



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.754.2021

Katowice, dnia 30 lipca 2021 r.

Sejmik Województwa Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/34/13/2021 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie podziału województwa śląskiego na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, w całości, jako sprzecznej z art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, dalej „ustawa zmieniająca” (Dz. U. z 2018 r. poz. 651 ze zm.) w zw. z art. 27 ust. 16 ustawy z dnia 13 października 1995 roku – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.), dalej jako „Prawo łowieckie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2021 r. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę Nr VI/34/13/2021 w sprawie podziału województwa śląskiego na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: graficzny przebieg granic obwodów łowieckich na mapie wraz z przebiegiem graficznym wyłączeń, o których mowa w art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (załącznik nr 1), słowny opis granic (załącznik nr 2) oraz wykaz obwodów łowieckich z wyszczególnieniem ich numerów, powierzchni całkowitej, powierzchni po uwzględnieniu wyłączeń z podziałem na powiaty i gminy, powierzchni gruntów leśnych z podziałem na gminy oraz zaliczenie obwodów łowieckich do jednej kategorii (załącznik nr 3).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Sejmik Województwa Śląskiego w § 6 ust. 1 uchwały postanowił, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Organ nadzoru wskazuje, że obecnie podziały województw na obwody łowieckie dokonywane są na podstawie art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 22 marca 2018 roku. Powyższa nowelizacja miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, dalej: „TK”, z dnia 10 lipca 2014 roku, sygn. akt P 19/13. W przedmiotowym wyroku TK orzekł, że art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 Prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. W przedmiotowym wyroku TK nie podważył zakresu dokonanych już podziałów województw na obszary łowieckie, lecz zwrócił uwagę na nieprawidłową procedurę podejmowania w tym przedmiocie uchwały, tj. z pominięciem udziału społeczeństwa.

Nowe brzmienie art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2018 roku, zgodnie z art. 14 ustawy zmieniającej. Prawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy zmieniającej wyznaczył ustawowy termin podjęcia uchwał przez sejmiki województw w oparciu o nową podstawę prawną. Powyższy przepis w aktualnym brzmieniu stanowi, że *Uchwały, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, dokonujące nowych podziałów województw na obwody łowieckie i zaliczenia tych obwodów do poszczególnych kategorii, o których mowa w art. 26a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, zostaną wydane do dnia 31 grudnia 2021 r.*

Jednocześnie w art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej prawodawca postanowił, że *Podziały województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do poszczególnych kategorii dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność do dnia 31 marca 2022 r.* Powyższe oznacza, że ustawodawca przewidział okres przejściowy, w którym zachowują moc podziały województw na obwody łowieckie, dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. przed 1 kwietnia 2018 roku. Tym samym termin wejścia w życie nowego podziału województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do poszczególnych kategorii, dokonanego na podstawie znowelizowanego art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego, powinien nastąpić z dniem 1 kwietnia 2022 roku – tj. w dniu następnym po ostatnim dniu, w jakim zachowują ważność podziały i zaliczenia dokonane na podstawie przepisów poprzednio obowiązujących. W przepisie art. 7 ust. 2 nie przewidziano przy tym zastrzeżenia, że podział ten może ulec zmianie przed tą datą, w przypadku podjęcia stosownej uchwały przez sejmik województwa (przepis ten miałby wówczas brzmienie *Podziały województw na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do poszczególnych kategorii dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność do dnia wejścia w życie uchwał, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż do 31 marca 2022 r.*)

Za zasadnością przyjęcia ww. daty jako terminu wejścia w uchwały przemawiają również reguły prowadzenia gospodarki łowieckiej. Należy bowiem zauważyć, że łowiecki rok gospodarczy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Prawa łowieckiego *Gospodarka łowiecka jest prowadzona na zasadach określonych w ustawie, w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane.* Ponadto art. 8a ust. 1 Prawa łowieckiego stanowi, że *Roczny plan łowiecki jest sporządzany na okres od dnia 1 kwietnia do dnia 31 marca roku następnego (łowiecki rok gospodarczy), w szczególności na podstawie inwentaryzacji zwierzyny.*

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała Nr VI/34/13/2021 Sejmiku Województwa Śląskiego dnia 28 czerwca 2021 r. stanowi akt prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego, zgodnie z którym podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, o których mowa w art. 26a ust. 1, a także zmiany granic obwodu lub zmiany zaliczenia obwodu do kategorii dokonuje w obrębie województwa sejmik województwa, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Wobec powyższego, uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin. Sejmik Województwa Śląskiego postanowił, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, pominął jednak fakt, że ustawodawca unormował ustawowo termin wejścia w życie uchwał dokonujących podziału województw na obwody łowieckie, podjętych wedle zasad wprowadzonych ustawą zmieniającą.

Należy podkreślić, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości lub wprowadzać w błąd, godząc w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tymczasem treść § 6 ust. 1 uchwały pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 27 ust. 16 Prawa łowieckiego *Sejmik województwa, podejmując uchwałę, o której mowa w ust.1, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu uchwały nieuwzględnionych przez marszałka województwa.*

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Sejmik przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Z treści uzasadnienia do projektu uchwały wynika, że w ramach prowadzonych konsultacji społecznych wpłynęło łącznie 30 uwag, z czego 10 uwag nie zostało uwzględnionych. Zestawienie uwag nieuwzględnionych przez Marszałka Województwa Śląskiego zostało przekazane Sejmikowi wraz z uzasadnieniem do projektu uchwały. Tymczasem w treści uchwały Sejmik w żaden sposób

nie odniósł się do sposobu rozpatrzenia uwag do projektu uchwały, które nie zostały uwzględnione przez Marszałka Województwa Śląskiego. Aby uznać, że Sejmik poprawnie zastosował art. 27 ust. 16 Prawa łowieckiego, z treści uchwały powinno wynikać, w jaki sposób zostały rozpatrzone przedmiotowe uwagi do projektu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 czerwca 2021, sygn. akt II SA/Bk 343/21).

Pismem znak: KN-OP.080.8.2021 z dnia 30 lipca 2021 roku przesłanym do organu nadzoru, zostały złożone wyjaśnienia dotyczące kwestii rozpatrzenia przez Sejmik uwag do projektu uchwały nieuwzględnionych przez Marszałka Województwa Śląskiego. W przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, że *Stosownie do art. 27 ust. 14 ustawy, jeżeli sejmik województwa stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym projekcie uchwały, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag lub opinii do projektu uchwały, czynności, o których mowa w art. 27 ust. 8, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności można uczynić część projektu uchwały objętą zmianą. Sejmik Województwa Śląskiego nie dostrzegł konieczności dokonania zmian w projekcie uchwały, zatem na podstawie art. 27 ust. 15 ustawy przed podjęciem uchwały projekt został skierowany do zaopiniowania przez zespół opiniodawczy. Powyższe potwierdza uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr VI/32/13/2021 z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie skierowania projektu uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie podziału województwa śląskiego na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii, do zaopiniowania przez zespół opiniodawczo-doradczy Marszałka Województwa Śląskiego. Powyższa uchwała oznaczała, iż Sejmik Województwa Śląskiego akceptuje przedłożony projekt uchwały na druku VI/393, a tym samym podziela stanowisko Marszałka Województwa Śląskiego dot. rozpatrzenia uwag do projektu procedowanej uchwały. Uwagi do projektu uchwały nieuwzględnione przez Marszałka Województwa Śląskiego, nie zostały także uwzględnione przez Sejmik Województwa Śląskiego. Uchwała ws. podziału Województwa Śląskiego na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do kategorii (druk nr VI 393) została przyjęta przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 28 czerwca 2021 r., a przyjmując określony sposób podziału województwa na obwody łowieckie Sejmik Województwa Śląskiego rozstrzygnął także o zgłaszanych wcześniej uwagach.*

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z brzmienia art. 27 ust. 16 Prawa łowieckiego wyraźnie wynika, że Sejmik na etapie podejmowania uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 1 Prawa łowieckiego jest zobowiązany rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu. Należy wskazać, że podobne regulacje dotyczące rozpatrzenia uwag przez organ stanowiący znajdują się w art. 12 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecznictwie dotyczącym procedury uchwalania studium Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dn. 20 kwietnia 2010 r. sygn. II OSK 337/10 stwierdził, że: *rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag co do projektu studium musi mieć charakter merytoryczny, a więc rada gminy musi ocenić zasadność wniesionej uwagi czego efektem będzie jej uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie).*

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, że właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętej obwodem łowieckim będą mogli zaskarżyć uchwałę sejmiku województwa do sądu administracyjnego, jeżeli będzie ona naruszać ich interes prawny lub uprawnienie - na podstawie art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Z punktu widzenia tych podmiotów istotna jest możliwość weryfikacji, w jaki sposób sejmik odniósł się do zgłoszonych przez nich uwag w toku procedury, o której mowa w art. 27 Prawa łowieckiego, ponieważ może mieć to znaczenie dla oceny zasadności wniesienia skargi do sądu.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru brak rozstrzygnięcia Sejmiku o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu uchwały nieuwzględnionych przez Marszałka Województwa Śląskiego, stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 27 ust. 16 Prawa łowieckiego.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 82 ustawy o samorządzie województwa stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego