

POSTANOWIENIE

Dnia 9 kwietnia 2013 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Mazur /spr./
 { sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak
 { sędzia NSA Małgorzata Stahl

Protokolant asystent sędziego Michał Zawadzki

po rozpoznaniu w dniu 9 kwietnia 2013 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej G B i R B
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G
z dnia czerwca 2012r. sygn. akt
w sprawie ze skargi G B i R B
na uchwałę Sejmiku Województwa L
z dnia lutego 2008r., nr
w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie

postanawia:

1. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 79, poz. 483 z późn. zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:
„Czy przepisy art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2005 r. nr 127, poz. 1066 ze zm.) – 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 RP przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności;

Sygn. akt

- art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że naruszają istotę prawa własności;

2. na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) zawiesić postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Błach

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaistniała konieczność skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego zawartego w sentencji postanowienia.

Wyrokiem z dnia czerwca 2012 r., sygn. akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w G oddalił skargę G B i R B na uchwałę Sejmiku Województwa L z dnia lutego 2008 r., nr w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd I instancji przedstawił następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Uchwałą nr z dnia lutego 2008 r. Sejmik Województwa L, 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 z późn. zm., dalej jako „u.s.w.”) oraz art. 27 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.), w uzgodnieniu z Sejmikiem Województwa D, Sejmikiem Województwa W i Sejmikiem Województwa Z, dokonał podziału województwa I na obwody łowieckie oznaczone numerami od do, których wykaz z wyszczególnieniem ich nowej i dotychczasowej numeracji, powierzchni ogólnej oraz opisem granic zawiera załącznik do uchwały (§ 1). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa L z dnia lutego 2008 r. Nr, poz. i weszła w życie z dniem marca 2008 r.

Uchwałą nr z dnia października 2009 r. (opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa L z 2009 r. Nr, poz.) Sejmik Województwa L zmienił powyższą uchwałę poprzez uściślenie przebiegu granic obwodów łowieckich, określając je w sposób bardziej szczegółowy. Zmiany dotyczyły między innymi obwodu łowieckiego Nr – dotychczasowy (pkt załącznika).

Na powyższe uchwały Sejmiku Województwa L skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnieśli G B i R B, reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika, powołując się na przepisy art. 52 § 1 i § 4, art. 53 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, dalej

jako „p.p.s.a.”) oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. Zaskarżonym aktom zarzucili, że naruszają one ich interes prawny poprzez naruszenie prawa własności do nieruchomości gruntowej położonej w granicach obwodu łowieckiego nr , faktycznie pozbawiając ich prawa do korzystania i posiadania nieruchomości. Ponadto zarzucili uchwałom naruszenie prawa materialnego poprzez nieuwzględnienie przy uchwalaniu przepisów art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej jako „k.c.”), art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), co spowodowało objęcie nieruchomości skarżących obwodem łowieckim i ograniczyło ich prawo własności niezgodnie z prawem. Wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej granic obwodu łowieckiego nr województwa I , w ramach którego znajduje się nieruchomość skarżących. W uzasadnieniu skargi podali, iż w okresie małżeństwa (w 1990 r.) nabyli nieruchomość gruntową oznaczoną numerem księgi wieczystej

Grunty te wchodziły do obwodu łowieckiego nr , którego granice zostały ustalone w 1985 r. uchwałą nr Wojewódzkiej Rady Narodowej w G (Dz.Urz.Woj.G z 1985 r. Nr , poz.) Przedmiotowa nieruchomość jest od kilkadziesiąt lat dzierżawiona miejscowemu Kołu Łowieckiemu "C " w K wraz z całym obwodem łowieckim. Ponieważ nieruchomość skarżących leży w obrębie obwodu łowieckiego, Koło Łowieckie "C " w K organizowało i nadal organizuje m.in. na terenie przedmiotowej nieruchomości polowania, wycina drzewa, myśliwi przyjeżdżają tam samochodami, parkują, przebywają, strzelają, puszczają psy, itd., prowadząc tzw. normalną gospodarkę łowiecką, określoną przez Prawo łowieckie. Skarżący, od początku uzyskania tytułu własności przedmiotowego gruntu, nie zgadzali się na żadną gospodarkę łowiecką na swoim terenie. Zamierzali na tym terenie założyć stawy hodowlane, na co uzyskali odpowiednie pozwolenie. Stawy nie zostały jednak wybudowane, gdyż uniemożliwili to myśliwi. Na tym tle powstał, trwający do dziś, konflikt pomiędzy myśliwymi a skarżącymi. Skarżący nie wyraził zgody na proponowane przez Koło porozumienie polegające na tym, iż teren skarżących byłby wyłączony z polowań na okres od 15 lutego do 15 sierpnia, a w pozostałym okresie myśliwi mogliby polować raz w miesiącu od środy do niedzieli o świcie i po zmroku. Wielokrotnie była wzywana Policja, (zarówno przez skarżącego jak i przez myśliwych), skarżący wielokrotnie składał

zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, sprawami zajmowały się prokuratury i sądy, również w postępowaniu cywilnym. Skarżący zwracał się również do wielu instytucji państwowych i samorządowych. W 1991 r. skarżący zwrócił się do Wojewody G o wyłączenie jego nieruchomości z obwodu łowieckiego. Otrzymał odpowiedź, iż musi spełnić pewne warunki do takiego wyłączenia, m.in. musi ogrodzić swoją nieruchomość. Skarżącego nie stać było na taki wydatek i nie mógł spełnić warunków do wyłączenia jego nieruchomości z obwodu łowieckiego. Oznaczył natomiast granice nieruchomości tablicami z napisem "teren prywatny". Opisywana sytuacja wywołuje zdaniem skarżących rażące naruszenie ich prawa własności, którego zakres określa art. 140 k.c. (stanowiącego, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą), przepisy Prawa łowieckiego, a także art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP. Zaskarżone uchwały bezpośrednio naruszają prawo własności skarżących. Nieruchomość skarżących weszła bowiem w skład obwodu łowieckiego nr , który od kilkudziesięciu lat dzierżawi miejscowe Koło Łowieckie "C " w K . Powoduje to naruszenia prawa własności w postaci utraty przez właścicieli uprawnienia do korzystania z rzeczy i jej posiadania. Skarżący jako właściciele nie mogą swobodnie i ciągle używać swojej nieruchomości, gdyż jest ona przedmiotem gospodarki łowieckiej miejscowego koła łowieckiego. Koło to stara się utrzymać nieruchomość skarżących w stanie dzikim – nie pozwala budować stawów hodowlanych (mimo ważnego pozwolenia wodno-prawnego skarżących), stawiać budynków, itd. W sezonie łowieckim organizuje tam polowania, a poza sezonem lustruje nieruchomość, pilnując by właściciele nie urządzili tam czegoś wbrew gospodarce łowieckiej. Skarżący nie mogą nawet przebywać fizycznie cały czas na swojej ziemi, gdyż może to grozić utratą zdrowia (np. od pogryzienia przez psy myśliwskie) a nawet życia (w czasie polowań). Nie mogą zapraszać osób trzecich do wizyty na terenie nieruchomości w obawie o ich zdrowie i życie, gdyż myśliwi patrolują ją uzbrojeni w broń palną. Skarżący nie mogą pobierać pożytków naturalnych ze swojej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Prawo do korzystania z przedmiotowej nieruchomości jest ograniczone zarówno fizycznie przestrzennie –

(co do całej nieruchomości) jak i czasowo (w okresie polowań przebywanie na terenie nieruchomości grozi śmiercią od przypadkowej kuli). Prawdą jest, iż grunty skarżących nie spełniają wymogów art. 26 Prawa łowieckiego, jednak nie może to stanowić żadnego ograniczenia dla wyłączenia jej z obwodu łowieckiego w drodze zmiany uchwały.

Pismem procesowym z dnia kwietnia 2012 r. skarżący sprecyzowali skargę wskazując, iż obejmuje ona obydwie wskazane na wstępie uchwały Sejmiku Województwa L , a konkretnie § 1 ust. 1 i 2 uchwały nr oraz § 1 ust. 1 i 2 uchwały nr , a także załączniki do tych uchwał w części dotyczącej obwodu łowieckiego nr Nieruchomość gruntowa skarżących wchodzi w skład obwodu łowieckiego od 1985 r., przy czym stan ten usankcjonowały również zaskarżone uchwały. Zaskarżone uchwały naruszają interes prawny skarżących w ten sposób, że przepisy § 1 ust. 1 i 2 tych uchwał oraz ich załączniki włączają do obwodu łowieckiego nr nieruchomość należącą do ich wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej. Narusza to ich prawo własności do gruntu faktycznie pozbawiając ich prawa do korzystania i posiadania przedmiotowej nieruchomości w sposób opisany w skardze. Zaskarżone są granice całego obwodu łowieckiego, gdyż zamykają one w sobie grunt należący do skarżących. Skarżący żądają, aby obwód łowiecki nie obejmował ich nieruchomości. Może się to odbyć poprzez dokładne określenie granic enklawy, wewnątrz której położona jest nieruchomość skarżących, albo w sposób określony w skardze.

Odpowiadając na skargę, w pismach procesowych z , kwietnia 2012 r. oraz czerwca 2012 r. Sejmik Województwa L wniósł o jej oddalenie w całości, podnosząc co następuje. Organ wskazał, iż podział na obwody łowieckie obszarów obecnego województwa został dokonany w okresie powojennym. Na podstawie opracowywanych projektów uchwał Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Z przy współdziałaniu z Wojewódzkim Biurem Geodezji i Terenów Rolnych w Z dokonywał stosownych pomiarów powierzchniowych poszczególnych obwodów łowieckich. W przypadku obwodu łowieckiego nr dzierżawionego przez Koło Łowieckie "C " w K , uchwałą zmieniającą nr z dnia października 2009 r. podjętą na wniosek tego koła łowieckiego, poprzez stosowne zapisy poprawiono jedynie czytelność przebiegu granicy obwodu, przy czym nie

uległa zmianie całkowita powierzchnia obwodu wynosząca ha. W dniu zakupu nieruchomości skarżącym wiadome było, że wchodziła ona w skład obwodu łowieckiego. Z definicji prawa własności zawartej w art. 140 k.c. wynika, że prawo własności może być ograniczone, a ograniczenie to może wynikać m.in. z ustaw. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 27 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, zgodnie z którym podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu stosownych opinii. Stosownie do treści art. 23 ust. 1 Prawa łowieckiego obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Ustawodawca jednocześnie w art. 26 tej ustawy określił katalog terenów nie podlegających włączeniu w skład obwodów łowieckich. Na skutek tak zredagowanych przepisów ustawy prawo własności skarżących uległo ograniczeniu. Skarżący od początku posiadania przedmiotowych gruntów o takich przepisach ustawowych wiedzieli i zakupiwszy grunt wchodzący do obwodu łowieckiego, godzili się na to. W ocenie organu skarżący nie wykazali naruszenia swojego interesu prawnego. W świetle ograniczeń prawa własności wynikających z art. 140 k.c. oraz upoważnień zagwarantowanych ustawą z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, działanie organu nie narusza prawnie chronionego interesu ani uprawnień skarżących. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę i nie zasługuje na stwierdzenie jej nieważności.

Zarządzeniem z dnia kwietnia 2012 r., na podstawie art. 57 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargi G i R małżonków B zostały rozdzielone w ten sposób, iż pod dotychczasową sygnaturą toczy się sprawa ze skargi na uchwałę Sejmiku Województwa L nr z dnia lutego 2008 r. w sprawie podziału województwa I na obwody łowieckie. Z kolei skarga na uchwałę zmieniającą nr z dnia października 2009 r. została zarejestrowana pod sygnaturą akt

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G zaskarżonym wyrokiem z dnia czerwca 2012 r. uznał, że skarga okazała się niezasadna. Sąd I instancji przypomniał, iż podstawę prawną do wniesienia w niniejszej sprawie skargi na

uchwałę Sejmiku Województwa L nr z dnia
października 2009 r. stanowi art. 90 ust. 1 u.s.w.

Sąd I instancji wskazał, iż kwestionując uchwałę w trybie art. 90 ust. 1 u.s.w. trzeba dowieść, iż zaskarżona uchwała – naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawno-materialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych, uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego "interesu prawnego" jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Związek pomiędzy własną sytuacją skarżącego, a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień, bądź nałożenia obowiązku w dacie wniesienia skargi (wyrok NSA z 3 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1192/09, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie Sądu I instancji, posiadanie przez skarżących legitymacji procesowej do wniesienia skargi na uchwałę Sejmiku Województwa L nr z dnia lutego 2008 r. w sprawie podziału województwa I na obwody łowieckie rozumianej w ten sposób, iż zaskarżona uchwała obejmując sporną nieruchomość obszarem obwodu łowieckiego nr ingeruje w treść wynikającego z art. 140 k.c. prawa własności skarżących do nieruchomości oznacza, że spełniona została przesłanka pozwalająca na merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Sąd. Sąd I instancji wskazał, że na mocy przepisu art. 11 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.), z dniem 1 stycznia 2006 r. ustawodawca wprowadził m.in. zmiany w ustawie z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie. W szczególności sprawowanie administracji w zakresie łowiectwa przekazane zostało z kompetencji organu administracji rządowej – wojewody na rzecz samorządu województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. W konsekwencji zmianie uległo dotychczasowe również brzmienie art. 27 Prawa łowieckiego i właściwość do dokonywania podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów w obrębie województwa. Dotychczasowa kompetencja wojewody (w drodze rozporządzenia) została przekazana sejmikowi województwa (w drodze uchwały). Sąd I instancji wskazał, iż w sytuacji gdy przed

datą podjęcia zaskarżonej uchwały kwestia podziału terenu obecnego województwa I na obwody łowieckie regulowana była przepisami rozporządzeń właściwego wojewody podjętymi na mocy art. 27 ustawy Prawo łowieckie (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2005 r.), to te akty prawa miejscowego utraciły moc prawną z dniem wejścia w życie zaskarżonej uchwały Sejmiku Województwa L. Wobec powyższego okoliczność, iż nieruchomości skarżących G i R małżonków B jeszcze przed wejściem w życie zaskarżonej uchwały leżała w obszarze obwodu łowieckiego nr , a nawet przed nabyciem jej przez skarżących nie niweczy skutku w postaci objęcia tej nieruchomości na nowo granicami nowoutworzonego, na mocy zaskarżonej uchwały, obwodu łowieckiego nr . W świetle wskazanych wyżej przepisów w ocenie Sądu I instancji nie budzi wątpliwości, że uchwałą nr z dnia lutego 2008 r. Sejmik Województwa L dokonał nowego podziału terenu województwa I na obwody łowieckie, i szczególnie opisał granice poszczególnych obwodów. Odniesienie się w tej uchwale do numerów dotychczasowych obwodów łowieckich ma jedynie charakter pomocniczy i informacyjny. Sąd I instancji przypomniał, że skarżący zarzucają zaskarżonej uchwale naruszenie prawa materialnego poprzez nieuwzględnienie przy jej uchwalaniu przepisów art. 140 k.c., art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP, co spowodowało objęcie stanowiącej ich współwłasność nieruchomości gruntowej niezabudowanej położonej w miejscowości K gmina K oznaczonej nr księgi wieczystej (o pow. ha) obwodem łowieckim i ograniczyło ich prawo własności niezgodnie z prawem. W ocenie Sądu I instancji, powyższy zarzut nie jest uzasadniony, bowiem zaskarżona uchwała ingeruje w treść prawa własności skarżących w zakresie dopuszczalnym przez obowiązujący porządek prawny. Sąd I instancji podzielił tezę, że działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) upoważnione ustawowo organy mogą wydawać akty prawa miejscowego kształtujące pośrednio pewne ograniczenia uprawnień właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które ustawodawca uznał za ważniejsze. Sąd I instancji wskazał, że przykładem takich ograniczeń mogą być przepisy Kodeksu cywilnego, niektóre przepisy o ochronie środowiska, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, prawa wodnego, o ochronie dóbr kultury i inne. W niniejszej

sprawie źródłem ingerencji w treść prawa własności skarżących do nieruchomości są przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, które w pewnym zakresie ograniczają zakres uprawnień skarżących składających się na treść prawa własności, jednak jest to dopuszczalne w świetle art. 140 k.c. Sąd I instancji wskazał, iż w myśl przepisu art. 27 ust. 1 ww. ustawy podział 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. Jeżeli obwód łowiecki ma się znajdować w obszarze więcej niż jednego województwa, uchwałę, o której mowa w ust. 1, podejmuje sejmik województwa właściwy dla przeważającego obszaru gruntów w uzgodnieniu z sejmikiem województwa właściwym dla pozostałego gruntu. Z kolei podział na obwody łowieckie obszarów gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych tym organom do wykorzystania oraz zmiana granic tych obwodów odbywa się w porozumieniu z tymi organami (art. 27 ust. 2 i 3). Zaskarżona uchwała Sejmiku Województwa L z dnia lutego 2008 r. nr w sprawie podziału województwa I na obszary łowieckie podjęta została na podstawie art. 27 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie w uzgodnieniu z Sejmikiem Województwa D, Sejmikiem Województwa W oraz Sejmikiem Województwa Z. Nadto analiza akt administracyjnych potwierdza, iż przed podjęciem zaskarżonej uchwały sejmik województwa I uzyskał opinie podmiotów określonych w art. 27 ust. 1 i 3 Prawa łowieckiego. Sąd I instancji uznał, że ten warunek formalny został zatem spełniony. W okolicznościach niniejszej sprawy bezsporna pozostaje okoliczność, iż nieruchomość skarżących leży w granicach obszaru ustanowionego jako obwód łowiecki nr Sąd I instancji zauważył, że obwód łowiecki zgodnie z powyższą regulacją nie jest jednostką podziału administracyjnego terytorium kraju, choć został wydzielony w trybie administracyjnym, a jego granice wyznacza sejmik województwa. Jest określonym obszarem istotnym ze względu na prowadzoną na nim działalność łowiecko-hodowlaną. W tej sytuacji priorytetowego znaczenia nabiera problem ciągłości jego powierzchni. Przez pojęcie to należy rozumieć w miarę jednolitą rzeźbę terenu, stosunki wodne,

rodzaj gleby, szatę roślinną ze szczególnym uwzględnieniem stopnia zalesienia, strukturę upraw polnych, warunki klimatyczno-glebowe, słowem cały ekosystem, ogół warunków naturalnych występujących na danym obszarze. Nie można oczywiście pomijać przy tym zagadnień społeczno-ekonomicznych, a więc występującej zabudowy i stopnia urbanizacji, istniejących na danym terenie. Ustalając granice obwodu łowieckiego, należy zatem pamiętać o tym, by był to obszar pozwalający na prowadzenie w nim samodzielnej gospodarki łowieckiej, tj. niezależnej od obwodów sąsiednich (por. T.Müller, Z. Zwolak, Komentarz do art. 23 ustawy Prawo łowieckie, Serwis Prawniczy Lexis-Nexis – LexPolonica). Sąd I instancji wskazał, że granica obwodu powinna przebiegać zatem po naturalnych i wyraźnych znakach w terenie. Najczęściej będą to drogi i szosy, tory kolejowe, granice miast czy wsi, rzeki i kanały, a więc trwałe naniesienia lub naturalne, wyraźne elementy rzeźby terenu, w myśl art. 25 ustawy. Ustawodawca w art. 26 wskazuje wprost jakie obiekty i tereny, ze względu na ich gospodarcze przeznaczenie, nie wchodzi z mocy prawa, w skład obwodów łowieckich. Unormowanie art. 26 jest logicznym uzupełnieniem tej części definicji obwodu łowieckiego (art. 23 ust. 1), która mówi, iż jest to obszar, na którym istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 lutego 2010 r. sygn. akt II SA/Lu 657/09). W ocenie Sądu I instancji w okolicznościach niniejszej sprawy bezsporna pozostaje okoliczność, iż obszar gruntu stanowiący niezabudowaną nieruchomość skarżących oznaczoną numerami działek ewidencyjnych i (nr księgi wieczystej) nie należy do żadnej z kategorii wyłączonych ustawowo z obszarów obwodów łowieckich. Jednocześnie mając na uwadze cytowane wyżej przepisy i cel prowadzenia gospodarki łowieckiej w obwodach łowieckich o określonych cechach, brak jest podstaw faktycznych i prawnych dla uzasadnienia kreowanego przez skarżących żądania wyłączenia stanowiącej ich własność nieruchomości z granic obwodu łowieckiego. Sąd I instancji stwierdził, że nieuzasadnionym i sprzecznym z celem ustawy Prawo łowieckie oraz ustawowo uregulowanymi zasadami tworzenia obwodów byłoby tworzenie w ramach obwodu łowieckiego "wyłączonej enklawy" obejmującej nieruchomość skarżących. Z okoliczności sprawy nie wynika, że ta nieruchomość z uwagi na jej charakter, sposób wykorzystywania nie nadawała się do celów prowadzenia gospodarki łowieckiej. Sąd I instancji podkreślił, że

nieprzekonywujące są ponadto twierdzenia skargi, iż objęcie nieruchomości skarżących uniemożliwia korzystanie z tej nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Sąd I instancji wskazał, iż skarżący nie wykazali, aby na spornej nieruchomości prowadzili działalność rybacką. Przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, w przypadku podjęcia działalności w zakresie chowu, hodowli lub połowu ryb przez uprawnionych do rybactwa umożliwiają np. ustanowienie obrębów hodowlanych. Położenie nieruchomości na terenie obwodu łowieckiego, zgodnie z obowiązującymi przepisami nie uniemożliwia prowadzenia chowu czy hodowli ryb. Ponadto Sąd I instancji zważył, iż dołączony do skargi dokument – decyzja Wojewody G z dnia stycznia 1990 r. udzielająca R B pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie stawów rybnych na działce nr o pow. ogólnej ha w miejscowości K gmina K - straciła ważność z dniem grudnia 1994 r. (pkt 5 decyzji). Zdaniem Sądu I instancji skarżący nie wykazali żadnymi dokumentami, aby w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały fakt objęcia ich nieruchomości granicami obwodu łowieckiego nr uniemożliwiał im podjęcie działalności np. we wspomnianym zakresie czyli założenie stawów rybnych i prowadzenie hodowli ryb, czy też innego zamierzonego sposobu wykorzystania nieruchomości. Sąd I instancji przypomniał, że warunki prowadzenia gospodarki łowieckiej regulują przepisy ustawy Prawo łowieckie. W szczególności łowiectwo winno być prowadzone zgodnie z podstawowymi kierunkami użytkowania terenów rolnych, leśnych i rybackich, w warunkach stałego polepszania zwierzynie środowiska jej bytowania. Ewentualne naruszenie tych przepisów przez dzierżawców obwodu łowieckiego i nadużywanie prawa, winno być dochodzone w innym trybie niż żądanie wyłączenia nieruchomości z obszaru obwodu łowieckiego. Sąd I instancji podkreślił, iż ograniczenia w korzystaniu z prawa własności, związane z faktem objęcia konkretnej nieruchomości obszarem gruntów obwodu łowieckiego, wynikają wprost z ustawy Prawo łowieckie. Sąd I instancji wyjaśnił, że Sejmik województwa został wyposażony jedynie w kompetencje do dokonania podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów w obrębie danego województwa. Organ stanowiący województwa nie nakłada zatem przedmiotowym aktem administracyjnym na właścicieli nieruchomości samoistnie żadnych obowiązków czy ograniczeń. Sąd I instancji stwierdził, że dokonywanie podziału obszaru

województwa na obwody łowieckie i objęcie konkretnej nieruchomości (która nie podlega wyłączeniom, o których mowa w art. 26 Prawa łowieckiego) granicami obwodu łowieckiego, także wbrew woli właściciela nieruchomości, jest zatem ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności podyktowanym ochroną konstytucyjnych wartości (ochrony środowiska przyrodniczego) pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności i wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. Sąd I instancji uznał, że kontrola legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego Sejmiku Województwa L w sprawie podziału województwa l na obwody łowieckie, w części dotyczącej ustalenia granic obwodu łowieckiego nr , nie wykazała, aby zaistniały przesłanki do stwierdzenia jego nieważności w zaskarżonej części.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyli G B i R B reprezentowani przez adwokata. Wyrok zaskarżono w całości zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie tj.:

- art. 140 k.c. w zw. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, iż zaskarżona uchwała nr z dnia .02.2008r. (Dz.Urz.Woj.L Nr , poz.) Sejmiku Województwa L w sprawie podziału Województwa L na obwody łowieckie nie narusza w/w przepisów prawa materialnego dotyczących prawa własności nieruchomości skarżących, podczas gdy uchwała powyższa ogranicza to prawo ponad słuszną miarę,

- art. 3 ustawy Prawo łowieckie, poprzez przyjęcie, iż zaskarżona uchwała nr z dnia .02.2008r. Sejmiku Województwa L w sprawie podziału Województwa L na obwody łowieckie obejmując nieruchomość skarżących obwodem łowieckim, zgodnie z prawem realizuje cele łowiectwa, podczas gdy prawidłowa wykładnia prawa nie pozwala przyjąć, iż grunt skarżących nadaje się do celów prowadzenia gospodarki łowieckiej,

- art. 26 ustawy Prawo łowieckie, poprzez przyjęcie, iż zaskarżona uchwała nr z dnia .02.2008 r. Sejmiku Województwa L w sprawie podziału Województwa L na obwody łowieckie obejmuje nieruchomość skarżących obwodem łowieckim zgodnie z prawem, gdyż przepis ten zawiera zamknięty katalog obiektów i terenów nie wchodzących z mocy prawa w skład obwodów łowieckich i grunt skarżących nie spełnia warunków przedmiotowego

przepisu, podczas gdy prawidłowa wykładnia prawa pozwala przyjąć, iż grunt skarżących nie wchodzi z mocy prawa do obwodów łowieckich,

- art. 27 ustawy Prawo łowieckie, poprzez przyjęcie, iż zaskarżona uchwała nr z dnia .02.2008 r. Sejmiku Województwa L w sprawie podziału Województwa L na obwody łowieckie obejmując nieruchomości skarżących obwodem łowieckim nie nałożyła na nich żadnych obowiązków ani ograniczeń, podczas gdy prawidłowa wykładnia prawa ewidentnie wskazuje, iż grunt skarżących objęty obwodem łowieckim obciążony jest ograniczeniami wynikającymi z Prawa łowieckiego,

- art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz art. 112 i 113 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) poprzez przyjęcie, iż zaskarżona uchwała nr z dnia .02.2008 r. Sejmiku Województwa L w sprawie podziału Województwa L na obwody łowieckie nie narusza w/w przepisów prawa materialnego dotyczących wyłączenia nieruchomości skarżących, podczas gdy prawidłowa wykładnia prawa pozwala przyjąć, iż grunt skarżących został wyłączonej wbrew obowiązującemu prawu.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że prawo własności jest jednym z najważniejszych praw konstytucyjnie chronionych i fundamentem gospodarki narodowej. Z pewnością nie można tego powiedzieć o Prawie łowieckim. Jednak Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku nie dostrzega tej oczywistości, a wręcz przeciwnie stara się wykazać, iż własność jest prawem podrzędnym względem Prawa łowieckiego, w kolizji z nim nie podlega ochronie i może być przez nie ograniczane w sposób maksymalnie szeroki. Natomiast Prawo łowieckie nie doznaje od prawa własności absolutnie żadnych ograniczeń. Podniesiono, że cały stan faktyczny dobitnie świadczy o dramatycznych naruszeniach prawa własności skarżących dokonywanych tylko i wyłącznie (nie ma innej przyczyny) dlatego, że ich grunt leży na terenie obwodu łowieckiego. Wszystkie decyzje organów państwowych - wyroki i postanowienia sądów i prokuratur załączone do akt - oddalają skargi skarżących na bezprawne działania myśliwych na należącym do skarżących gruncie powołując się właśnie na to, iż ich własność jest objęta obwodem łowieckim. Nie ma więc innej możliwości ochrony prawa skarżących, jak tylko wyłączenie ich gruntu spod obwodu łowieckiego. Odsyłanie skarżących do innych postępowań świadczy tylko o

niezapoznaniu się przez Sąd I instancji z aktami, w których zawarta jest cała historia walki skarżących z narzuconymi im bezprawnymi ograniczeniami własności. Zdaniem skarżących Sąd I instancji nie może odsyłać do „innych trybów”, skoro przyjął już sprawę do rozpoznania, i skargę merytorycznie oddalił. Nadto podniesiono, że zaskarżony wyrok nie odnosi się wprost do wskazanych w skardze naruszeń prawa własności skarżących. Nie dokonuje analizy prawnej, czy te naruszenia są, czy też nie są naruszeniami dopuszczonymi przez prawo. Ogólnie stanowi, iż prawo własności nigdy nie jest prawem nieograniczonym, co wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny. Podniesiono, że rozważania Sądu I instancji obarczone są błędem naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie, gdzie pod pojęciem "niewłaściwego zastosowania" prawa materialnego rozumie się "błąd subsumcji, polegający na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie konkretny stan faktyczny odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określone w hipotezie określonej normy prawnej" (H. Knysiak-Molczyk, Skarga kasacyjna, s. 132). Zdaniem skarżących Sąd I instancji winien był rozważyć, czy ustalony stan faktyczny i prawny narusza czy nie narusza istotę prawa własności, tzn. czy skarżący jako właściciele mogli czy też nie mogli korzystać ze swoich właścicielskich uprawnień do przedmiotowej nieruchomości. Zdaniem skarżących ustawa Prawo łowieckie nie może pozbawiać ich jakichkolwiek uprawnień właścicielskich - ani prawa do korzystania, ani prawa do posiadania rzeczy. W szczególności Prawo łowieckie nie może odwracać zasady prawa własności - prawa do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób. Jest to nieprzekraczalna granica, za którą nie leży już prawo własności, ale tylko jedynie prawo do rozporządzania rzeczą. W niniejszej sprawie, co umknęło zaskarżonemu wyrokowi, prawo do korzystania z przedmiotowej nieruchomości z wyłączeniem innych osób mają członkowie koła łowieckiego, gdyż tylko oni są uprawnieni na mocy przepisów Prawa łowieckiego do prowadzenia gospodarki łowieckiej. Skarżący nie mogą zabronić myśliwym wstępu na swoją nieruchomość. Skarżący nie mogą korzystać ze swojej nieruchomości nawet na podstawie Prawa łowieckiego, które nie przywiduje takiej możliwości. Zdaniem skarżących tym samym zostało praktycznie unicestwione ich prawo własności, gdyż nie tylko że skarżący zostali pozbawieni uprawnień właścicielskich, ale została odwrócona istota prawa własności - prawo do korzystania z rzeczy z

wyłączeniem innych osób zostało im odebrane i przyznane osobom trzecim. Zdaniem skarżących cele określone w art. 3 ustawy Prawo łowieckie stoją w rażącej sprzeczności z istotą ich prawa własności (którą jest korzystanie z rzeczy z wyłączeniem innych osób), zaś zgodnie z ideą racjonalnego ustawodawcy, nie może być sprzeczności pomiędzy ustawami. Stąd skarżący wywodzą, iż cele łowiectwa nie mogą być realizowane na gruncie będącym ich własnością, czego nie uwzględnił zaskarżony wyrok, stanowiąc coś wręcz przeciwnego. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 26 ustawy Prawo łowieckie podniesiono, że skarżący żądają wyłączenia ich nieruchomości z obwodu łowieckiego. Zdaniem skarżących powyższy przepis można zinterpretować w sposób dający pogodzić ze sobą Prawo łowieckie z prawem własności. Można bowiem przyjąć, iż przepis powyższy stanowi katalog otwarty, a nie zamknięty, obiektów wyłączonych z obwodów łowieckich. Wówczas nie wchodziłyby do obwodów łowieckich tereny prywatne, będące własnością osób trzecich, a tylko obszary, do których stosuje się ustawę z dnia 28 września 1991 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 444) o lasach. Jest to interpretacja racjonalna i zgodna z rzeczywistym stanem faktycznym, gdyż gospodarki łowieckiej nie da się prowadzić np. na uprawach rolnych i jej się tam nie prowadzi. Podkreślono, iż w przypadku gdyby Naczelny Sąd Administracyjny powziął taką wątpliwość, skarżący składają wniosek o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego (na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) z następującym pytaniem prawnym: „Czy art. 26 Prawa łowieckiego - w zakresie w jakim nie wyłącza z obwodów łowieckich terenów będących własnością osób fizycznych - jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji?”. Zdaniem skarżących chybiony jest pogląd Sądu I instancji, iż aby grunt skarżących mógł być wyłączony z obwodu łowieckiego, musi spełniać któryś z warunków określonych przez art. 26 Prawa łowieckiego. Oprócz bowiem Prawa łowieckiego w Polsce obowiązuje również Konstytucja oraz Kodeks cywilny, które gwarantują każdemu nienaruszalność jego prawa własności, oczywiście w granicach prawa. W tych granicach Województwo L mogło, w drodze postępowania administracyjnego dotyczącego zmiany uchwały o granicach obwodów łowieckich, wyłączyć nieruchomość skarżących z obwodu łowieckiego nr , czego jednak nie uczyniło. W uzasadnieniu zarzutu art. 27 ustawy Prawo łowieckie podniesiono, że skarżący są ograniczeni w wykonywaniu swojego prawa własności właśnie przez zaskarżoną uchwałę

Sejmiku Województwa L , gdyż na mocy tej uchwały nieruchomości skarżących zaczęła podlegać Prawu łowieckiemu. Doprowadziło to do ograniczeń i naruszeń prawa opisanych powyżej. Nadto podkreślono, że grunt skarżących (wraz z całym obwodem łowieckim) jest przedmiotem dzierżawy (umowa dzierżawy z października 1997 r.), gdzie wydzierżawiającym jest Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w S , zaś dzierżawcą jest Koło Łowieckie „C ” w K . Powyższy zarzut nie był zawarty w skardze, jednakże skarga zawierała w uzasadnieniu fakty powyżej opisane. Zdaniem skarżących zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd I instancji wiedząc, iż grunt skarżących jest przedmiotem dzierżawy, mógł orzec, iż jest to stan niezgodny z prawem i byłoby to działanie w granicach danej sprawy. Tego jednakże zaskarżony wyrok nie podnosi i uznaje, za rzecz normalną, iż osoba trzecia (Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych) wydzierżawia rzecz cudzą (grunt skarżących) innej osobie trzeciej (Kołu Łowieckiemu „C ”).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest, więc kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawistą przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności lub zgodności z przepisami wyższej mocy przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (por. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 175).

Przedmiotem wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie są przepisy są art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie. Przepisy te są źródłem upoważnienia sejmiku województwa do utworzenia obwodu łowieckiego. Bezpośrednią podstawą ww. kompetencji jest

art. 27 ust. 1, natomiast art. 26 zawiera wyczerpujący katalog gruntów, na których nie można utworzyć obwodu łowieckiego.

Powyższe uregulowania Prawa łowieckiego zdaniem Naczelnego Sadu Administracyjnego naruszają art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią:

- art. 64 ust. 1: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”;

- art. 64 ust. 3: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”;

- art. 31 ust. 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Naruszenie Konstytucji przez ww. przepisy ustawy polega na tym, że przepisy te:

- po pierwsze, wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności (niezgodność z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji);

- po drugie, naruszają istotę prawa własności (niezgodność z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2.1. Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji powinno rozpocząć się od wykazania, że zaskarżone przepisy Prawa łowieckiego są przepisami ingerującymi w prawo własności.

Podstawowymi uprawnieniami składającymi się na prawo własności są uprawnienia do rozporządzania, pobierania pożytków i do korzystania z rzeczy, tj. do bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności (zob. np. wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Przepisy prawne, które ograniczają lub uniemożliwiają korzystanie przez właściciela z choćby jednego z powyższych uprawnień, są zatem przepisami ingerującymi w prawo własności. Z tego powodu przepisy takie podlegają ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy Prawa łowieckiego upoważniają sejmik województwa do włączenia, w drodze uchwały, w obręb obwodu łowieckiego prywatnej

nieruchomości, która nie jest objęta wyłączeniem przewidzianym w art. 26 ww. ustawy – również wbrew woli właściciela. Na skutek utworzenia obwodu łowieckiego właściciel nie może korzystać z nieruchomości w sposób zgodny ze swoją wolą, a ponadto staje się zobowiązany do tolerowania tego, że z nieruchomości będą korzystały inne osoby. Na terenach objętych obwodami łowieckimi odbywają się bowiem polowania (zob. art. 42 i nast. Prawa łowieckiego), które są organizowane niezależnie od woli właściciela gruntu. Tymczasem właściciel może być temu przeciwny np. z powodu obaw o życie lub zdrowie własne i swojej rodziny, z przyczyn związanych z realizacją prawa do prywatności lub nienaruszalności mieszkania, czy też ze względu na przekonania religijne lub światopoglądowe, sprzeciwiające się uśmiercaniu zwierząt. Poza tym ustawodawca nie tylko zobowiązuje właścicieli do tolerowania polowań, lecz nakłada na nich dodatkowe, „pozytywne” obowiązki, tj. zawiadamiania właściwych organów o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt oraz współdziałania z dzierżawcami i zarządcami gruntów w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami (art. 14 i 47 ust. 1 Prawa łowieckiego).

Właściciel nieruchomości włączonej do obwodu łowieckiego nie uzyskuje z tego tytułu żadnego ekwiwalentu np. w postaci świadczeń kompensacyjnych. Prawo łowieckie przewiduje jedynie wynagrodzenie szkody wyrządzonej w uprawach i płodach rolnych przez niektóre zwierzęta i „przy wykonywaniu polowania” (art. 46 ust. 1 ww. ustawy).

Z tych przyczyn ustawodawca, dopuszczając do utworzenia na prywatnym gruncie obwodu łowieckiego wbrew woli właściciela, dokonał ingerencji w prawo własności w aspekcie uprawnienia do korzystania z rzeczy.

Z formalnego punktu widzenia nie ograniczono dwóch pozostałych uprawnień składających się na prawo własności, tj. do rozporządzania i do pobierania pożytków z rzeczy. Ustawa literalnie nie zakazuje właścicielowi np. sprzedaży czy wynajęcia lub wydzierżawienia gruntu osobom trzecim. Z drugiej jednak strony jest oczywiste, że utworzenie na nieruchomości obwodu łowieckiego wpływa niekorzystnie na atrakcyjność nieruchomości dla potencjalnych nabywców, najemców czy dzierżawców. Poza tym ustawodawca przyjął, że grunty wchodzące w skład obwodu łowieckiego są co do zasady wydzierżawiane kołom łowieckim, z tym że wydzierżawiającym nie jest właściciel gruntu, lecz organ władzy publicznej, tj. dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa

Leśnego Lasy Państwowe lub starosta (zob. art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 Prawa łowieckiego). Uprawnienia właściciela do rozporządzenia nieruchomością lub do pobierania z niej pożytków – choć formalnie niezakazane – są *de facto* iluzoryczne.

Za ograniczenie prawa własności mogą być również uznane regulacje, które powodują obniżenie wartości nieruchomości, natomiast nie przewidują kompensacji takiego uszczerbku (por. m.in. wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02). Nie wymaga zaś dowodzenia stwierdzenie, że włączenie gruntu w skład obwodu łowieckiego prowadzi do istotnego obniżenia jego wartości. Ustawodawca nie przewidział natomiast wyrównania szkody poniesionej z tego tytułu.

Przedstawione wyżej powody świadczą o tym, że zaskarżone przepisy ingerują nie tylko w uprawnienie właściciela do korzystania z nieruchomości zgodnie ze swoją wolą, lecz również w pozostałe uprawnienia składające się na treść prawa własności, tj. do rozporządzania rzeczą i do pobierania z niej pożytków. Ponadto ww. przepisy ograniczają prawo własności w ten sposób, że ich zastosowanie prowadzi do obniżenia wartości nieruchomości, za co właściciel nie uzyskuje żadnej rekompensaty.

2.2. Przepisy ograniczające prawo własności powinny spełniać warunki proporcjonalności ingerencji, określone w art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa własności:

- po pierwsze, może być wprowadzone tylko ustawą;
- po drugie, może być wprowadzone tylko gdy jest to konieczne dla ochrony jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- po trzecie, nie może naruszać istoty prawa własności.

Ingerencja w ochronę prawa własności, przewidziana w zaskarżonych przepisach, nie spełnia żadnego z trzech ww. kryteriów.

3.1. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wszelkich wolności lub praw konstytucyjnych mogą być wprowadzane „tylko w ustawie”.

W orzecznictwie wskazuje się, że „skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane <<tylko>> w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby

już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

Na szczególną rolę zasady wyłączności ustawy w przypadku ograniczania prawa własności wskazał również NSA w uchwale z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12 (opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zdaniem NSA, art. 64 ust. 3 Konstytucji „nie jest prostym powtórzeniem ogólnej regulacji, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz oznacza, że zasada wyłączności ustawy w ograniczaniu prawa własności ma jeszcze szerszy zakres i powinna być respektowana w jeszcze większym stopniu niż w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych. Płyynie z tego wniosek, że źródłem ograniczenia wolności lub prawa – a w szczególności prawa własności – może być tylko jednoznaczna decyzja parlamentu, odzwierciedlona w przepisie prawnym. Źródłem ograniczenia nie może być więc decyzja sądu czy innego organu stosującego prawo”. Przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji nie należy traktować jako powtórzenia regulacji wynikającej z art. 31 ust. 3. Osobne uwzględnienie zasady wyłączności ustawy w art. 64 ust. 3 Konstytucji oznacza, że w odniesieniu do prawa własności zasada ta przybiera postać kwalifikowaną. Standard w tym zakresie jest wyższy niż w przypadku innych wolności i praw.

Istotne jest podkreślenie, że zasada wyłączności ustawy oznacza, iż „niedopuszczalne jest [...] przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (cyt. wyżej wyrok o sygn. akt P 11/98).

3.2. Zaskarżone przepisy naruszają standard wyłączności ustawy. O ograniczeniu prawa własności decyduje nie ustawodawca, który w przepisie art. 27 Prawa łowieckiego nie wyznacza żadnych elementów ograniczenia prawa własności, lecz wskazuje jedynie na organ samorządu terytorialnego, tj. sejmik województwa jako właściwy do podjęcia stosownej uchwały. Takie ograniczenia np. przewiduje art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2012 r. nr 647, ze zm.) z którego wprost wynika możliwość kształtowania sposobu wykonywania prawa własności w miejscowym planie zagospodarowanie przestrzennego, który jest wprowadzany

do systemu prawnego także na podstawie uchwały jednostki samorządu lokalnego. Instytucja obwodu łowieckiego została co prawda wprowadzona ustawą (art. 23 ust. 1 Prawa łowieckiego). W ustawie wskazano ponadto pewne czynniki, jakie należy uwzględniać przy tworzeniu obwodu (art. 24–26 Prawa łowieckiego). Nie zmienia to jednak faktu, że ostatecznie o lokalizacji obwodu łowieckiego – a tym samym co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczenia prawa własności – podejmuje nie parlament, lecz organ jednostki samorządu terytorialnego, tj. sejmik województwa, działając na podstawie art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego.

Z tych przyczyn art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego jest niezgodny z zasadą wyłączności ustawy, wynikającą z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Następne wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego związane są z naruszeniem zasady proporcjonalności.

4.1. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw jednostki mogą być wprowadzane „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

4.2. Analiza zgodności z ww. przepisem wymaga przede wszystkim ustalenia, czy wprowadzone ograniczenie jest motywowane ochroną przynajmniej jednej z wartości wymienionych w tym przepisie.

W badanej sprawie warunek ten jest spełniony. Utworzenie obwodu łowieckiego jest związane z ochroną środowiska. Zgodnie z deklaracją ustawodawcy „łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego [...] oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowania ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej” (art. 1 Prawa łowieckiego). Cele, jakie realizuje instytucja obwodu łowieckiego, są zbieżne z obowiązkiem państwa podejmowania działań służących ochronie środowiska (art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja również na obywateli nakłada obowiązek dbania o stan środowiska (art. 86 Konstytucji). Znaczenie prawne ww. przepisu polega m.in. na tym, że ustanowiony w nim ciężar publiczny współkształtuje treść wolności i praw

jednostki, w tym prawa własności. Prawo własności nie jest bowiem *ius infinitum*, lecz jego granice są wyznaczone treścią obowiązków jednostki wobec państwa (stosownie do zasady „własność zobowiązuje”). Jeżeli więc określona rzecz ma znaczenie z punktu widzenia obowiązku dbania o stan środowiska, to wynikają z tego pewne dorozumiane ograniczenia praw właściciela tej rzeczy. W kontekście niniejszej sprawy oznacza to, że w sytuacji gdy przedmiotem własności jest nieruchomości, na której mają siedliska zwierzęta łowne, to właściciel musi się liczyć z tym, iż nie będzie mógł eksploatować gruntu w sposób dowolny, a ustawodawca ma wręcz obowiązek wprowadzenia pewnych ograniczeń swobody w korzystaniu z takiego gruntu. Ograniczenia te powinny jednak spełniać wymagania wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenie prawa własności polegające na utworzeniu obwodu łowieckiego nie może być natomiast uzasadniane koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności lub praw innych osób. Nie ma wszakże na gruncie Konstytucji „prawa do polowania na cudzym gruncie”. Zapewnienie warunków do organizowania polowań nie wiąże się ponadto z wypełnianiem przez państwo obowiązku „wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” (art. 74 ust. 4 Konstytucji). Celem łowiectwa jak to wynika z art. 3 ust. 4 Prawa łowieckiego jest m. in.: „spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej”. Polowania są więc też formą sportu i rekreacji, a nie mają tylko na celu ochrony i poprawy stanu środowiska.

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że uregulowanie łowiectwa, którego elementem jest instytucja obwodu łowieckiego, jest uzasadnione obowiązkiem państwa podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska (art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji). Z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji jest to zatem wartość, która może przemawiać za ograniczeniem ochrony wolności lub praw konstytucyjnych, w tym w prawa własności. Natomiast nie ma podstaw do traktowania łowiectwa w kategoriach wolności czy praw innych osób, którym to wolnościom lub prawom ustawodawca musiałby udzielać odpowiedniej ochrony.

4.3. Kolejnym etapem oceny zgodności analizowanego ograniczenia prawa własności z art. 31 ust. 3 Konstytucji powinno być ustalenie, czy ograniczenie to

jest w państwie demokratycznym konieczne dla ochrony środowiska. W tym celu, zgodnie z orzecznictwem TK, należy udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- czy regulacja umożliwi osiągnięcie celu zamierzonego przez ustawodawcę (tzw. wymóg przydatności)?

- czy regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana (tzw. wymóg niezbędności)?

- czy efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (tzw. wymóg proporcjonalności *sensu stricto*)?

O ile nie budzi wątpliwości, że zaskarżona regulacja jest przydatna do osiągnięcia celu ustawodawcy, a więc spełnia pierwszy z ww. warunków, o tyle odpowiedź na pozostałe dwa pytania jest negatywna, co przesądza o niekonstytucyjności tej regulacji.

5.1. Celem zaskarżonych przepisów jest ochrona środowiska przez zapewnienie ochrony zwierząt łownych i gospodarowania ich zasobami. Jak już powiedziano, ten cel może, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniać ingerencję w prawa właściciela nieruchomości, na której mają swoje siedliska zwierzęta łowne. Dla osiągnięcia ww. celu nie jest jednak niezbędne tworzenie obwodów łowieckich na prywatnym terenie bez jakiegokolwiek procedury, w której możliwe byłoby wyrażenie przez właściciela nieruchomości sprzeciwu wobec objęcia jego gruntu obwodem łowieckim.

5.2. Ustawodawca przesądził, że ustanowienie obwodu łowieckiego jest wynikiem jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia sejmiku województwa. Rozstrzygnięcie to, przybierające formę uchwały wydanej na podstawie art. 27 Prawa łowieckiego, prowadzi do ograniczenia praw właścicieli nieruchomości, włączonych w obręb obwodu łowieckiego, oraz do nałożenia na nich dodatkowych obowiązków. W katalogu zawartym w art. 26 Prawa łowieckiego nie uwzględniono przy tym sytuacji, gdy właściciel nieruchomości sprzeciwia się włączeniu jego gruntu do obwodu łowieckiego.

Z obowiązku państwa zapewnienia odpowiedniej ochrony prawu własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) wynika, że rozstrzygnięcia organów władzy, na podstawie których dochodzi do odjęcia czy ograniczenia prawa własności, powinny być poprzedzone odpowiednią procedurą. Ustawodawca powinien zapewnić właścicielowi instrumenty prawne pozwalające przynajmniej na

przedstawienie swoich racji organom władzy publicznej. Ochrona prawa własności wymaga, aby istniał obowiązek poinformowania właściciela o toczącym się postępowaniu i zapewnienia właścicielowi możliwości przedstawienia stanowiska (jak ma to miejsce np. podczas opracowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zob. art. 9 i nast. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r. nr 647 ze zm.)). Natomiast w świetle Prawa łowieckiego wyłączony jest wszelki udział właściciela w procesie wydawania uchwały o utworzeniu obwodu łowieckiego. Właściciel nie musi być nawet poinformowany o tym, że na jego gruncie jest tworzony obwód. Tak daleko idące ograniczenie ochrony prawa własności nie jest niezbędne dla realizacji celu, jakim jest ochrona zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami. Żadne wartości konstytucyjne nie stoją na przeszkodzie temu, aby tworzenie obwodów łowieckich odbywało się w stosownej procedurze, przy udziale właścicieli nieruchomości.

Konieczne jest wyjaśnienie, że ochrony praw właściciela nie zapewnia możliwość zaskarżenia uchwały sejmiku województwa do sądu administracyjnego, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Kontrola Sądu administracyjnego sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), m.in. z przepisami Prawa łowieckiego (art. 26 i art. 27). Przepisy te zaś zakazują zarówno sejmikowi, jak i sądowi uwzględniania żądań czy sprzeciwów właścicieli gruntów, które zostały włączone do obwodu łowieckiego. A zatem, jeżeli sąd nie stwierdzi naruszenia art. 26 lub art. 27 Prawa łowieckiego, musi oddalić skargę na uchwałę.

5.3. Dla realizacji celu ustawodawcy nie jest konieczne wprowadzanie obwodów łowieckich na terenach, których właściciele nie wyrażają na to zgody. Ochrona zwierzyny łownej i gospodarowanie ich zasobami nie wymaga bowiem bezwzględnie, aby na wszystkich terenach prywatnych, na których znajdują się siedliska takich zwierząt, istniała możliwość organizowania polowań. Powyższe cele można realizować za pomocą środków zakładających łagodniejszą ingerencję w uprawnienia właścicieli. Jest bowiem możliwe nałożenie na właścicieli gruntów, na których przebywają określone gatunki zwierząt, obowiązków innego rodzaju niż nakaz tolerowania polowań. Państwo może zabezpieczyć prawidłowe gospodarowanie zasobami zwierząt łownych, mających siedliska na terenach prywatnych, w inny sposób niż umożliwianie organizowania

na tych terenach polowań wbrew woli właściciela. Na przykład ustawodawca dostrzega wolę właściciela w dyspozycji art. 12 Prawa łowieckiego, gdzie zgoda właściciela jest wymagana dla wyznaczania i oznakowywania zakazem wstępu obszarów stanowiących ostoje zwierzyny oraz wznoszenia urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki łowieckiej. Tym bardziej więc, należałoby spytać właściciela nieruchomości, czy wyraża zgodę na włączenie jego nieruchomości do obwodu łowieckiego.

Poza tym nawet gdyby przyjąć, że w konkretnych okolicznościach regularne organizowanie polowań na terenie prywatnym jest niezbędne, to istnieje możliwość – z której ustawodawca nie skorzystał – zapewnienia właścicielowi odpowiedniej ochrony prawnej, np. przez wykupienie nieruchomości czy wypłacenie odszkodowania.

5.4. Z przedstawionych wyżej powodów art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego są niezgodne z zasadą niezbędności, wynikającą z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dla osiągnięcia celu ustawodawcy nie jest bowiem konieczne całkowite pominięcie woli właściciela gruntu włączanego do obwodu łowieckiego.

6.1. Zaskarżone przepisy ograniczają prawo własności w sposób niezgodny również z wymogiem tzw. proporcjonalności *sensu stricto*.

6.2. Ochrona środowiska, w tym zwierzyny łownej, jest obowiązkiem władzy publicznej (art. 5, art. 74 ust. 2 Konstytucji). Realizując ten obowiązek organy władzy są upoważnione do ograniczania wolności i praw jednostek, w tym właścicieli gruntów, na których siedliska mają zwierzęta łowne. Natomiast nie jest dopuszczalne całkowite „przerzucenie” przez państwo ciężaru wykonywania obowiązku ochrony środowiska na podmioty prywatne. Nałożenie pewnych powinności na właścicieli nieruchomości nie może się odbywać w taki sposób, że w efekcie to ci właściciele stają się podmiotami realizującymi na własny koszt obowiązek państwa dbania o środowisko naturalne (por., na zasadzie analogii, wyroki TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, i z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99).

Przepisy art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego prowadzą natomiast do takiego skutku, że na prywatnych właścicieli terenów, na których mają siedliska zwierzęta łowne, nałożono obowiązki spoczywające na władzy publicznej, co

uniemożliwia normalne korzystanie z nieruchomości, generuje koszty, a także prowadzi do istotnego obniżenia wartości gruntu – bez jakiegokolwiek pomocy czy rekompensaty ze strony państwa. Należy jeszcze raz podkreślić, że nie jest wykluczone, aby prywatni właściciele partycypowali w działaniach służących ochronie środowiska. Z tego, że jest się właścicielem gruntu, na którym żyją zwierzęta podlegające ochronie, wynikają pewne dorozumiane ograniczenia własności. Natomiast nie może dochodzić do takiej sytuacji, że prywatni właściciele ponoszą w całości koszty realizacji ww. obowiązku władz publicznych.

6.3. Z punktu widzenia zasady proporcjonalności *sensu stricto* przepisy wprowadzające ograniczenia wolności lub praw (w tym prawa własności) z uwagi na konieczność realizacji określonego interesu publicznego (w tym ochrony środowiska) powinny opierać się na prawidłowym wyważeniu wartości. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, „kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw”.

W analizowanej sprawie ustawodawca nie dokonał prawidłowego wyważenia kolidujących ze sobą wartości. W imię ochrony środowiska w zasadzie zniweczono ochronę prawa własności. Wynika to z faktu, że zaskarżone przepisy zakładają, iż sprzeciw właściciela nieruchomości wobec włączenia jego gruntu do obwodu łowieckiego jest czynnikiem niemającym w ogóle znaczenia prawnego. Tymczasem, jak już wskazywano, na skutek utworzenia obwodu łowieckiego właściciel nieruchomości zostaje w sposób istotny ograniczony w możliwości korzystania z nieruchomości, a także w prawie do rozporządzania nieruchomością i do pobierania z niej pożytków. Pozbawienie właściciela prawa do sprzeciwu wobec utworzenia obwodu łowieckiego na jego gruncie należy uznać za dowód niewłaściwego wyważenia przez ustawodawcę wchodzących w grę wartości. Ochrona środowiska nie wymaga aż tak intensywnej ingerencji w prawo własności. W państwie demokratycznym realizacja interesu publicznego (tu: ochrony środowiska) nie powinna opierać się na przymusowym odbieraniu uprawnień właścicielskich, bez wysłuchania właściciela i bez możliwości uwzględnienia jego sprzeciwu, opartego np. na uzasadnionych obawach o życie i

zdrowie czy na przekonaniach wynikających ze światopoglądu, a także na względach motywowanych ochroną życia prywatnego. Niedopuszczalne jest również, aby tego typu ingerencja w prawo własności odbywała się bez przyznania właścicielowi jakichkolwiek roszczeń o charakterze kompensacyjnym, polegających np. na zaoferowaniu nieruchomości zamiennej lub wypłaceniu odszkodowania tytułu konieczności tolerowania aktywności łowieckiej na swoim gruncie, czy z tytułu obniżenia wartości nieruchomości.

6.4. Z przedstawionych powodów art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego naruszają zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, wynikającą z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, na prywatnych właścicielach nieruchomości przerzucono obowiązki władzy publicznej, związane z ochroną środowiska. Po drugie, ustawodawca nieprawidłowo wyważył wchodzące w grę wartości konstytucyjne, bowiem w celu zapewnienia ochrony środowiska wyeliminował ochronę prawa własności.

7.1. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że – nawet jeżeli wprowadzenie ograniczenia wolności lub prawa jest konieczne dla ochrony pewnej wartości – ustawodawcy nie wolno naruszyć „istoty” wolności lub prawa. Zakaz naruszenia „istoty” został w odniesieniu do prawa własności powtórzony w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zakaz ten jest bezwzględny. Naruszenie „istoty” prawa własności nie jest bowiem dopuszczalne w żadnych okolicznościach, poza wyraźnie przewidzianymi przez Konstytucję przypadkami wyłączenia (art. 21 ust. 2) i przypadku rzeczy (art. 46).

Koncepcja „istoty” prawa własności została rozwinięta m.in. w wyroku TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98. Zdaniem Trybunału, naruszenie istoty prawa własności ma miejsce, gdy ograniczenie dotyczy podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwia realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Trybunał stoi na stanowisku, że „określenie <<istoty>> prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę [...]. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa

własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (<<istota>>) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została <<istota>> prawa własności konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń [...]”.

7.2. Przepisy art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego naruszają istotę prawa własności. Wynika to z kumulacji ograniczeń, prowadzących do pozbawienia właściciela nieruchomości, którą włączono do obwodu łowieckiego, realnej możliwości korzystania w zasadzie ze wszystkich uprawnień składających się na treść prawa własności.

Po pierwsze, na skutek utworzenia obwodu łowieckiego właściciel traci uprawnienie do korzystania z gruntu w sposób zgodny ze swoją wolą. Uprawnienie to zostaje w istotnym zakresie przeniesione, wbrew woli właściciela, na inne podmioty. Ustawodawca posłużył się konstrukcją opartą na umowie dzierżawy, polegającą na tym, że grunty wchodzące w skład obwodów łowieckich wydzierżawia się kołom łowieckim lub, wyjątkowo, przekazuje w zarząd ośrodkom hodowli zwierzyny (art. 28 ust. 1 i 2 Prawa łowieckiego). Wydzierżawiającym nie jest jednak właściciel gruntu, lecz organ władzy publicznej (art. 29 ust. 1 Prawa łowieckiego). To swoiste ustawowe, przymusowe „przeniesienie” uprawnienia właściciela do dysponowania gruntem na inny podmiot nie jest rekompensowane.

Po drugie, na skutek utworzenia obwodu łowieckiego prawo właściciela do rozporządzania gruntem i do pobierania z niego pożytków staje się iluzoryczne. Właściciel jest nie tylko pozbawiony uprawnienia do wydzierżawienia gruntu (co zostało wykazane wyżej), lecz nie ma prawa do choćby części czynszu wynikającego z umowy dzierżawy obwodu łowieckiego. Czynsz ten jest rozliczany między nadleśnictwami i gminami, stosownie do zasad zawartych w art. 31 ust. 2 Prawa łowieckiego.

Po trzecie, na skutek utworzenia obwodu łowieckiego obniża się wartość nieruchomości. Ten spadek wartości, wynikający z okoliczności niezależnych od właściciela, wobec których właściciel nie może się sprzeciwić, nie jest rekompensowany.

Po czwarte, na skutek utworzenia obwodu łowieckiego po stronie właściciela pojawiają się pewne obowiązki. Jest to m.in. obowiązek, o którym mowa w art. 47 ust. 1 Prawa łowieckiego, współdziałania z dzierżawcami lub zarządcami w zabezpieczaniu gruntów przed szkodami. Ewentualne koszty, ponoszone przez właścicieli gruntów w związku z realizowaniem ww. obowiązku, nie są rekompensowane.

Po piąte, właściciel nieruchomości nie ma żadnych instrumentów prawnych i procesowych, za pomocą których mógłby wyrazić sprzeciw wobec utworzenia na jego gruncie obwodu łowieckiego, czy choćby przedstawić organom swoje racje.

Po szóste, źródłem ingerencji w prawo własności jest akt prawa miejscowego, tj. uchwała sejmiku województwa, a nie ustawa, która wskazuje w art. 27 wyłącznie na organ samorządu lokalnego uprawniony do podjęcia uchwały.

Z przedstawionych wyżej powodów uprawnione jest stanowisko, że na skutek kumulacji ograniczeń prawa własności gruntów włączonych do obwodu łowieckiego art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego naruszają istotę prawa własności. Powodem naruszenia jest to, że ww. przepisy nie dają podstaw do wyłączenia z obwodu łowieckiego nieruchomości prywatnej, której właściciel jest przeciwny utworzeniu obwodu. Taki właściciel nie tylko musi tolerować korzystanie z jego nieruchomości przez inne podmioty (m.in. osoby uczestniczące w polowaniach), lecz również odebrano mu prawo do wydzierżawienia nieruchomości i przeniesiono je – wraz z uprawnieniem do pobierania czynszu dzierżawnego – na organy władzy publicznej. W ten sposób prawo własności zostało sprowadzone do uprawnienia pozornego, które nie pełni funkcji, jaką w gospodarce rynkowej powinna pełnić własność prywatna. Właściciel nie ma przy tym środków prawnych, aby się temu sprzeciwić. Jest on pozbawiony kontroli nad swoją nieruchomością, w szczególności nie może jej eksploatować zgodnie z własną wolą, natomiast możliwość rozporządzenia takim gruntem czy jego wynajęcia lub wydzierżawienia jest iluzoryczna. Ustawodawca nie przyznał również właścicielowi ani rekompensaty, ani środka prawnego, za pomocą którego mógłby zablokować utworzenie obwodu łowieckiego, czy też doprowadzić do zniesienia już utworzonego obwodu.

7.3. Uzupełniająco należy dodać, że w świetle zaskarżonych przepisów za przyzwoleniem państwa prywatne grunty służą – wbrew woli ich właścicieli – pewnej grupie osób jako miejsce uprawiania sportu i rekreacji, a także pewnej

grupie przedsiębiorców jako źródło pozyskiwania dochodu z działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania. Doprowadzono do tego, że własność prywatna, która według założeń społecznej gospodarki rynkowej powinna być źródłem korzyści właściciela, staje się źródłem korzyści państwa i podmiotów trzecich (m.in. przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne), natomiast właściciel ponosi straty. Taka sytuacja jest rażąco sprzeczna z ideą ochrony własności prywatnej w państwie demokratycznym.

7.4. Z ww. przyczyn art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego naruszają istotę prawa własności, przez co są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. W części końcowej rozważań dotyczących problemu wynikającego z przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego należy zauważyć, iż pewna formą inspiracji do przedstawienia pytania przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka (ETPC), który również rozwiązywał przedstawione w niniejszej sprawie kwestie w odniesieniu do unormowań prawnych innych krajów europejskich.

8.1. Problem wynikającego z ochrony zwierzyny łownej ograniczenia prawa własności był przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Treść Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak też orzecznictwo ETPC powinny być uwzględniane w wykładni Konstytucji. Na przykład w wyroku z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nie dokonuje kontroli identycznej (jeśli chodzi o przedmiot i skutki orzeczenia) jak ma to miejsce w wypadku kontroli naruszenia praw jednostki przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Niemniej poszczególne prawa i wolności Konwencji mogą być wykorzystane wspomagająco do rekonstrukcji treści wzorca kontroli konstytucyjnej, wykonywanej przez Trybunał”. Z kolei w wyroku z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12, Trybunał uznał, że „nie jest związany orzeczeniami ETPC, powinność uwzględnienia skutków odpowiedniego orzeczenia ETPC w działaniu organów wewnętrznych państwa zobowiązuje go jednak do wzięcia pod uwagę, w ramach wykonywanej przez siebie kontroli konstytucyjności norm, standardów sformułowanych przez ETPC w celu eliminowania ewentualnych kolizji między nimi”.

Z tych powodów poglądy orzecznicze ETPC wypracowane na gruncie spraw, w których pojawił się problem ograniczenia własności związanego z ochroną zwierzyny łownej, powinny być uwzględnione w wykładni art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Linia orzecznicza ETPC w sprawach, o których mowa, została zapoczątkowana orzeczeniem z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie *Chassagnou i inni przeciwko Francji* (nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95; zob. też m.in. orzeczenia z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie *Schneider przeciwko Luksemburgowi*, nr 2113/04 i z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie *Hermann przeciwko Niemcom*, nr 9300/07). W orzecznictwie ETPC nie budzi wątpliwości, że wprowadzenie obowiązku tolerowania polowań na własnym gruncie (a tym samym obecności uzbrojonych ludzi, psów myśliwskich itp.) jest ingerencją w prawo własności (zob. sprawa *Chassagnou*, § 74). Trybunał podkreślał, że uregulowanie łowiectwa leży w interesie publicznym, jednak nieproporcjonalnym naruszeniem prawa własności jest sytuacja, gdy państwo zmusza właścicieli nieruchomości do tolerowania na ich gruncie aktywności, która jest sprzeczna z ich przekonaniami (jw., § 79 i 85). Powinny zatem istnieć mechanizmy pozwalające właścicielom nieruchomości, którzy nie godzą się na prowadzenie polowań, na wyrażenie sprzeciwu (por. też orzeczenie ETPC z dnia 4 października 2012 r. w sprawie *Chabauty przeciwko Francji*, nr 57412/08). Z orzecznictwa ETPC płynie również wniosek, że w przypadku osób, które z powodu osobistych przekonań są przeciwne łowiectwu, dla zapewnienia poszanowania prawa własności nie wystarcza przyznanie odszkodowania (zob. sprawa *Hermann*, § 65).

8.2. Problematyka ograniczenia prawa własności z przyczyn związanych z ochroną zwierzyny łownej była także przedmiotem orzeczeń sądów konstytucyjnych innych państw europejskich. W szczególności należy wskazać na wyrok Sądu Konstytucyjnego Litwy z dnia 13 maja 2005 r., sygn. akt 14/02. W wyroku tym Sąd stwierdził niekonstytucyjność regulacji określającej zasady tworzenia obwodów łowieckich m.in. z tego powodu, że ustawodawca nie przewidział prawa właściciela do złożenia sprzeciwu wobec organizowania polowań na jego gruncie (zob. pkt 4 i 5 sentencji ww. wyroku). Sąd Konstytucyjny stanowczo stwierdził, że w świetle ochrony prawa własności niedopuszczalna jest

regulacja umożliwiająca organizowanie polowań na terenach prywatnych, jeżeli nie ma na to zgody właściciela (zob. cz. VIII, pkt 4 i 5 uzasadnienia).

9. Z przedstawionych wyżej powodów zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w niniejszej sprawie art. 26 i art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego – w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości – są niezgodne z:

- art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności;
- art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej G i R małżonków B złożonej w niniejszej sprawie. Przedstawione powyżej wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogą zostać usunięte w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych w szczególności w drodze wykładni zgodnej z konstytucją. Także Sąd orzekający w konkretnej sprawie kontrolujący akt administracyjny pod względem legalności nie jest uprawniony do zastępowania prawodawcy i tworzenia nowego stanu prawnego.

Zgodnie z przepisem art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a., Sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia pytania prawnego TK. Brzmienie tego przepisu oznacza, że z uwagi na wiążący charakter orzeczenia TK, do czasu uzyskania stanowiska Trybunału, postępowanie przed sądem nie może się toczyć, a z uwagi na długotrwałość tego postępowania jedynie instytucja zawieszenia postępowania pozwala na zachowanie jego prawidłowego toku, przy czym podkreślić należy, że zawieszenie postępowania z przyczyn określonych we wskazanym przepisie, jest obligatoryjne i następuje z urzędu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. postanowił jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

FJ-5/16/17 M

starszy inspektor sądowy