



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 czerwca 2016 r.

Pozycja 425

POSTANOWIENIE z dnia 16 czerwca 2016 r. Sygn. akt Ts 397/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P.M. w sprawie zgodności:

art. 49 ust. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 grudnia 2015 r. (data nadania), sporządzonej przez pełnomocnika, P.M. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 49 ust. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U.2014.1539, ze zm.; dalej: uozz). Zaskarżonemu przepisowi uozz skarżący zarzucił, że jest sprzeczny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z września 2014 r. Sąd Rejonowy w G. oddalił powództwo skarżącego przeciwko Skarbowi Państwa – Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w G. o zapłatę. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji odwołał się do treści art. 49 uozz wskazując, że żądanie skarżącego wynagrodzenia szkody z tytułu utraconych korzyści nie znajduje oparcia w tym unormowaniu. Jednocześnie podniósł, że skarżący nie wykazał się lojalnym współdziałaniem ze służbami sanitarnymi w likwidacji zagrożenia epidemiologicznego, co jest warunkiem udzielenia pomocy w odbudowie zlikwidowanego stada. Zdaniem sądu I instancji świadczy o tym prejudykat w postaci wyroku Sądu Okręgowego w S. z czerwca 2012 r., na mocy którego skarżący został skazany za spowodowanie niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia wielu osób w ten sposób, że prowadząc fermę drobiu, nie zastosował się do nakazów zawartych w decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii w G. Apelację skarżącego od orzeczenia sądu I instancji oddalił wyrokiem z lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w S.

W uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdził, że ocena stanu faktycznego sprawy dokonana przez sąd I instancji w świetle zarówno art. 49 uozz, jak i art. 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U.2014.121 ze zm.; dalej kc) jest prawidłowa. Sąd II instancji odniósł się też do zarzutu naruszenia art. 49 ust. 7 uozz w kontekście prawa do wynagrodzenia szkody statutowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił w związku z tym, że działalność gospodarcza prowadzona jest na ryzyko osoby, która ją podejmuje, zatem państwo nie ma obowiązku wynagradzania szkody poniesionej przez podmiot ją prowadzący, ani też gwarantowania osiągnięcia przez ten podmiot spodziewanych zysków. Nie podzielił także poglądu skarżącego co do „penalnego” charakteru odmowy przyznania mu odszkodowania, prowadzącego w efekcie w jego opinii do powtórnego ukarania za ten sam czyn.

W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej skarżący wskazał w pierwszej kolejności na naruszenie praw dekodowanych z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W jego ocenie odmowa przyznania mu odszkodowania, uzasadniana przez organ sanitarny i sądy skazaniem za niedopełnienie obowiązków przewidzianych w art. 44 ust. 1 pkt 4 uozz, jest formą powtórnego ukarania go za czyn, za który poniósł już odpowiedzialność karną. Taki mechanizm pozostaje zaś, jak podniósł skarżący, w sprzeczności z zasadami zakazującymi podwójnego sądzenia i karania za ten sam czyn. Ponadto w jego przekonaniu odmowa przyznania mu odszkodowania „wykracza przeciwko zasadzie praworządności” wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Źródło takiego „wykroczenia” upatruje on w przyznaniu przez sąd orzekający w jego sprawie prymatu wykładni językowej, sprzecznej z *ratio legis* kwestionowanego przepisu uozz. Skarżący zarzucił również niezgodność art. 49 ust. 7 uozz z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania za utratę własności w związku z działaniami organów państwa. W ocenie wnoszącego skargę unormowanie zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji wyraża „zasadę obligatoryjnej odpłatności utraty prawa własności w związku z działaniami organów państwa w sferze zadań publicznych”. W związku z tym w jego opinii niedorzeczne jest stanowisko, zgodnie z którym przyznanie odszkodowania – uniezależnione od stwierdzenia bezprawności działania organów sanitarnych oraz winy hodowcy – jest warunkowane innymi zachowaniami posiadacza stada, ocenianymi dodatkowo w świetle przepisów prawa administracyjnego i karnego. Skarżący dokonał ponadto kwalifikacji przysługującego mu prawa własności w świetle norm konstytucyjnych, podkreślając pierwszorzędne znaczenie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorców kontroli kwestionowanego przepisu uozz. Uzasadnienia dla niej poszukuje przy tym w okolicznościach swojej sprawy, związanych ze sferą prowadzonej przez niego działalności gospodarczej w zakresie hodowli zwierząt. Skarżący wysunął także zarzut niewystarczającej określoności i precyzji art. 49 ust. 7 uozz, powodujących jego niezgodność z wymogami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Jego zdaniem na gruncie kwestionowanego przepisu nie jest jasne, czy niewykonanie decyzji organu sanitarnego można zakwalifikować jako zachowanie mieszczące się w hipotezie wyrażonej w tym przepisie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jest dopuszczalne na zasadach określonych w ustawie. Doprecyzowanie tych zasad nastąpiło w przepisach ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK). Ustawodawca nałożył w nich na skarżącego szereg obowiązków, których spełnienie jest warunkiem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał. I tak, zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK jedną z podstawowych powinności skarżącego jest precyzyjne

określenie podstawy skargi, a więc konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone przez przepis określony w skardze jako jej przedmiot. Skarżący dodatkowo zobligowany jest do wskazania sposobu ich naruszenia. Niezależnie od tego ma on też obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z unormowaniami Konstytucji wyrażającymi konkretne, przysługujące mu wolności lub prawa (art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

2. Trybunał podkreśla również, że w ścisłym związku z określonym przez skarżącego przedmiotem i podstawą skargi pozostawać musi ostateczne orzeczenie wydane w sprawie, w kontekście której wystąpił on z tego rodzaju środkiem ochrony praw podstawowych. Orzeczenie to musi być wydane na podstawie przepisu będącego przedmiotem skargi, a ponadto, co również należy wykazać w skardze, musi ono prowadzić do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego wskazywanych jako podstawa skargi (wzorzec kontroli).

3. Przedmiotem analizowanej skargi uczynił skarżący art. 49 ust. 7 uozz, który to przepis został też jednoznacznie oznaczony przez niego jako podstawa prawna orzeczeń sądowych wydanych w sprawie, w związku z którą wystąpił on ze skargą do Trybunału. Stwierdzić przy tym należy, że w okolicznościach sprawy skarżącego zastosowanie znalazła wobec niego norma, zgodnie z którą nie przysługuje odszkodowanie określone w art. 49 ust. 1 i 5 uozz, jeżeli posiadacz zwierzęcia nie zastosował się do obowiązków nałożonych na podstawie art. 44 ust. 1 uozz. W przypadku skarżącego niezastosowanie się do tych obowiązków było zarazem przesłanką pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej na mocy prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w S. z czerwca 2012 r. Tym samym trzeba zauważyć, że podnoszona w uzasadnieniach orzeczeń sądowych w sprawie z powództwa skarżącego o odszkodowanie okoliczność braku jego lojalnego współdziałania z organami sanitarnymi znalazła jednoznaczne potwierdzenie w treści „prejudykatu”, za który uznać można prawomocne orzeczenie sądu w sprawie odpowiedzialności karnej skarżącego.

4. Rozważenia wymaga w związku z tym problem adekwatności wskazanego przez skarżącego orzeczenia do wymagań ustawowych, których spełnienie warunkuje dopuszczalność korzystania ze skargi konstytucyjnej. Powstaje bowiem zasadnicza wątpliwość, czy wyrok sądu odmawiający przyznania skarżącemu odszkodowania w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą istotnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw, i to w sposób w niej opisany. Skarżący jednoznacznie odwołuje się w tym zakresie do art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako podstawy (wzorców) kontroli zakwestionowanego przepisu uozz. Ponownie zauważyć też trzeba, że żądanie odszkodowania łączy skarżący ze stratą spowodowaną likwidacją hodowli prowadzonej w ramach działalności gospodarczej nadzorowanej przez organy sanitarne państwa.

5. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji nie jest przepisem adekwatnym do oceny konstytucyjności kwestionowanego unormowania uozz. Przede wszystkim trudno przyjąć, że podjęte przez organy sanitarne działania związane z nadzorem nad prowadzoną przez skarżącego działalnością gospodarczą mogą być uznane za formę jego wywłaszczenia. Ingerencja władzy publicznej w tę sferę statusu prawnego skarżącego mogłaby podlegać ewentualnej ocenie w świetle innych przepisów (przede wszystkim art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), których jednak nie powołał on jako podstawy skargi. W tym zakresie Trybunał nie jest władny korygować i modyfikować zarzutów sformułowanych w analizowanej skardze. Na przeszkodzie takiemu zabiegowi stoi przede wszystkim zasada

skargowości wyrażona w art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o TK. Zgodnie z tymi unormowaniami Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej. Elementem tego zaskarżenia jest zaś sformułowanie przez skarżącego zarzutu niezgodności z Konstytucją (określenie wzorca kontroli).

6. W skardze brak także przekonujących argumentów na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji uozz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przede wszystkim nie sposób przyjąć, że zakresem ochrony wynikającej z tego przepisu, a polegającej na bezwarunkowym obowiązku wypłaty odszkodowania, objęta jest każda utrata przedmiotu własności osoby prowadzącej działalność gospodarczą. W takim zaś kierunku w istocie zmierza argumentacja skarżącego. Należy również zwrócić uwagę na brak bezpośredniego związku między treścią praw podmiotowych wyrażonych przez ustrojodawcę w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji a orzeczeniem dotyczącym odmowy wypłacenia skarżącemu odszkodowania. Ingerencja w sferę praw konstytucyjnych skarżącego wywołana orzeczeniem wydanym w jego sprawie jest zaś – w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – warunkiem dopuszczalności skorzystania w danym przypadku ze skargi.

7. Nieadekwatne do przedmiotu zaskarżenia jest tym bardziej przywołanie w skardze – jako wzorca kontroli – art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jedną z zasadniczych przesłanek statuowanego w tym przepisie prawa do wynagrodzenia szkody jest bowiem niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej. Takiej zaś kwalifikacji nie sposób przypisać zachowaniu organów sanitarnych, znajdującemu podstawę prawną w przepisach uozz, a polegającemu na przymusowej likwidacji stada należącego do skarżącego.

Uwzględnwszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.