



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 8/16

BAS-WPTK-1320/16

Warszawa, dnia 24 marca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	24. 03. 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 skargi konstytucyjnej spółki XERO FLOR w Polsce spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z 15 kwietnia 2015 r. (sygn. akt SK 8/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168 ze zm.) 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. Stan faktyczny

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną spółki X w Polsce spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: spółka albo skarżąca) z 15 kwietnia 2015 r., wniesioną na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca prowadzi działalność w zakresie uprawy na gruntach rolnych. Jesienią 2010 r. i wiosną 2011 r. w uprawie tej powstały szkody wyrządzone przez dziki (na gruntach o powierzchni odpowiednio: 1,90 ha i 1,46 ha). W związku ze sporem co do wysokości należnego odszkodowania skarżąca skierowała pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Nadleśniczemu Nadleśnictwa S o zapłatę kwoty zł. Pozwany uznał powództwo do kwoty zł, którą wyrokiem częściowym z lutego 2013 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w Z. zasądził na rzecz skarżącej. Wyrokiem końcowym z września 2014 r. (sygn. akt) sąd ten zasądził od pozwanego na rzecz skarżącej kwotę zł, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. Wyrokiem z grudnia 2014 r. (sygn. akt), wydanym w wyniku apelacji wywiedzionej przez skarżącą, Sąd Apelacyjny w P zmienił ww. wyrok jedynie w części dotyczącej odsetek za opóźnienie, a w pozostałej części apelację oddalił.

Sądy orzekające obydwu instancji nie podzieliły opinii skarżącej, iż uprawa jest uprawą wieloletnią, do której nie powinien mieć zastosowania § 5 rozporządzenia 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; dalej: r.s.s. albo rozporządzenie w sprawie szacowania szkód), nie uznały również zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2168 ze zm.; dalej: p.ł.) oraz § 4 i § 5 r.s.s. W szczególności Sąd Apelacyjny w P w wyroku z 16 grudnia 2014 r. wskazał, że w świetle przepisów rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 29 października 2009 r. nr 1120/2009 ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników

(Dz. Urz. UE z dnia 2 grudnia 2009 r. Nr L 316.1 ze zm.) oraz rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 30 listopada 2009 r. nr 1200/2009 wdrażającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej w odniesieniu do współczynników dotyczących sztuk dużych oraz definicji cech objętych badaniem (Dz. Urz. UE z dnia 15 grudnia 2009 r. Nr L 329.1 ze zm.), rozróżnienie między uprawami ornymi i trwałymi bazuje na kryterium pięcioletniego okresu uprawy, którego uprawa nie spełnia.

II. Przedmiot kontroli

1. Z punktu widzenia roli Sejmu jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadniczym przedmiotem kontroli wskazanym przez skarżącą jest art. 49 p.1., zgodnie z którym: „Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, określi, w drodze rozporządzenia, sposób postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłat odszkodowań za szkody, uwzględniając terminy zgłoszenia szkody, obowiązek szacowania wstępnego i ostatecznego oraz obszar uszkodzonej uprawy”.

2. Istotnym elementem kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje zakwestionowany przepis, są ponadto postanowienia art. 46 ust. 1 i ust. 2 p.1., wedle których: „Dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych: 1) w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny; 2) przy wykonywaniu polowania” oraz „Oględzin i szacowania szkód, o których mowa w ust. 1, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonują przedstawiciele zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego. Na żądanie strony w oględzinach, szacowaniu szkód oraz ustalaniu wysokości odszkodowania uczestniczy przedstawiciel właściwej terytorialnie izby rolniczej”.

3. Ponadto skarżąca kwestionuje przepisy § 4 i § 5 r.s.s., wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 49 p.1. Pierwszy z przywołanych przepisów obowiązuje w następującym brzmieniu:

„1. Ostatecznemu szacowaniu podlegają straty ilościowe i jakościowe powstałe w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia uprawy lub płodów rolnych.

2. Ostatecznego szacowania szkody oraz ustalenia wysokości odszkodowania dokonuje się najpóźniej na dzień przed sprzętem uszkodzonej lub zniszczonej uprawy, a w przypadku uszkodzonego lub zniszczonego płodu rolnego – w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia szkody.

3. O terminie planowanego sprzętu uszkodzonej uprawy poszkodowany jest obowiązany powiadomić szacującego w formie pisemnej, w terminie 7 dni przed zamierzonym sprzętem.

4. Ostatecznego szacowania szkody wyrządzonej przez dziki na łąkach i pastwiskach dokonuje się w przypadku szkody wyrządzonej:

- 1) poza okresem wegetacyjnym – przed rozpoczęciem wegetacji w kolejnym roku, w terminie umożliwiającym doprowadzenie uszkodzonego obszaru do stanu pierwotnego;
- 2) w okresie wegetacyjnym – w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia szkody.

5. Podczas ostatecznego szacowania szkody ustala się:

- 1) gatunek zwierzyny, która wyrządziła szkodę;
- 2) rodzaj uprawy lub płodu rolnego;
- 3) stan i jakość uprawy lub jakość płodu rolnego;
- 4) obszar całej uprawy lub szacunkową masę zgromadzonego płodu rolnego;
- 5) obszar uprawy, która została uszkodzona lub szacunkową masę uszkodzonego płodu rolnego;
- 6) procent zniszczenia uprawy na uszkodzonym obszarze;
- 7) plon z 1 ha lub szacunkową masę uszkodzonego płodu rolnego;
- 8) rozmiar szkody;
- 9) wysokość odszkodowania.

6. Ustalenia rozmiaru szkody dokonuje się poprzez:

- 1) pomnożenie obszaru uprawy, która została uszkodzona, oraz procentu jej zniszczenia, a następnie pomnożenie tak uzyskanej powierzchni zredukowanej oraz plonu z 1 ha – w przypadku szkód w uprawach;
- 2) ustalenie szacunkowej masy uszkodzonego płodu rolnego – w przypadku szkód w płodach rolnych.

7. Wysokość odszkodowania ustala się, mnożąc rozmiar szkody przez cenę skupu danego artykułu rolnego, a w przypadku, gdy nie jest prowadzony skup – cenę

rynkową z dnia ostatecznego szacowania szkody, w rejonie powstania szkody. Wysokość odszkodowania pomniejsza się odpowiednio o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania.

8. Wysokość odszkodowania za szkody wyrządzone przez dziki na łąkach i pastwiskach ustala się na podstawie wartości utraconego plonu (masy zielonej lub siana) w danym sezonie wegetacyjnym oraz kosztów doprowadzenia uszkodzonego obszaru do stanu pierwotnego; koszty te wylicza się na podstawie aktualnych cen prac agrotechnicznych oraz wartości rynkowej nasion niezbędnych do wysiania.

9. Nieuprzątnięcie płodów z uszkodzonej uprawy po dokonaniu ostatecznego szacowania szkody wyklucza możliwość ponownego szacowania szkody w przypadku dalszego zwiększenia się szkody.

10. Jeżeli nieuprzątnięcie płodów, o których mowa w ust. 9, spowodowane było warunkami atmosferycznymi, dopuszcza się, za porozumieniem stron, ponowne szacowanie szkody, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia ostatecznego szacowania szkody. Nie dotyczy to przypadków określonych w art. 48 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie.

11. Do ponownego szacowania szkody i ustalania na jego podstawie wysokości odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy ust. 4-8”.

4. Z kolei przepis § 5 r.s.s. stanowi: „Przy ostatecznym szacowaniu szkody w uprawach wymagających zaorania odszkodowanie ustala się, jeżeli szkoda powstała:

- 1) w okresie do dnia 15 kwietnia – w wysokości 25%,
 - 2) w okresie od dnia 16 kwietnia do dnia 20 maja – w wysokości 40%,
 - 3) w okresie od dnia 21 maja do dnia 10 czerwca – w wysokości 60%,
 - 4) w okresie od dnia 11 czerwca – w wysokości 85%
- kwoty obliczonej w sposób określony w § 4 ust. 7”.

5. Na marginesie można zauważyć, że na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) z dniem 1 stycznia 2018 r. zakwestionowany art. 49 p.1. zostanie rozbudowany i uzyska nowe, zmienione brzmienie:

„1. Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, określi w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób i terminy zgłaszania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1,
- 2) szczegółowy sposób dokonywania oględzin i szacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1,
- 3) szczegółowy sposób ustalania i wypłaty odszkodowania za szkody, o których mowa w art. 46 ust. 1,
- 4) wzór protokołu, o którym mowa w art. 46b ust. 1

– mając na względzie specyfikę poszczególnych upraw rolnych oraz konieczność uwzględnienia w szacowaniu szkody obszaru uszkodzonej uprawy, a także strat ilościowych i jakościowych powstałych w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia uprawy lub płodów rolnych, oraz kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego sposobu szacowania szkód na terenie całego kraju.

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, może być określony szczegółowy tryb postępowania w sprawie oględzin i oszacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1, oraz ustalenia wysokości odszkodowania za te szkody, w tym sposób powiadamiania o terminach dokonania oględzin i szacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1”.

Ponadto, ustawa zmieniająca dodaje nowy art. 49a p.ł., zgodnie z którym „W zakresie nieuregulowanym w ustawie lub przepisach wydanych na jej podstawie, do postępowania w sprawie dokonywania oględzin i szacowania szkód, o których mowa w art. 46 ust. 1, i ustalania wysokości odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Powyższe zmiany są związane z modyfikacją zasad ustalania szkód łowieckich, wynikającą z nowego brzmienia art. 46 p.ł.

Zmiany stanu prawnego nie dezaktualizują jednak zarzutów skarżącej kierowanych pod adresem ciągle jeszcze obowiązującego rozporządzenia oraz przepisu art. 49 p.ł. w pierwotnym brzmieniu, a co za tym idzie – potrzeby oceny niniejszej skargi.

Wniosek powyższy potwierdza art. 3 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 49 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 49 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

III. Zarzuty skarżącej

W ocenie skarżącej, art. 49 p.ł. narusza postanowienia art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że przenosi do aktu rangi niższej niż ustawa regulację, która ogranicza ochronę własności. Z kolei przepisy § 4 i § 5 r.s.s. naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 p.ł. w ten sposób, że ograniczając prawo do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w uprawach rolnych przez zwierzynę łowną, wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 49 p.ł. Z tych samych powodów wszystkie przywołane wyżej przepisy są – zdaniem skarżącej – niezgodne z zasadą państwa prawnego dekodowaną z art. 2 Konstytucji oraz zasadą ochrony prawa własności wyrażoną w art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.; dalej: Protokół Nr 1).

Skarżąca podnosi, że przepisy § 4 i § 5 r.s.s., uzależniające wysokość odszkodowania w uprawach i płodach rolnych od daty wystąpienia szkody, przesądziły o ograniczeniu należnej jej kompensaty poprzez zastosowanie stawek procentowych określonych w § 5 powołanego rozporządzenia, zależnych od terminów wystąpienia szkody. Okoliczność ta nie ma (nie powinna mieć) znaczenia w przypadku , którego uprawa zajmuje ok. miesięcy i który po ww. minimalnym okresie jest uprawą pełnowartościową, niezależnie od tego, czy szkoda wystąpi jesienią czy na wiosnę kolejnego roku.

W rezultacie, w ocenie skarżącej, przepisy § 4 i § 5 r.s.s. „w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową ograniczając własność poprzez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za szkody”, są niezgodne z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, art. 1 Protokołu Nr 1, a także z art. 49 p.ł. Z kolei przepis § 5 r.s.s. „w zakresie, w jakim osoby uprawiające uprawy rolne, których okres produkcji od rozpoczęcia (siewu, zasadzenia) do zbioru lub utraty przydatności do zbioru lub obumarcia nie zamyka się w ciągu jednego roku stawia w sytuacji gorszej niż osoby uprawiające uprawy jednoroczne poprzez ograniczenie wypłaty odszkodowania w związku z terminem wystąpienia szkody bez określania podstawy dla takiego ograniczenia” ma być niezgodny ponadto z art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji oraz art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Z kolei zarówno w myśl art. 77 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), jak i poprzednio obowiązujących: ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 22 lipca 2016 r.; art. 47 ust. 1), ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.; art. 64) i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.; art. 46 ust. 1), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile jest ona przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednio źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go

osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowią winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09).

3. Przepisy ustawy o TK nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2016 r.). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle ustawy o TK z 2016 r., Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego, nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku,

pytania prawnego lub skargi. Tym samym nie może – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2016 r. (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.; por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08); powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r.).

4. W tym kontekście należy uzupełniająco zaznaczyć, że ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie kończy się na jej rozpoznaniu wstępnym i rozciąga się na całe postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na każdym etapie postępowania niezbędna jest zatem kontrola, czy w danej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność albo niedopuszczalność (zob. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Na przeszkodzie badaniu dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia sprawy nie stoi w szczególności to, że skardze konstytucyjnej nadano bieg w trybie art. 61 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. Skład rozpoznający sprawę co do *meritum* nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne, gdyż zarządzenie wydane przez sędziego Trybunału w tej fazie nie jest „orzeczeniem Trybunału” w rozumieniu art. 190 Konstytucji (zob. wydane na tle art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK z 1997 r. i zachowujące aktualność w obowiązującym stanie prawnym postanowienia TK z: 21 marca 2007 r., sygn. akt SK 40/05; 23 stycznia 2008 r., sygn. akt SK 65/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07).

5. Na tle niniejszej sprawy dyskusyjne jest przede wszystkim to, czy art. 49 p.ł., zawierający delegację do wydania przepisów wykonawczych, określających sposób postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz

wypłat odszkodowań za szkody, spełnia cechy „aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o [...] wolnościach lub prawach” konstytucyjnych skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niewątpliwie podstawą prawną zapadłych w sprawie skarżącej wyroków Sądu Okręgowego w Z oraz Sądu Apelacyjnego w P były przepisy § 4 i § 5 r.s.s. Twierdzenie, że ocena ta niejako automatycznie „przenosi się” na przepis zawierający ustawową delegację do wydania rozporządzenia, wydaje się jednak nieuzasadnionym i zbyt daleko idącym uproszczeniem. Z punktu widzenia poszukiwania rzeczywistego (właściwego) przedmiotu postępowania, art. 49 p.ł. stanowi jedynie element kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują § 4 i § 5 r.s.s.; może również stanowić – na co zwraca uwagę sama skarżąca – punkt odniesienia dla oceny zgodności treści tych przepisów z zawartymi w nim wytycznymi dotyczącymi treści regulacji wykonawczej. Tym niemniej nie sposób utożsamiać tego typu pośredniej zależności z wymogami stawianymi „podstawie rozstrzygnięcia” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, uznając, że także art. 49 p.ł. powinien stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

6. Należy ponadto stwierdzić, że w kontekście zarzutów adresowanych wobec art. 49 p.ł. skarżąca nie podołała obowiązkowi określonym w art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Gros argumentacji zawartej w skardze konstytucyjnej jest odnoszona do § 4 i § 5 r.s.s. Wobec art. 49 p.ł. inicjatorka postępowania ogranicza się w zasadzie do lakonicznej tezy, iż przepis ten narusza „art. 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przeniesienie do zakresu regulacji przepisu niższej rangi niż ustawa regulacji, która ingeruje w prawo własności poprzez ograniczenie ochrony prawa własności” (skarga konstytucyjna, s. 5). Ponadto – jak stwierdza – „[w]adliwa delegacja ustawowa powoduje naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji”, „[p]owyższe naruszenia powodują naruszenie zasady państwa prawa uregulowanej w art. 2 Konstytucji RP. Powyższy przepis [można jedynie domyślać się, że chodzi w dalszym ciągu o art. 49 p.ł. – uwaga własna] narusza również zasadę ochrony prawa własności uregulowaną art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.” (*ibidem*).

Przytoczone uwagi można uznać co najwyżej za postawienie zarzutu niezgodności art. 49 p.ł. z przywołanymi wzorcami kontroli. W najmniejszym stopniu nie spełniają one natomiast wymagania uzasadnienia zarzutu, z powołaniem na jego

poparcie konkretnej, odpowiednio przekonywającej argumentacji – jak żąda tego cytowane powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim skarżąca w żaden sposób nie uzasadniła centralnej tezy, wokół której buduje zarzut niekonstytucyjności art. 49 p.ł., a mianowicie że przepis ten „przenosi” do aktu niższej rangi niż ustawa regulację, która ingeruje w zasady ochrony prawa własności. Przeczy temu językowa wykładnia art. 49 p.ł., który nie upoważnia do normowania w rozporządzeniu wykonawczym zasad odpowiedzialności dzierżawcy obwodu łowieckiego czy też maksymalnej wysokości odszkodowania należnego z tytułu szkód w uprawach i płodach rolnych wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny, ale – *verba legis* – „sposób postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłat odszkodowań za szkody, uwzględniając terminy zgłoszenia szkody, obowiązek szacowania wstępnego i ostatecznego oraz obszar uszkodzonej uprawy”.

7. Powyższe zastrzeżenia potwierdza sposób ujęcia przez samą skarżącą problemu konstytucyjnego wyłaniającego się na tle § 4 i § 5 r.s.s. Przepisom tym skarżąca stawia *explicite* również zarzut naruszenia art. 49 p.ł. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji „w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową ograniczając prawo własności poprzez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za szkody”. Ze stwierdzeniem tym pozostaje w logicznej sprzeczności teza, że przywołany art. 49 p.ł. „przenosi” czy też „dozwala” na unormowanie w akcie podustawowym zasad ponoszenia przez dzierżawcę obwodu łowieckiego odpowiedzialności z tytułu tzw. szkód łowieckich, w szczególności na ograniczenie maksymalnej wysokości należnego z tego tytułu odszkodowania.

Lektura skargi konstytucyjnej w tym aspekcie przekonuje, że argumenty skierowane wobec art. 49 p.ł. są w gruncie rzeczy alternatywne w stosunku do podniesionych wobec treści rozporządzenia o szacowaniu szkód. Innymi słowy, inicjatorka postępowania atakuje rozporządzenie jako wykraczające poza materię ustawy. Natomiast zarzuty kierowane wobec przepisów ustawy wywodzi, przyjmując założenie przeciwne – a więc, że autor rozporządzenia prawidłowo odczytał i wykonał intencję ustawodawcy, który „z góry”, jakkolwiek nie wprost, założył obowiązek zastosowania mechanizmu ograniczania wysokości odszkodowania jako mechanizmu uniwersalnego. Niespójność uzasadnienia, rozumiana jako oparcie rozumowania na wzajemnie sprzecznych założeniach, dyskwalifikuje poprawność

pisma inicjującego kontrolę konstytucyjności i stanowi samodzielną przesłankę umorzenia postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 9/14, zwłaszcza pkt II.4.6 uzasadnienia) – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Pozycja procesowa Sejmu jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest wyznaczona rolą autora zakwestionowanego aktu prawnego. W sensie formalnym uwagi Sejmu mogą odnosić się wyłącznie do zarzutu niekonstytucyjności przepisów rangi ustawy oraz formalnoprawnej dopuszczalności procedowania w tym właśnie zakresie. Tym niemniej, na marginesie niniejszej sprawy, można podzielić uwagi przedstawione przez Prokuratora Generalnego odnośnie do innych przesłanek umorzenia postępowania, aktualnych również w odniesieniu do przepisów § 4 i § 5 r.s.s. (zob. stanowisko Prokuratora Generalnego z 2 września 2016 r., znak PK VIII TK 91.2016, s. 7 i n.) – przede wszystkim niedopuszczalności wydania wyroku z uwagi na to, iż skarga konstytucyjna spółki X w Polsce spółka z o.o. odnosi się do aktu stosowania prawa (tj. ustalenia stanu faktycznego i sposobu interpretowania prawa) przez sądy, nie zaś bezpośrednio do samej treści podawanych w wątpliwość przepisów. Skarżąca nie wykazała przede wszystkim, że wykładnia sądowa § 5 r.s.s. zakładająca, iż przepis ten stosuje się również do upraw wieloletnich, ma walor wykładni operacyjnie powszechnej, względnie jednolitej i stałej, jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10; postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09). Wykładnia funkcjonalna § 5 r.s.s. przeczy temu założeniu. W przypadku, kiedy „uprawa wymaga zaorania”, uzależnienie wysokości odszkodowania od daty wystąpienia szkody jest uzasadnione i sensowne wyłącznie przy założeniu, że orka jest zabiegiem agrotechnicznym wykonywanym corocznie, co eliminuje potrzebę i konieczność sięgania przy wykładni tego przepisu do przywoływanych powyżej rozporządzeń Komisji (WE) nr 1120/2009 oraz nr 1200/2009.

Jak wskazuje Prokurator Generalny, „skarżąca nie wykazała, że podnoszone przez nią zarzuty niekonstytucyjności mają źródło w zaskarżonych przepisach, albowiem zarzuty te ograniczają się do stwierdzenia, że orzekające w jej sprawie

Sądy wadliwie zakwalifikowały uprawę do «upraw wymagających zaorania» w rozumieniu § 5 r.s.s. Na marginesie można zaś zauważyć, że w zbliżonych sprawach sądy z powodzeniem stosują technikę wykładni kwestionowanego rozporządzenia w zgodzie z konstytucją, co dodatkowo osłabia walor argumentów skarżącej (zob. przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 6 marca 2014 r., sygn. akt I ACa 886/13).

Punktem, na który nie zwraca uwagi Prokurator Generalny, jest pytanie, czy uzasadniona jest łączna prezentacja przez skarżącą zarzutów adresowanych do § 4 i § 5 r.s.s. oraz argumentacja zarzutów, które mają przemawiać za taką kwalifikacją, w sytuacji, w której przepisy te mają całkowicie odrębną treść normatywną; dodatkowo w przypadku § 4 r.s.s. jest to treść rozbudowana i dalece wykraczająca poza normę kwestionowaną w niniejszej sprawie jako niekonstytucyjna.

9. Z uwagi na powyższe Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym art. 49 p.1. na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński