



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 2/17

BAS-WPTK-219/17

Warszawa, 14 września 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	14. 09. 2017
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Pile I Wydział Cywilny z 14 marca 2016 r. (sygn. akt P 2/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 48 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168 ze zm.), w zakresie odnoszącym się do szkód wyrządzonych na obszarach wchodzących w skład obwodu łowieckiego w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny **jest zgodny** z art. 31 ust. 1 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Pile I Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) wskazano przepisy art. 48 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168 ze zm.; dalej: ustawa albo p.ł.). Stanowią one odpowiednio: „Odszkodowanie nie przysługuje: [...] 2) posiadaczom uszkodzonych upraw lub pól rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały; [...] 4) za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy [...]”.

Przywołane przepisy wyłączają – we wskazanych okolicznościach – prawo do wynagrodzenia szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1 p.ł., tj. szkód wyrządzonych w uprawach i pólach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny (pkt 1) oraz przy wykonywaniu polowania (pkt 2). Z mocy art. 46 ust. 1 p.ł. za szkody te odpowiada *de lege lata* zarządca lub dzierżawca obwodu łowieckiego, natomiast za analogiczne szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną oraz szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 p.ł. (dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny), na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich, na podstawie art. 50 ust. 1 i 1b p.ł., odpowiada Skarb Państwa.

2. Już na wstępie należy odnotować, że prawo łowieckie podlega zmianom, przede wszystkim wynikającym z ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082; dalej: ustawa zmieniająca). Wchodzą one w życie 1 stycznia 2018 r. i modyfikują kontekst normatywny, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy. Chodzi tutaj o przepisy dotyczące zarówno samej konstrukcji odpowiedzialności za szkody łowieckie (zob. nowe brzmienie art. 46 p.ł.), jak i sposobu szacowania szkód łowieckich (zob. art. 45a i 45b 49 p.ł.). Przedmiotem procesu legislacyjnego jest ponadto projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (druk sejmowy nr 1042/VIII kad.; dalej: projekt), który wpłynął do Sejmu 15 listopada 2016 r. i po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 2 grudnia 2016 r. został

przekazany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wreszcie, problematyki szkód łowieckich dotyczy również poselski projekt ustawy o szkodach łowieckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 372/VIII kad.), który wpłynął do Sejmu 10 marca 2016 r. i po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 12 kwietnia 2016 r. został przekazany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

5. W tym miejscu warto wskazać, że zakres podmiotowy odpowiedzialności za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny ulegnie modyfikacji *de lege condendo*, na podstawie ustawy zmieniającej z 22 czerwca 2017 r. – jednakże w sposób, który nie dezaktualizuje przedstawionego problemu prawnego. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2018 r., zgodnie z nowym brzmieniem art. 46 ust. 1, 2 i 8 p.ł. odpowiedzialność z wyżej wymienione szkody – podobnie, jak dzisiaj za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną – będzie ponosił wyłącznie Skarb Państwa. Natomiast dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego będzie odpowiadał jedynie za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania, ale za to na ogólnych zasadach, wynikających z przepisów k.c. Ukształtowaną przez ustawę zmieniającą z 22 czerwca 2017 r. relację pomiędzy art. 46 i 48 p.ł. należy zatem odczytywać w ten sposób, że katalog przyczyn egzoneracyjnych z tego ostatniego przepisu będzie dotyczył ukształtowanej wg surowej zasady ryzyka odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w stanie wolnym, nie będzie natomiast odnosił się do odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania (szkody łowieckie *sensu stricto*).

II. Stan faktyczny

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego. Powód – J P , prowadzący gospodarstwo rolne, wystąpił z pozwem o zasądzenie od Koła Łowieckiego nr w P kwoty zł (wraz z ustawowymi odsetkami i zwrotem kosztów postępowania) z tytułu szkód spowodowanych jesienią 2012 r. przez dziki, sarny i jelenie

w uprawach na działkach wchodzących w skład obwodu łowieckiego dzierżawionego przez pozwanego. Przed wniesieniem powództwa przedmiotowe szkody zostały zgłoszone i oszacowane, jednak pozwany uznał swoją odpowiedzialność wyłącznie do kwoty zł, podczas gdy całkowita wysokość szkody została określona przez powoda na podstawie prywatnej opinii biegłego rzeczoznawcy na kwotę zł.

W toku procesu pozwany powołał się na ograniczenia odpowiedzialności wynikające z art. 48 pkt 2 i 4 p.1. Zastosowanie w rozpatrywanej sprawie tego ostatniego przepisu skutkuje – jego zdaniem – wyłączeniem odpowiedzialności do kwoty zł. Natomiast zastosowanie art. 48 pkt 2 p.1. powoduje wyłącznie odpowiedzialności pozwanego za szkody wyrządzone w uprawie niezebranej do grudnia 2012 r. (właściwy sejmik określił termin zbioru w tym roku na 30 listopada) i całkowity brak odpowiedzialności za szkody w uprawie

Wprawdzie właściwy sejmik nie określił terminu zbioru w tym roku, ale zdaniem pozwanego należy w tej sytuacji odnieść się do terminu określonego przez sejmik województwa sąsiedniego (zachodniopomorskiego), tj. 1 września. Ponieważ powód dokonał samodzielnego oszacowania szkód w tym zakresie września 2012 r. w ocenie pozwanego oznacza to, że na działkach nie było w tym dniu jeszcze zebrane.

III. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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. W art. 193 Konstytucji sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej; b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy

rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

Zgodnie z ustabilizowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. akt P 16/03), „charakterystyczna dla instytucji pytań prawnych, jako procedury konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, jest przesłanka funkcjonalna, ujmowana w postaci relewantnej (tj. prawnie doniosłej) relacji między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy. Obejmuje ona m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia te są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do TK”. Z kolei w postanowieniu z 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt P 32/02), Trybunał podkreślił, iż „instytucja pytania prawnego [...] opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. [...] potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd przedstawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne, gdyż samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy uzależnione jest właśnie od treści odpowiedzi”. Przesłanką dopuszczalności pytania prawnego jest więc istnienie ścisłego związku między wynikiem badania przez TK konstytucyjności przepisu a wynikiem konkretnego postępowania toczącego się przed sądem (por. postanowienia TK z: 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt

P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. W myśl art. 57 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), pytanie prawne musi zawierać, oprócz sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, także jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Na sędzie pytającym spoczywa również ciężar udowodnienia, w zakresie objętym pytaniem, niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmował Trybunał na tle analogicznych postanowień wcześniejszych ustaw regulujących postępowanie przed TK (w szczególności art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Podkreślić należy także, iż – zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego pytania prawnego. Nie może też – wychodząc poza granice określone w pytaniu – wyręczać sądu pytającego w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w pytaniu prawnym wątpliwości (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W orzecznictwie TK konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem powinno zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodabniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji

prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Jak stwierdził TK w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04): „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). W wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10) Trybunał wskazał, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

3. Pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w ocenę wewnętrznej spójności przepisów prawnych czy też rozwiązywanie problemów związanych z ich wykładnią. Na takim stanowisku stoi Trybunał Konstytucyjny, który konsekwentnie przyjmuje, iż nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. m.in. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 12 lutego 2009 r., sygn. akt P 64/08; 24 maja 2010 r., sygn. akt P 13/09 oraz K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25). Trybunał podkreśla ponadto, że pytanie prawne nie może być traktowane jako pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 24 maja 2010 r.,

sygn. akt P 13/09). W wyroku z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04) Trybunał wyraził pogląd, iż „w instytucji pytania prawnego dopatrzeć się można pewnych elementów zasady subsydiarności, wyrażających się w tym, że może ono być przedstawione wówczas, gdy inne możliwości rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej przez sąd bez zastosowania niekonstytucyjnego przepisu (np. umorzenie postępowania z innych przyczyn, ustalenie, że określony przepis nie ma w danej sprawie zastosowania, a przede wszystkim – wykładnia w zgodzie z Konstytucją w dopuszczalnych ramach) nie mogą być wykorzystane”. Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że nie jest jego zadaniem wskazywanie sądom prawidłowej wykładni przepisów prawnych, w zgodzie z Konstytucją. Wykładnia prawa jest częścią procesu stosowania prawa, tzn. prawnej kwalifikacji konkretnych stanów faktycznych, celem skonstruowania na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, na gruncie przepisów prawnych, normy indywidualnej skierowanej do konkretnych adresatów. Takie normy, w postaci orzeczeń, formułują sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości, do których nie należy, będący sądem prawa, Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie ze stanowiskiem TK, „Ustalając relewancję pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia istnienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i powinno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; por. także wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt

P 19/10). „Jest to powinność sądu wynikająca z art. 8 Konstytucji; dokonywanie interpretacji prawa budzącego wątpliwości lub niejasnego, poprzez odczytanie normy przez pryzmat norm i aksjologii konstytucyjnej jest postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy” (tak w postanowieniu TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). W przypadku, gdy skład orzekający sądu pytającego ma wątpliwości co do zgodności z prawem dokonanej wykładni prokonstytucyjnej, powinien wykorzystać istniejące mechanizmy nadzoru judykacyjnego i zwrócić się ze stosownym wnioskiem do Sądu Najwyższego albo Najwyższego Sądu Administracyjnego (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 215).

4. W związku z poczynionymi ustaleniami, należy zgłosić przede wszystkim wątpliwości co do dopuszczalności kontroli konstytucyjności art. 48 pkt 4 p.1. Jak wskazano (zob. wyżej, pkt II stanowiska) na podstawie tego przepisu pozwane koło łowieckie wniosło o zmniejszenie kwoty dochodzonego odszkodowania o kwotę zł – tj. kwotę odpowiadającą równowartości 100kg żyta na hektar przeliczeniowy uprawy. Według interpretacji przedstawionej przez pozwanego, art. 48 pkt 4 p.1. powinien być zatem stosowany w odniesieniu do każdej szkody, za którą odpowiada dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego, prowadząc – w zależności od wielkości areалу i wysokości uszczerbku doznanego przez poszkodowanego – do wyłączenia lub obniżenia prawa do odszkodowania. Innymi słowy, wynikająca z tego przepisu kwota pełni rolę swego rodzaju „udziału własnego” poszkodowanego, określanego w proporcji do powierzchni nieruchomości rolnej, na której wystąpiła szkoda łowiecka.

Należy w tym kontekście podkreślić, że taki sposób odczytania treści normatywnej art. 48 pkt 4 p.1. nie wynika w sposób bezsporny ani z wykładni językowej, ani też z wykładni funkcjonalnej tego przepisu. Ustawodawca stanowi *explicite*, iż „odszkodowanie nie przysługuje [...] za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy”. Parametrem, do którego należy się odnieść zgodnie z przywołanym unormowaniem, jest średnia cena skupu żyta określona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dla celów ustalenia podatku rolnego (średnia cena skupu 100 kg tego zboża za okres poprzedzający rok 2016 wynosiła 53,75 zł). Mowa jest tutaj o wyłączeniu prawa do odszkodowania, które może być wynikiem niewielkiej intensywności szkodliwej działalności zwierząt

wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 1 p.1. albo relatywnie małej skali szkody w zestawieniu z powierzchnią całej uprawy. W ocenie Sejmu, analizowany przepis nie może być natomiast podstawą do stosowania mechanizmu „redukcji” wysokości odszkodowania o wskazaną w nim kwotę w sytuacji, w której szkoda przekroczyła tak ustalony „próg bagatelności” (w tym kierunku również T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 157; odpowiedź Ministra Środowiska na interpelację nr 4345 w sprawie szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną w gminie Głogów Małopolski z dnia 27 września 2006 r. oraz na interpelację nr 5344 w sprawie szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną w gminach Ranizów i Ostrów w woj. podkarpackim). Wniosek taki potwierdza, eksponowane m.in. w stanowisku Prokuratora Generalnego z 9 marca 2017 r. (znak PK VIII TK 9.2017, s. 31-32) *ratio* kwestionowanej regulacji, którą jest wyłączenie prawa do odszkodowania w wypadku szkód o proporcjonalnie niewielkich rozmiarach, gdzie koszty szacowania wysokości szkody przekroczyłyby wielokrotnie wielkość należnego odszkodowania (wydaje się zaś jasne, że koszt szacowania szkody nie jest wprost proporcjonalny do obszaru uszkodzonej uprawy).

W ocenie Sejmu, powyższe uwagi dają podstawę do stwierdzenia, iż przed sądem pytającym stoją niewykorzystane jeszcze możliwości dokonania prokonstytucyjnej wykładni art. 48 pkt 4 p.1. Ich efektem powinna być odmowa zastosowania tego przepisu w zawisłej przed nim sprawie, co prowadzi równocześnie do zakwestionowania funkcjonalnej przesłanki pytania prawnego i wniosku o konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Kolejnym zagadnieniem wstępnym wymagającym rozstrzygnięcia jest zakres, w jakim art. 48 pkt 2 p.1. może i powinien stanowić przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Uprzedzając nieco dalsze rozważania (zob. niżej, pkt IV.3 stanowiska) trzeba wskazać, że unormowane w art. 48 p.1. przesłanki wyłączające odpowiedzialność za tzw. szkody łowieckie (w szerokim rozumieniu) odnoszą się do różnych grup sytuacji, a mianowicie: (a) szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny na obszarach wchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 46 ust. 1 pkt 1 p.1.), (b) szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i

sarny na obszarach niechodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust. 1b p.ł.), (c) szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (art. 50 ust. 1 p.ł.) oraz (d) szkód wyrządzonych podczas polowania, czyli szkód łowieckich *sensu stricto* (art. 46 ust. 1 pkt 2 p.ł.). Zgodnie z art. 46 ust. 1 oraz art. 50 ust. 1 i 1b p.ł. za pierwszą i ostatnią kategorię szkód (pkt a i d) odpowiada dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego, natomiast za drugą i trzecią kategorię szkód (pkt b i c) odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

Nie ulega wątpliwości, że w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed pytającym sądem podstawą faktyczną powództwa jest wyrządzenie szkód przez zwierzęta łowne w stanie wolnym w uprawach załozonych na nieruchomościach, które wchodzi w skład obwodu łowieckiego, podstawą prawną powództwa jest art. 46 ust. 1 pkt 1 p.ł. zaś pozwanym – koło łowieckie będące dzierżawcą obwodu łowieckiego. W tym kontekście wypada się zgodzić ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 9 marca 2017 r. (znak PK VIII TK 9.2017), wedle którego zakwestionowane przepisy mogą i powinny stanowić przedmiot kontroli wyłącznie w zakresie odnoszącym się do szkód wyrządzonych na obszarach wchodzących w skład obwodu łowieckiego w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny (zob. niżej, pkt II stanowiska), co koresponduje ze ścisłym rozumieniem przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i konkretnym charakterem tego środka kontroli konstytucyjności.

6. Odrębnej analizy wymaga ustalenie i ocena prawidłowości przywołanych wzorców kontroli. W *petitum* pytania prawnego sąd pytający wskazuje w tym charakterze przepisy art. 31 ust. 3 i cały art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Natomiast w uzasadnieniu kilkakrotnie przywoływany jest również art. 64 ust. 3 Konstytucji. Każde to postawić pytanie, czy wszystkie przywołane postanowienia ustawy zasadniczej mogą i powinny być wzorcami kontroli zakwestionowanych przepisów prawa łowieckiego (dotyczy to w szczególności art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), a także czy dopuszczalne i właściwe będzie powołanie się na zasadę *falsa demonstratio non nocet* i rozszerzenie listy wzorców o art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Co do pierwszego zagadnienia sytuacja jawi się jako relatywnie nieskomplikowana. Co do zasady, art. 32 Konstytucji może być – zarówno cały, jak i w części wyznaczonej konkretną jednostką normatywną – wzorcem kontroli (w tym samodzielnym) w postępowaniu inicjowanym pytaniem prawnym sądu. Tym niemniej

w rozpoznawanej sprawie sąd pytający sformułował wyłącznie zarzuty naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nie sformułował natomiast zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji; nie przedstawił też argumentów mających świadczyć o naruszeniu art. 32 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przez TK.

Drugi ze wskazanych wyżej problemów wymaga nieco głębszej analizy. W tym miejscu, zwłaszcza w kontekście przywołania art. 64 ust. 3 Konstytucji należy podkreślić, że roszczenie odszkodowawcze przyznane w art. 46 ust. 1 p.1. może podlegać ocenie jako samodzielne cywilne prawo podmiotowe o charakterze majątkowym, może jednak również być postrzegane jako szczególny instrument ochrony naruszonych interesów właściciela, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Nadmierne ograniczenie roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności należy traktować jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W rezultacie, odmiennie niż Prokurator Generalny, Sejm uznaje, że art. 64 ust. 3 Konstytucji może – potencjalnie – stanowić adekwatny przedmiot kontroli, co nie oznacza rzecz jasna, że sąd pytający podołał zadaniu odpowiednio przekonującego uzasadnienia zarzutu jego naruszenia. Przytoczony w stanowisku Prokuratora Generalnego fragment uzasadnienia wyroku TK z 3 lipca 2013 r. (sygn. akt P 49/11) nie może mieć znaczenia przesądzającego, z uwagi na fakt, iż w tamtej sprawie sąd inicjujący postępowanie nie powołał się na ten przepis, a Trybunał nie rozstrzygał wprost o jego adekwatności i dopuszczalności procedowania w tym zakresie. Nie może być również decydujące wskazanie na zakres podmiotowy art. 46 ust. 1 pkt 1 p.1., skoro posiadaczem uszkodzonych upraw lub pól rolnych będzie z reguły albo sam właściciel nieruchomości albo osoba wywodząca od niego pochodny tytuł prawny.

7. Reasumując, w ocenie Sejmu, przedmiotem niniejszego postępowania powinna być zgodność art. 48 pkt 2 p.1. z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku

z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty pytającego sądu

Sąd pytający dostrzega niezgodność art. 48 pkt 2 (a także pkt 4) p.1. z postanowieniami art. 31 ust. 3 i art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji (jak już wskazano, w uzasadnieniu sąd kilkakrotnie powołuje się również na art. 64 ust. 3 Konstytucji). Jego zdaniem, zakwestionowany przepis, ograniczając odpowiedzialność dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w stosunku do zasad ogólnych (w szczególności art. 361 § 2 k.c.) faworyzuje ich w relacji do posiadaczy uszkodzonych upraw lub pól rolnych, co jest nieuzasadnione tym bardziej, że dzierżawca lub zarządca obwodu jest wyłącznie uprawniony do prowadzenia gospodarki łowieckiej i pozyskiwania zwierzyny z obwodu. Artykuł 48 pkt 2 p.1. pozbawia posiadacza uszkodzonych upraw lub pól rolnych prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez zwierzynę łowną (dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny) w razie braku sprzętu uprawy w terminie określonym przez sejmik województwa – niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy, także wówczas, kiedy wynikało to z warunków atmosferycznych.

2. Wzorce kontroli

1. Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie wskazano: art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji (co do dopuszczalności skonfrontowania zaskarżonych przepisów z wzorcami z art. 64 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji zob. wyżej, pkt III stanowiska).

2. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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”.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że wyśłowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

3. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, formułującym ogólną zasadę równości: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to, że: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (zob. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (zob. przykładowo orzeczenie

TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (zob. przykładowo: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

4. Artykuł art. 64 ust. 2 Konstytucji przewiduje: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. W świetle brzmienia tego przepisu jest bezsporne, że gwarancje konstytucyjne obejmują, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględny, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07).

W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym, art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. „Jeżeli można wykazać, że różnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to różnicowanie staje się dopuszczalne” (por. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

5. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji stanowi, że: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „[...] Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne

względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”. Z powyższego wynika, że dopuszczalne są tylko takie ograniczenia własności, które zasadniczo dotyczą jedynie treści i zakresu ochrony własności i nie pozbawiają właściciela atrybutów posiadania i rozporządzania jej przedmiotem, a dotyczą jedynie samego korzystania z niej.

Wobec przywołania w niniejszej sprawie również art. 31 ust. 3 Konstytucji warto przytoczyć także stanowisko sądu konstytucyjnego na relację między tym unormowaniem i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pogląd taki Trybunał wyraził m.in. w wyrokach z: 11 maja 1999 r. (sygn. akt K 13/98) oraz 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98). W pierwszym z nich TK wskazał, że art. 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowić mogą zarówno formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Nie są to jednakże wszystkie konstytucyjne obwarowania zawężające jego swobodę w tym zakresie”. Istotne znaczenie ma w tym zakresie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (tzw. zasada proporcjonalności) statuowana w sposób w pełni samodzielny i całościowy w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał zaznaczył, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji sprowadza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania prawa własności). „Tym samym potraktowanie art. 63 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że

w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje żadnych materialnych przesłanek ograniczania własności, zatem uznać należy, że przesłanki te wynikają z art. 31 ust 3 Konstytucji.

3. Analiza zgodności

1. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być krótka charakterystyka zasad prowadzenia gospodarki łowieckiej, a następnie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez zwierzęta dziko żyjące. W Polsce powojennej został przyjęty model łowiectwa i gospodarki łowieckiej, w którym prawa i obowiązki związane z prowadzeniem tej gospodarki przysługują co do zasady podmiotom prawa publicznego, i nie są związane z własnością ziemi (w przeciwieństwie do rozwiązań wynikających z obowiązującego do 1952 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim; Dz. U. Nr 110, poz. 934, ze zm., które wiązało prawo polowania z własnością gruntu).

Gospodarka łowiecka jest jedną z dziedzin łowiectwa, rozumianego jako element ochrony środowiska przyrodniczego, obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej (art. 1 p.1.). Ustawodawca definiuje gospodarkę łowiecką jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4 ust. 1 p.1.). Obejmuje ona w szczególności planowe kierowanie rozwojem zwierząt, polegające na dokarmianiu, planowym odstrzale, przesiedlaniu i innych zabiegach, których celem jest podniesienie stanu ilościowego zwierzyny do górnej granicy pojemności danego łowiska, utrzymanie jej w dobrej kondycji fizycznej i zachowanie oraz zapewnienie warunków rozwoju gatunkom ginącym, a także urządzenie ostoi, nasiloną likwidację szkodników łowieckich i chorób, urządzenie karmowisk, oszczędzanie przed odstrzałem sztuk dorodnych i przyszłościowych.

2. Gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich. Zgodnie z art. 23 ust. 1 p.1. obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. W szczególnych przypadkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, mogą być tworzone, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni (art. 23 ust. 2 p.1.). Obwód łowiecki jest tworzony w trybie administracyjnym (zob. art. 26 i 27 p.1., wyrok TK z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13, a także projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie; druk sejmowy nr 1042/VIII kad.), aczkolwiek nie jest jednostką podziału administracyjnego ani terytorialnego kraju (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 24). W praktyce każdy obwód łowiecki obejmuje nieruchomości należące do różnych właścicieli (ściśle rzecz biorąc, prawo łowieckie stanowi o „właścicielach, posiadaczach i zarządcach gruntów”), co jednak nie ma wiodącego znaczenia z punktu widzenia tworzenia obwodu i prowadzenia w nim gospodarki łowieckiej. Istotą wyodrębnienia obwodu łowieckiego są bowiem jego funkcje w kontekście zasad prowadzenia działalności łowiecko-hodowlanej, a jednym z podstawowych czynników jest ciągłość powierzchni obwodu oraz warunki przyrodnicze i geograficzne (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 15 października 2009 r., sygn. akt II SA/BK 441/09; wyrok WSA w Lublinie z 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 657/09; zob. także T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie...*, s. 24; co do wielkości obwodów łowieckich zob. również W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 145).

Jak wskazał Trybunał w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13): „[...] w związku z wiążącymi na tym obszarze normami prawa powszechnie obowiązującego, wyrażającymi określone nakazy i zakazy o charakterze administracyjnoprawnym, obwód łowiecki można kwalifikować jako obszar objęty swoistym reżimem administracyjnoprawnym (obszar specjalny). W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że „obszar specjalny [...] obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny” (J. Stelmasiak, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 652). Reżim administracyjnoprawny

obszaru specjalnego oddziałuje w szczególności na prawo własności nieruchomości położonych w jego granicach. Ingerencja ta polega na nałożeniu na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków (nakazy) lub na ograniczeniu, a w niektórych przypadkach nawet na pozbawieniu ich, określonych uprawnień właścicielskich (zakazy). Reżim obszaru specjalnego może być wprowadzany w różnych celach, w szczególności w celu ochrony zasobów środowiska naturalnego”.

Podstawowym skutkiem prawnym objęcia danej nieruchomości granicami obwodu łowieckiego jest prawo i obowiązek prowadzenia na tej nieruchomości gospodarki łowieckiej przez podmiot niebędący jej właścicielem. Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.1., gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez ich zarządców lub dzierżawców, którymi – poza Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, instytucjami naukowo-dydaktycznymi oraz jednostkami, które przed dniem wejścia w życie prawa łowieckiego prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny – mogą być tylko koła łowieckie albo Polski Związek Łowiecki (dalej: PZŁ). Jednocześnie po stronie właścicieli nieruchomości powstaje obowiązek znoszenia działań polegających na prowadzeniu gospodarki łowieckiej przez tychże dzierżawców i zarządców oraz obowiązek znoszenia wykonywania polowania przez uprawnione podmioty. Na właścicieli nieruchomości zostały również nałożone pewne obowiązki czynne, np. powiadamiania właściwych organów o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt w stanie wolnym (art. 14 p.1.) oraz współdziałania z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczeniu gruntów przed szkodami łowieckimi (art. 46 ust. 1 p.1.).

Najbardziej widowym przejawem i elementem gospodarki łowieckiej jest polowanie (pozyskiwanie zwierzyny; zob. art. 4 ust. 1, art. 8 ust. 1 p.1. oraz § 21a rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz; Dz. U. Nr 61, poz. 548 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.). Zgodnie z art. 42 ust. 1 prawa łowieckiego: „Polowanie może być wykonywane przez członków Polskiego Związku Łowieckiego lub cudzoziemców, o których mowa w art. 42a ust. 1 prawa łowieckiego, za zgodą dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego”, w sposób określony w przepisach art. 42b-42d p.1. oraz rozporządzenia z 2005 r., *de lege lata* bez jakiegokolwiek formy ingerencji czy też wyrażenia sprzeciwu lub opinii ze strony właściciela (właścicieli) nieruchomości.

3. Jedną z konsekwencji przyjętego modelu łowiectwa i gospodarki łowieckiej są zasady odpowiedzialności za zwierzęta w stanie wolnym albo za tzw. szkody łowieckie *sensu largo*, tj. : (a) szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny na obszarach wchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 46 ust. 1 pkt 1 p.ł.), (b) szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny na obszarach niechodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust. 1b p.ł.), (c) szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (art. 50 ust. 1 p.ł.) oraz (d) szkody wyrządzone podczas polowania (szkody łowieckie *sensu stricto*; art. 46 ust. 1 pkt 2 p.ł.).

De lege lata problematykę tę reguluje art. 46 ust. 1 p.ł. w brzmieniu następującym: „1. Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych: 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny; 2) przy wykonywaniu polowania”. Ponadto, zgodnie z art. 50 ust. 1 p.ł., za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1 p.ł. (w istocie chodzi o pkt 1 tego ustępu), wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną, odpowiada Skarb Państwa (zob. wyrok WSA w Lublinie z 28 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 108/08; uchwała SN z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07 oraz wyrok SN z 22 sierpnia 2001 r., sygn. akt V CKN 431/00), podobnie jak za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich (art. 50 ust. 1b p.ł.).

Analizowaną regulację dopełniają – od strony proceduralnej – regulacje dotyczące szacowania szkód (zob. art. 46 ust. 2 p.ł. i wydane na podstawie art. 49 p.ł. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych; Dz. U. Nr 45, poz. 272, a od 1 stycznia 2018 r. przepisy art. 46a-46d, dodane na mocy ustawy zmieniającej z 22 czerwca 2016 r.), natomiast od strony negatywnej – tj. wyłączeń prawa do odszkodowania – kwestionowany w niniejszej sprawie (w części) art. 48 p.ł., który wraz z pozostałymi poza zakresem zaskarżenia punktami 1, 3 i 5-6 p.ł. stanowi:

„Odszkodowanie nie przysługuje:

- 1) osobom, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa jako deputaty rolne na gruntach leśnych;

- 2) posiadaczom uszkodzonych upraw lub plodów rolnych, którzy nie dokonali ich sprzętu w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu zbioru tego gatunku roślin w danym regionie, określonego przez sejmik województwa w drodze uchwały;
- 3) posiadaczom uszkodzonych upraw lub plonów rolnych, którzy nie wyrazili zgody na budowę przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego urządzeń lub wykonywanie zabiegów zapobiegających szkodom;
- 4) za szkody nieprzekraczające wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 hektar uprawy;
- 5) za szkody powstałe w plodach złożonych w sterty, stogi i kopce, w bezpośrednim sąsiedztwie lasu;
- 6) za szkody w uprawach rolnych założonych z rażącym naruszeniem zasad agrotechnicznych”.

Gwoli uzupełnienia warto też dodać, że zblizoną – w wielu aspektach wręcz identyczną – regulację zawiera art. 126 ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.; dalej: u.o.p.), który ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre gatunki zwierząt objęte całoroczną ochroną: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry (art. 126 ust. 1 u.o.p.).

4. Przepisy prawa łowieckiego wprowadzają zaostrzony – co do zasady – rygor odpowiedzialności kół łowieckich i Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w plonach i uprawach rolnych. Wynika to z faktu, iż ustawodawca, ze względu na konieczność ochrony środowiska i zasady gospodarki łowieckiej wprowadza pewne ograniczenia uprawnień właścicieli, posiadaczy i zarządców nieruchomości gruntowych w zakresie ochrony ich mienia przed skutkami zachowania zwierząt w stanie wolnym. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „Unormowany w art. 46 Pr.łow. obowiązek wynagrodzenia szkód łowieckich zalicza się do przypadków odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek wykonywania praw podmiotowych lub prowadzenia oznaczonej działalności na podstawie upoważnienia ustawowego. Ze względu na to, że korzystne społecznie prowadzenie oznaczonej działalności może zarazem wywoływać szkodliwe skutki dla otoczenia, ustawodawca – upoważniając do prowadzenia tej działalności – nakłada na prowadzącego działalność zaostrzoną odpowiedzialność za typowe szkodliwe jej następstwa. Zaostrzenie odpowiedzialności we wspomnianych przypadkach polega

na odejściu od zasady winy i umożliwieniu uwolnienia się od odpowiedzialności tylko przez wykazanie ściśle określonych okoliczności, wykazujących związek z działalnością, która doprowadziła do szkody. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 46-49 Pr.łow. rozwiązuje konflikt interesów między dwiema dziedzinami gospodarki – gospodarką łowiecką i rolnictwem (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2007 r., III CZP 67/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 54). Skoro w interesie gospodarki łowieckiej ograniczone zostały środki zabezpieczające grunty rolne przed wdzieraniem się na nie zwierzyny łownej (art. 9 ust. 1 pkt 2 Pr.łow.), należało nałożyć na podmioty prowadzące tę gospodarkę odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych. Celem art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. i przepisów z nim związanych jest więc skompensowanie przez podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką wspomnianych szkód na gruntach, których charakter nie pozwala stworzyć skutecznych zabezpieczeń przed wolno żyjącą zwierzyną łowną. Ustanowioną w art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. odpowiedzialność odszkodowawczą wyłącza tylko wykazanie jednej z okoliczności wymienionych w art. 48 Pr.łow., wśród których nie ma przesłanek egzoneracyjnych zwykle wyłączających odpowiedzialność opartą na zasadzie ryzyka (siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego lub wyłączna wina osoby trzeciej), co sprawia, że omawiana odpowiedzialność bywa ujmowana jako odpowiedzialność absolutna lub bezwzględna albo zaliczana do szczególnej grupy przypadków odpowiedzialności z tytułu ryzyka” (wyrok SN z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07; zob. również postanowienie SN z 11 września 2013 r., sygn. akt III CZP 41/13; P. Machnikowski, A. Śmieja, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 505-506).

Z powyższego wynika, iż odpowiedzialność deliktowa za wyrządzone szkody łowieckie (zob. wyrok TK z 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13) ma charakter obiektywny i jest oparta na zasadzie ryzyka. Jej przesłanką pozytywną nie jest wina dzierżawcy czy też zarządcy obwodu łowieckiego, zaś okolicznością zwalniającą – nawet wzorowe prowadzenie gospodarki łowieckiej i dołożenie wszelkich starań w celu zapobiegnięcia powstaniu szkód. Wprawdzie wskazywaną przez część doktryny i orzecznictwa kwalifikację tej odpowiedzialności jako „absolutnej” (zob. T. Müller, Z. Zwolak, *op. cit.*, s. 150; uchwała SN z 30 września 1994 r., sygn. akt III CZP 124/94; odmiennie W. Radecki, *Komentarz...*, s. 338-339;

P. Machnikowski, A. Śmieja, [w:] *System...*, t. 6, red. A. Olejniczak, *ibidem*) można uznać za dyskusyjną już w kontekście treści art. 48 p.ł., tym niemniej jej przesłanki zostały ukształtowane w sposób stosunkowo surowy. Z drugiej strony, jest to odpowiedzialność o ściśle określonym zakresie przedmiotowym i podmiotowym (zob. wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 187/09). W tym stanie rzeczy funkcję regulatora podlegających wyważeniu interesów publicznego i prywatnego pełnią przepisy normujące zasady szacowania szkód oraz – istotne w niniejszej sprawie – przesłanki zwalniające z odpowiedzialności.

5. Przepis art. 48 p.ł. normuje okoliczności (przesłanki) skutkujące wyłączeniem opartej na zasadzie ryzyka odpowiedzialności dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, bądź Skarbu Państwa (i w związku z tym określane zazwyczaj jako przesłanki egzoneracyjne). Jest to katalog zamknięty i odszkodowanie nie przysługuje tylko w tych przypadkach, które są wprost wymienione w analizowanym przepisie. Z drugiej strony, przesłanki te mają charakter rozłączony, a dla ustalenia, że odszkodowanie nie przysługuje, wystarczy zaistnienie choćby jednej z nich. Ze względu na to, że art. 48 p.ł. ma charakter wyjątku od zasady, a przy tym ogranicza prawo poszkodowanego do naprawienia szkody, w piśmiennictwie uznaje się, że powinien być interpretowany ściśle, a nawet ścieśniająco (zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 48 ustawy – Prawo łowieckie*, LEX/el. nr 8929).

Już *prima facie* można stwierdzić, że u podstaw katalogu zawartego w art. 48 p.ł. legła zróżnicowana aksjologia. W piśmiennictwie (W. Radecki, *Komentarz...*, s. 343-344; B. Rakoczy, *ibidem*) unormowane w tym przepisie sytuacje wyłączające odpowiedzialność za szkody łowieckie dzieli się na trzy grupy: (a) dotyczące osoby poszkodowanego, (b) dotyczące wysokości szkody i (c) dotyczące sposobu zachowania się poszkodowanego.

Do pierwszej grupy zalicza się art. 48 pkt 1 p.ł.; do grupy drugiej – art. 48 pkt 4 p.ł., operujący swoistym „progiem bagatelności” wysokości odszkodowania, wreszcie trzecia grupa obejmuje okoliczności związane z zachowaniem poszkodowanego (zob. art. 48 pkt 2, 3, 5 i 6 p.ł.) – jakkolwiek sama odpowiedzialność z art. 46 ust. 1 p.ł. nie jest oparta na zasadzie winy. W polskim prawie cywilnym generalnie obowiązuje zasada uwzględniania zachowania się poszkodowanego, jeśli mogło przyczynić się do powstania szkody lub jej zwiększenia. W literaturze podnosi się, że „mówimy o przyczynieniu się poszkodowanego, gdy [...] zachowanie się

poszkodowanego może być uznane za jedno z ogniw prowadzących do ostatecznego skutku w postaci szkody”, wskazując równocześnie, że cztery sytuacje unormowane w art. 48 pkt 2, 3, 5 i 6 pr. łow. odnoszą się do tzw. kwalifikowanej winy poszkodowanego, która uwalnia podmiot odpowiedzialny od tejże odpowiedzialności (W. Radecki, *Komentarz...*, s. 344). Wspólną cechą tych zachowań jest zaniechanie określonych zachowań poszkodowanego.

6. Przepis art. 48 pkt 2 p.ł. (podobnie jak inne przepisy limitujące zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym opartej na zasadzie ryzyka) niewątpliwie skutkuje ograniczeniem praw majątkowych (tj. prawa do odszkodowania), a w konsekwencji – zakresu kompensacyjnej ochrony własności (lub praw pochodnych) podmiotu poszkodowanego; mogą być zatem oceniane z punktu widzenia wzorców kontroli z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Nie przesądza to oczywiście *per se* o wyniku takiej analizy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jakkolwiek prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, nie może być w żadnym wypadku traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać pewnym ograniczeniom (zob. przykładowo wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07; 29 lipca 2013 r., sygn. akt SK 12/12). Ustawodawca zwykły wytycza granice tych praw, poza którymi ich wykonywanie nie korzysta z ochrony (art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm. dalej: k.c.). Kodeks cywilny, ujmując treść prawa własności, jako korzystanie z rzeczy, pobieranie pożytków i rozporządzanie nią przez właściciela z wyłączeniem innych osób, wkomponowuje w treść tego pojęcia interwencje państwa, stanowiąc, że właściciel może to czynić w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa (art. 140 zd. 1 k.c.). Wnioski te należy odnieść tym bardziej do prawa typu obligacyjnego, jakim jest roszczenie odszkodowawcze – także, jeżeli roszczenie to służy kompensacji szkód wyrządzonych w przedmiocie własności. Ograniczenia ochrony własności i innych praw majątkowych są dopuszczalne wówczas, jeżeli są wprowadzane z zachowaniem przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3, a w wypadku prawa własności również z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jak podnosi w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, określenie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże

się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00). W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98), Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia przed ustawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – powinna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. także wyroki TK z: 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07).

7. Jest poza sporem, że statuowane w art. 48 pkt 2 p.1. wyłączenie prawa do odszkodowania wynika z przepisu rangi ustawowej; spełnia ono zatem formalną przesłankę ograniczenia praw i wolności. Równocześnie, ma ono niewątpliwe uzasadnienie konstytucyjne. Jak już wskazano, katalog przyczyn egzoneracyjnych ma zapewnić właściwą repartycję skutków majątkowych zdarzenia szkodzącego pomiędzy poszkodowanego a osobę zobowiązaną, a więc jest podyktowany wzmiankowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji ochroną wolności i praw innych osób (w wypadku odszkodowań należnych – *de lege lata* lub *de lege condendo* – od Skarbu Państwa pojawia się kolejny element, jakim jest równowaga budżetowa). W pewnym stopniu motywem wprowadzenia ograniczeń prawa do odszkodowania może być również ochrona środowiska naturalnego – w zakresie, w jakim katalog przyczyn egzoneracyjnych wpływa na kształtowanie postaw sprzyjających

właściwemu zagospodarowaniu zasobów naturalnych, ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń oraz bezpieczeństwu ekologicznemu (zob. podkreślające znaczenie tej wartości wyroki TK z: 15 maja 2006 r., sygn. akt P 32/05; 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/13). Przepisy art. 46 ust. 1 p.1. (od strony pozytywnej) oraz art. 48 p.1. (od strony negatywnej) przyczyniają się w ten sposób do rozwiązywania nieuniknionych konfliktów, jakie powstają na tle prowadzonej gospodarki łowieckiej między sferą związaną z wykonywaniem przez posiadaczy upraw rolnych ich uprawnień (właścicielskich lub pochodnych) a sferą publicznoprawną (zob. W. Radecki, *Komentarz...*, s. 340 i cyt. tam orzecznictwo). W przypadku art. 48 pkt 2 p.1. podstawowe znaczenie ma jednak akcentowany w piśmiennictwie motyw przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody.

W punkcie wyjścia należy wskazać, że mechanizm odpowiedzialności za szkody łowieckie ma charakter szczególny wobec ogólnego reżimu odpowiedzialności deliktowej. Jak zauważył Sąd Najwyższy w 7 grudnia 2007 r. (sygn. akt III CZP 120/07): „Skoro w interesie gospodarki łowieckiej ograniczone zostały środki zabezpieczające grunty rolne przed wdzieraniem się na nie zwierzyny łownej (art. 9 ust. 1 pkt 2 Pr.łow.), należało nałożyć na podmioty prowadzące tę gospodarkę odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych. Celem art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. i przepisów z nim związanych jest więc skompensowanie przez podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką wspomnianych szkód na gruntach, których charakter nie pozwala stworzyć skutecznych zabezpieczeń przed wolno żyjącą zwierzyną łowną. Ustanowioną w art. 46 ust. 1 pkt 1 Pr.łow. odpowiedzialność odszkodowawczą wyłącza tylko wykazanie jednej z okoliczności wymienionych w art. 48 Pr.łow., wśród których nie ma przesłanek egzoneracyjnych zwykle wyłączających odpowiedzialność opartą na zasadzie ryzyka (siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego lub wyłączna wina osoby trzeciej), co sprawia, że omawiana odpowiedzialność bywa ujmowana jako odpowiedzialność absolutna lub bezwzględna albo zaliczana do szczególnej grupy przypadków odpowiedzialności z tytułu ryzyka”.

Objęcie odpowiedzialnością dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego wszelkich szkód wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych – za wyjątkiem szkód wyrządzonych w okolicznościach wyłącznie zawinionych przez poszkodowanego, jak tego zdaje się domagać sąd pytający – oznaczałoby zerwanie z założeniami regulacji zawartej w art. 46-49 p.1., czyli

nadanie jej charakteru absolutnego w dosłownym tego słowa znaczeniu. Tymczasem – jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny – z ustawy zasadniczej nie można wywieść prawa do rekompensaty wszelkich szkód, nawet w sytuacji, w której źródłem szkody jest niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (zob. przykładowo wyroki TK z 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11; 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12; 28 września 2015 r., sygn. akt K 20/14 i cytowane tam dalsze orzecznictwo). Jeszcze raz należy podkreślić, że unormowany w art. 48 p.1. katalog okoliczności wyłączających odpowiedzialność z art. 46 ust. 1 pkt 1 p.1. ma rozłożyć ryzyko poniesienia szkody w odpowiedni sposób – uwzględniający specyfikę normowanej dziedziny oraz konfliktu między zasadami prowadzenia gospodarki rolnej i gospodarki leśnej – w sposób autonomiczny i niezależny od mechanizmów ogólnych. Ocena zasadności takiego unormowania oraz weryfikacja jego efektywności w skali makro lokuje się w sferze swobody regulacyjnej ustawodawcy i pozostaje poza kompetencjami orzeczniczymi Trybunału Konstytucyjnego.

8. Niezależnie od sformułowanej wyżej tezy o autonomiczności regulacji zawartej w art. 48 p.1. warto podkreślić, że *ratio* unormowania zawartego w pkt 2 tego artykułu w sposób bezpośredni nawiązuje do ogólnych reguł i mechanizmów odpowiedzialności deliktowej, a mianowicie do konstrukcji przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poszkodowany, dokonując sprzętu pól rolnych po upływie wskazanego w nim terminu zwiększa ryzyko powstania szkody. Zakwestionowany przepis czyni to jednak w sposób do pewnego stopnia zuniformizowany.

Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym, sejmik województwa jest na podstawie art. 48 pkt 2 p.1. uprawniony i zobowiązany (tylko) do określenia dnia zakończenia zbiorów gatunków roślin (zob. wyroki WSA w Rzeszowie z: 9 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 757/10; 7 września 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 491/11). W razie nieokreślenia terminu zbioru uprawy w uchwale właściwego sejmiku ograniczenie prawa do odszkodowania z art. 48 pkt 2 p.1. zatem nie wystąpi (14-dniowy termin dla sprzętu uprawy nie rozpocznie biegu). Stosowny akt prawa miejscowego nie może mieć przy tym charakteru retroaktywnego, ale powinien kształtować sytuację prawną właścicieli lub posiadaczy upraw rolnych w sposób prospektywny (zob. wyrok NSA w Warszawie z 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2537/11). Jest też oczywiste, że wskazany termin nie może być całkowicie arbitralny

i oderwany od wskazań agrotechnicznych, uwzględniających warunki pogodowe występujące w danym roku.

Upływ 14 dni od daty zbioru danej uprawy określonej przez sejmik województwa w sposób niewątpliwy wiąże się z utratą prawa do odszkodowania za szkody w uprawie lub plodach rolnych, jakie zostaną wyrządzone przez zwierzęta łowne wymienione w art. 46 ust. 1 pkt 1 p.1. po tej dacie. Reguła ta jest czytelna zarówno dla posiadacza uprawy, który powinien wziąć ją pod uwagę przy planowaniu terminarza prac polowych lub podejmowaniu dodatkowych prac zabezpieczających zbiory (w tych rzadkich wypadkach, gdy wymagania dobrej kultury rolnej przemawiają przeciwko sprzętowi plonów w terminie 14 dni od daty wskazanej w uchwale sejmiku województwa), zobowiązanego do odszkodowania, jak i sądu rozstrzygającego ewentualny spór. Zwalnia ona tym samym od konieczności drobiazgowego, a w niektórych wypadkach trudnego do wykazania przyczyn i stopnia zawinienia spóźnionego sprzętu plodów rolnych z zagrożonych szkodami łowieckimi nieruchomości. Z punktu widzenia posiadacza uprawy art. 48 pkt 2 p.1. ma przy tym charakter prewencyjno-wychowawczy, mobilizując go do zachowań polegających na sprzęcie upraw i plodów rolnych we właściwym czasie (zob. B. Rakoczy, *ibidem*). Na elementy prewencji i zapobiegania szkodom, którym służyć powinny także unormowania dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta, zwraca uwagę w swoim orzecznictwie także Trybunał Konstytucyjny (zob. np. wyroki TK z: 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13; 28 września 2015 r., sygn. akt K 20/14).

9. W kontekście zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji należy podkreślić, że wątpliwości budzi prawidłowość zestawienia i porównywania sytuacji prawnej poszkodowanego i zobowiązanego do zapłaty odszkodowania. Jak wynika ze stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wymaga powołania się na tę samą cechę relewantną dwóch grup adresatów norm prawnych. W ocenie Sejmu, w kontekście zarzutów postawionych przez inicjatora postępowania wymienione wyżej strony zobowiązaniowego stosunku prawnego, tj. dłużnik i wierzyciel, cechą taką się nie legitymują. Z kolei zaniechane przez pytający sąd zestawienie sytuacji prawnej posiadacza upraw i plodów rolnych uszkodzonych przez zwierzęta w stanie wolnym na obszarze obwodu łowieckiego i na obszarze niewchodzącym w skład obwodu łowieckiego (art. 50 ust. 1b w zw. z art. 48 pkt 2 p.1.) czy też przez zwierzęta podlegające całorocznej ochronie

lub ochronie gatunkowej (art. 50 ust. 1 w zw. z art. 48 pkt 2 p.1., art. 126 ust. 1 w zw. z ust. 6 pkt 2 lit. a) u.o.p.) nie wykazuje takiego zróżnicowania.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia istoty prawa własności chronionej przez art. 64 ust. 3 Konstytucji należy podkreślić, że inicjator postępowania nie podołał już obowiązkowi przekonującego uzasadnienia tego zarzutu. Sąd pytający nie wykazał bowiem, w jaki sposób wyłączenie prawa do odszkodowania w wypadku dokonania sprzętu płodów rolnych w czasie dłuższym niż 14 dni po dacie zbioru danej uprawy określonej w uchwale właściwego sejmiku województwa przekłada się na wydrążenie prawa własności nieruchomości z podstawowych uprawnień składających się na to prawo (tj. prawa do korzystania, rozporządzania i pobierania pożytków z przedmiotu własności).

10. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 48 pkt 2 p.1., w zakresie wskazanym na wstępie, **jest zgodny** z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński