względem art. 94 Konstytucji w tym sensie, że nie wymaga, aby akt prawa miejscowego był wydany "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie", lecz wyłącznie "w granicach ustaw". Odczytując art. 169 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji, należy dojść do wniosku, że art. 169 ust. 4 powinien być traktowany jako konstytucyjne upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Dopuszczalne jest wydanie aktu regulującego "ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego" bezpośrednio na podstawie ww. przepisu Konstytucji. Nie ma w tym zakresie wymogu istnienia upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie może również pozbawić jednostek samorządu prawa do wydawania ww. aktów. Kontrolowana uchwała nie ma takiego charakteru. W jej podstawie prawnej obok art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego wskazano art. 18 pkt 20 u.s.w. Przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa. Takim przepisem ustawy był art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego. Należy więc podkreślić, że przepis art. 18 pkt 20 u.s.w. nie mógł i nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia kontrolowanej uchwały. W dacie orzekania przez Sąd art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego został wyeliminowany z obrotu prawnego. Upłynął bowiem 18 miesięczny termin odroczenia utraty jego mocy obowiązującej. W tym okresie, wbrew sugestiom TK ustawodawca nie uchwalił nowego prawa łowieckiego, nie wprowadził też przepisów, które *de facto* mogłyby sanować skutki niekonstytucyjności normy zawartej w art. 27 ust. 1 z przyczyn wskazanych przez TK. Pomimo formalnego obowiązywania art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego w dacie podjęcia skarżonej uchwały, omawiany wyrok TK eliminujący z obrotu prawnego zawartą w nim normę spowodował odejście przez Sąd od zasady *tempus regit actum* w tej sprawie. Przepisy art. 27 ust. 1 i 2 prawa łowieckiego w dacie podejmowania tej uchwały niewątpliwie upoważniały sejmik województwa do podjęcia uchwały w przyjętym kształcie. Skoro TK pozbawił te przepisy domniemania konstytucyjności i w dacie orzekania przez Sąd, wyeliminował je już z porządku prawnego, to skutek ten należy rozważać od początku ich obowiązywania. W wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2311/14, Naczelny Sąd Administracyjny uznając wsteczną moc przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r., P 19/13, wskazał, że za niestosowaniem przepisu, który utracił domniemanie konstytucyjności przemawia: ochrona praw jednostki oraz ekonomia procesowa. W ocenie NSA pominięcie wzruszenia domniemania konstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną działania organu administracji publicznej byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej z uwagi na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, tutaj prawa własności. Naczelny Sąd Administracyjny we wskazanym wyroku przekonywująco argumentował, że realizacja także przez sądy gwarancji konstytucyjnych - na gruncie istniejącego stanu normatywnego zakładającego przez określony czas obowiązywanie niekonstytucyjnego przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP) - stawia zarazem wyzwania i możliwości wyboru przez same sądy takiego środka proceduralnego, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją (por. wyrok TK z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt SK 1/04, OTK-A z 2004 r., nr 9, poz. 96). Z tych też przyczyn sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego, zobowiązane są brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania konstytucyjnego przepisu (wyroki NSA z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 1403/05; z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 483/10; z dnia 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1070/10; z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 231/11; z dnia 25 czerwca 2012 r. sygn. akt I FPS 4/12- CBOSA). W związku z tym na uwagę zasługują argumenty Trybunału Konstytucyjnego, które legły u podstaw powołanego wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. Trybunał podkreślił, że właścicielom nieruchomości objętych granicami obwodu łowieckiego nie przysługują żadne szczególne środki prawne pozwalające na wyłączenie nieruchomości stanowiących przedmiot ich własności spod reżimu obwodu łowieckiego. Właściciel nieruchomości nie może złożyć sprzeciwu wobec włączenia przedmiotu jego

własności do obwodu łowieckiego, zarówno na etapie stanowienia uchwały przez sejmik województwa, jak i po jej wejściu w życie. Poza tym właścicielowi nie przysługują żadne instrumenty prawne umożliwiające wyłączenie jedynie niektórych ograniczeń, wprowadzonych w związku z objęciem jego nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, w szczególności nie może on stanowczo sprzeciwić się wykonywaniu na swoim gruncie polowania przez uprawnione do tego osoby trzecie. Ponadto Trybunał stwierdza, że mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki sensu stricto proporcjonalności. Trybunał także zauważył, że na wszystkie te ograniczenia nakłada się dodatkowo niedostatecznie uregulowany obowiązek informacyjny wobec właścicieli, których nieruchomość należy do obwodu łowieckiego. Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich, obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń, jakie przewiduje prawo łowieckie, niezależnie od powodu, jakim uzasadniają to żądanie (ekonomiczny, światopoglądowy itp.), nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny. Swoistego automatyzmu przyjętego unormowania nie uzasadnia również to, że prawidłowe prowadzenie gospodarki łowieckiej wymaga zapewnienia ciągłości powierzchni obwodów łowieckich. Ochrona środowiska stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć jednak charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrona prawa własności. Trybunał podkreślił, że analiza rozwiązań przyjętych w prawie łowieckim oraz w innych aktach przewidujących objęcie nieruchomości specjalnym reżimem administracyjnoprawnym dowodzi, że wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, a także prowadzenie gospodarki łowieckiej, jest możliwe przy zapewnieniu właścicielom nieruchomości bardziej skutecznych środków ochrony. Trybunał zaznaczył, że zapewnienie takich środków nie wyklucza także realizacji przewidzianego w prawie łowieckim celu społecznego w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej (art. 3 pkt 4 Prawa łowieckiego). Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyroku zwrócił również uwagę, że ograniczenia prawa własności związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, w szczególności z wykonywaniem polowania, były też przedmiotem licznych rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). I tak, w wyroku z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Chassagnou i inni przeciwko Francji (nr skarg 25088/94, 28331/95 i 28443/95, Lex nr 76997) ETPC wskazał, że wprowadzenie obowiązku tolerowania polowań na terenie prywatnej nieruchomości stanowi ingerencję w prawo własności. Jednocześnie zmuszanie właścicieli do tolerowania na ich gruncie aktywności, która jest sprzeczna z ich przekonaniami stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności chronionego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). W wyroku z 10 lipca 2007 r. w sprawie Schneider przeciwko Luksemburgowi (nr skargi 2113/04, Lex nr 292569) ETPC doszedł do wniosku, że dopuszczenie możliwości wykonywania polowań na prywatnym gruncie bez zgody jego właściciela przez włączenie tego gruntu do obwodu łowieckiego, jakkolwiek nie pozbawia go prawa do używania, wydzierżawienia czy sprzedaży gruntu, jednak uniemożliwia wykonywanie praw wyłącznych przez właściciela zgodnie z jego wolą. Sąd w składzie tu orzekającym podziela prezentowany we wskazanych wyrokach pogląd, że brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych umożliwiających właścicielom nieruchomości wyrażenie woli w przedmiocie włączenia ich gruntów do obwodów łowieckich i w konsekwencji nałożenia na nich określonych obowiązków, stanowi nieproporcjonalne naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie prawa własności. Zatem zasadną jest odmowa zastosowania cytowanych przepisów względem wymienionych w skardze nieruchomości skarżącego. Reasumując, jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględnia skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Zgodnie z art. 82 ust. 1 u.s.w. uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. W myśl ust. 5 tego artykułu w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku o istnieniu dwu rodzajów wad aktów stanowionych przez organ województwa - istotnych i nieistotnych. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813,

także Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1- 2, s. 102). Za istotne naruszenie prawa uznać należy w szczególności uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Istotność naruszenia prawa skarżoną uchwałą w części obejmującej nieruchomości skarżących jest oczywista. W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji. O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt II na podstawie art. 200 P.p.s.a.