



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 lipca 2017 r.

Pozycja 54

POSTANOWIENIE z dnia 5 lipca 2017 r. Sygn. akt SK 8/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 lipca 2017 r., skargi konstytucyjnej spółki z o.o. z siedzibą w L. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.) w zakresie, w jakim przenosi do regulacji pozaustawowej kwestie związane z materią ingerującą w ograniczenie prawa własności przez niedozwolone jego ograniczenie przepisem rangi niższej niż ustawa, z art. 64 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 1751, ze zm.),
- 2) § 4 i § 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) w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową, ograniczając własność przez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za szkody, z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 1 protokołu powołanego w punkcie 1 i z art. 49 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 3) § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim osoby uprawiające uprawy rolne, których okres produkcji od rozpoczęcia (zasiewu, zasiażenia) 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, przez ograniczenie wypłaty odszkodowania w związku z terminem wystąpienia szkody bez określania podstawy takiego ograniczenia wysokości wypłacanego odszkodowania, z art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. 15 kwietnia 2015 r. skarżąca spółka (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo łowieckie) w zakresie, w jakim przenosi do regulacji pozaustawowej kwestie związane z materią ustawy ingerującą w ograniczenie prawa własności przez niedozwolone jego ograniczenie przepisem rangi niższej niż ustawa, z art. 64 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 1751, ze zm.; dalej: protokół nr 1 do EKPC);

2) § 4 i § 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: rozporządzenie) w zakresie, w jakim wykraczają poza delegację ustawową ograniczając własność przez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za szkody, z art. 92 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 protokołu nr 1 do EKPC i z art. 49 ustawy – Prawo łowieckie;

3) § 5 rozporządzenia w zakresie, w jakim osoby uprawiające uprawy rolne, których okres produkcji od rozpoczęcia (zasiewu, 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, przez ograniczenie wypłaty odszkodowania w związku z terminem wystąpienia szkody bez określania podstawy takiego ograniczenia wysokości wypłacanego odszkodowania, z art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC).

Ponadto skarżąca wniosła o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego:

Skarżąca prowadziła działalność w zakresie uprawy trawników rolowanych na gruntach rolnych. W jej uprawie powstały szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne. W związku ze sporem co do wysokości należnego odszkodowania, skierowała pozew przeciwko Skarbowi Państwa. Pozwany uznał powództwo co do części kwoty. Sąd Okręgowy w Z. wyrokiem częściowym z lutego 2013 r. zasądził na rzecz skarżącej uznaną kwotę odszkodowania. Ponadto wyrokiem z września 2014 r. zasądził od pozwanego na rzecz skarżącej określoną kwotę odszkodowania wraz z ustawowymi odsetkami, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. Wyrokiem z grudnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w P. w wyniku apelacji skarżącej zmienił

wyrok w części dotyczącej odsetek za opóźnienie. W pozostałym zakresie oddalił apelację. Od tego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Rozstrzygnięcia wyżej wskazanych sądów rozpoznających sprawę merytorycznie zostały oparte między innymi na § 4 i § 5 rozporządzenia wydanego na podstawie art. 49 ustawy – Prawo łowieckie. Przepisy kwestionowanego rozporządzenia stanowiły podstawę ograniczenia przez sąd kwoty należnego skarżącej odszkodowania do stawek procentowych z § 5 rozporządzenia, zależnych od terminu wystąpienia szkody.

Sądy orzekające w sprawie skarżącej nie podzieliły jej tezy, że uprawa trawników rolowanych jest uprawą wieloletnią, do której nie stosuje się § 5 rozporządzenia. Nie uznały też zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 49 ustawy – Prawo łowieckie.

Sąd Apelacyjny w P. w wyroku z grudnia 2014 r., odwołując się do przepisów prawa Unii Europejskiej, wskazał, że rozróżnienie między uprawami ornymi i trwałymi bazuje na kryterium pięcioletniego okresu uprawy. Tego warunku nie spełnia uprawa trawnika rolowanego.

1.2. Zdaniem skarżącej, w postępowaniu sądowym zostały naruszone jej prawa do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji), prawo do niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji i art. 14 EKPC); prawo do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 1 protokołu nr 1 do EKPC); prawo do ograniczenia własności jedynie w drodze ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Skarżąca wyjaśniła, że § 4 i § 5 rozporządzenia przesądziły o ograniczeniu należnego jej odszkodowania do stawek procentowych określonych w § 5 rozporządzenia, zależnych od terminu wystąpienia szkody. Jej zdaniem, przepis ten nie powinien mieć zastosowania w jej sprawie, bo jej uprawa ma charakter wieloletni.

§ 5 rozporządzenia narusza zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji, gdyż osoby uprawiające uprawy rolne, których okres produkcji od rozpoczęcia (zasiewu, zasadzenia) do zbioru lub utraty przydatności do zbioru lub obumarcia nie zamyka się w ciągu jednego roku, są dyskryminowane przez uregulowanie ich sytuacji w sposób mniej korzystny od sytuacji osób uprawiających uprawy roślin jednorocznych. Szkody, których naprawienia domagała się skarżąca we wszczętym postępowaniu, zostały wyrządzone przez zwierzęta łowne w uprawie, która jest uprawą wieloletnią.

Skarżąca wskazała, że § 5 rozporządzenia został oparty na założeniach przyjętych dla upraw jednorocznych. Nie uwzględnia on jednak specyfiki upraw wieloletnich. Jeżeli zwierzęta łowne wyrządza szkodę w uprawie wieloletniej w okresie wiosennym, a uprawa jest już gotowa do zbioru, to właściciel uprawy ponosi szkodę o wartości gotowego plonu. Nie ma on również możliwości, aby niskim nakładem kosztów uzupełnić uprawę i uzyskać w terminie plon. Zniszczenie gotowej uprawy powoduje konieczność rozpoczęcia cyklu produkcyjnego od początku. Zgodnie z § 5 pkt 1 rozporządzenia, jeżeli szkoda powstała do 15 kwietnia, to wartość odszkodowania należy ograniczyć do 25% wartości szkody. Ograniczenie to w stosunku do właścicieli upraw wieloletnich jest rażąco krzywdzące i niesprawiedliwe. Dyskryminacja właścicieli upraw wieloletniej nie została usunięta w żadnym innym przepisie rozporządzenia. Nie uregulowano w nim odrębnie zasad obliczania odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w uprawach wieloletnich. Taki stan prawny powoduje, że wobec właścicieli upraw wieloletnich należy stosować §5 rozporządzenia, pomimo że jest to przepis dyskryminujący.

Zdaniem skarżącej, art. 49 ustawy – Prawo łowieckie narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji, przez przeniesienie do regulacji rangi niższej niż ustawa regulacji, która ingeruje w prawo własności przez ograniczenie ochrony prawa własności.

§ 4 i § 5 rozporządzenia ingerują w prawo własności ograniczając ochronę prawa własności, właścicieli upraw rolnych uszkodzonych przez zwierzynę łowną, przez ograniczenie prawa do wynagrodzenia za poniesione szkody. Wadliwa delegacja ustawowa powoduje naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji zarówno przez przepis zawierający delegację, jak i przez przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej delegacji.

Zdaniem skarżącej, również § 4 i § 5 rozporządzenia są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż wykraczają poza zakres delegacji ustawowej wyrażonej w art. 49 ustawy – Prawo łowieckie. W przepisie tym ustawodawca nie upoważnił Ministra Środowiska do ograniczenia prawa do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach rolnych przez zwierzynę łowną. Ograniczenie prawa do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach rolnych przez zwierzynę łowną jest sprzeczne z art. 64 ust. 3 Konstytucji. To powoduje naruszenie zasady państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji oraz zasady ochrony prawa własności wynikającej z art. 1 protokołu nr 1 do EKPC.

Skarżąca uznała, że zastosowanie § 4 i § 5 rozporządzenia w jej sprawie spowodowało naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Zaskarżone przepisy powinny zostać uznane za niezgodne z Konstytucją oraz EKPC i protokołem nr 1 do EKPC, a zamiast nich powinny zostać wydane nowe przepisy uwzględniające specyfikę upraw wieloletnich.

2. 2 września 2016 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator wskazał, że zasada ochrony własności wyrażona w art. 64 Konstytucji wymaga, aby odszkodowanie w pełni pokrywało szkody wyrządzone w uprawach przez zwierzynę łowną. Obowiązująca w prawie cywilnym zasada pełnego odszkodowania obejmującego straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby szkody mu nie wyrządzono, nie ma absolutnego charakteru. Odstępstwa od tej zasady muszą mieć umocowanie w ustawie, a przykładem takiego rozwiązania jest między innymi art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo łowieckie ograniczający zakres szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne jedynie do szkód w uprawach i płodach rolnych, za które odpowiadają wskazane w ustawie podmioty. Prokurator podkreślił, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż nie ma podstaw do przyjęcia, że przepis ten zawiera dalsze ograniczenia obowiązku naprawienia szkody (zob. uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19 maja 2015 r., sygn. akt III CZP 114/14).

Prokurator wskazał, że nie ma ugruntowanego orzecznictwa sądów dotyczącego wykładni zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności zawartego w nim § 5, który odnosi się do „upraw wymagających zaorania” i przewiduje wskazane wyżej ograniczenia wysokości odszkodowania w takich uprawach z uwagi na termin wystąpienia szkody.

Sądy orzekające w sprawie skarżącej zauważyły, że chociaż podstawę jej roszczeń stanowił art. 46 ust. 1 ustawy – Prawo łowieckie, to spór dotyczył w istocie tego, czy § 5 rozporządzenia powinien mieć w jej sprawie zastosowanie. Sądy nie podzieliły poglądu skarżącej, że § 5 rozporządzenia nie odnosi się do jej uprawy. Swoje stanowisko w tym zakresie sądy uzasadniały, powołując się na prawodawstwo Unii Europejskiej.

Zdaniem Prokuratora, zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej sprowadzają się do stwierdzenia, że zastosowanie w sprawie skarżącej przewidzianych w § 5 rozporządzenia stawek obniżających odszkodowanie za szkodę wyrządzoną w jej uprawach przez zwierzęta łowne naruszyło jej prawa chronione przez Konstytucję, EKPC i protokół nr 1 do EKPC, poprzez przyjęcie, że uprawa trawnika rolowanego nie jest uprawą wieloletnią. Skarżąca nie wykazała zatem, że podnoszone przez nią zarzuty niekonstytucyjności mają źródło w zaskarżonych przepisach. Zarzuty te ograniczają się jedynie do stwierdzenia, że orzekające

w jej sprawie sądy wadliwie zakwalifikowały uprawę do „upraw wymagających zaorania” (§ 5 rozporządzenia).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżąca nie wykazała, że skarżone przepisy rozporządzenia były źródłem naruszenia jej konstytucyjnych praw. Toteż bezprzedmiotowa jest ocena zarzutów podnoszonych odnośnie do art. 49 ustawy – Prawo łowieckie.

3. W piśmie z 24 marca 2017 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 49 ustawy – Prawo łowieckie. Marszałek wskazał, że nie jest uprawniony do przedstawiania stanowiska w sprawie kwestionowanych przepisów rozporządzenia, gdyż nie jest organem, który wydał ten akt. Wskazał jedynie, że argumentacja Prokuratora Generalnego w tym zakresie jest słuszna.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ustawy – Prawo łowieckie, Marszałek zauważył, że przepis ten został zmieniony. To jednak nie zdezaktualizowało zarzutów skarżącej dotyczących przepisów rozporządzenia, gdyż na mocy art. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082, ze zm.) dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 49 ustawy – Prawo łowieckie pozostają w mocy.

Marszałek Sejmu podał w wątpliwość możliwość kwestionowania art. 49 ustawy – Prawo łowieckie zawierającego delegację do wydania przepisów wykonawczych, określających sposób postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłat odszkodowań za szkody. Przepis ten nie jest bowiem aktem normatywnym, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach konstytucyjnych skarżącej.

Art. 49 ustawy – Prawo łowieckie jest jedynie elementem kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują § 4 i § 5 rozporządzenia. Może on stanowić punkt odniesienia oceny zgodności rozporządzenia z ustawą.

Zdaniem Marszałka, argumenty skarżącej przeciwko art. 49 ustawy – Prawo łowieckie są alternatywne do zarzutów podniesionych wobec treści rozporządzenia.

Podstawą prawną wyroków zapadłych w sprawie skarżącej były § 4 i § 5 rozporządzenia. Art. 49 ustawy – Prawo łowieckie nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, a postępowanie w tym zakresie należy umorzyć.

4. W piśmie z 6 lipca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Minister Środowiska nie zajął stanowiska.

6. Rada Ministrów nie zajęła stanowiska.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżąca zakwestionowała art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo łowieckie) oraz § 4 i § 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: rozporządzenie).

1.1. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) brzmienie art. 49 ustawy – Prawo łowieckie zostało zmienione. W momencie rozpoznawania niniejszej sprawy przez Trybunał zmiana ta nie weszła jednak jeszcze w życie. Zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej wchodzi ona bowiem w życie 1 stycznia 2018 r., z wyjątkami, które nie dotyczą kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów. Ponadto, zgodnie z art. 3 ustawy zmieniającej: „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”. Nie można więc twierdzić, że przepis ten utracił moc obowiązującą.

Zarzuty skarżącej skupiły się na tym, że art. 49 ustawy – Prawo łowieckie narusza art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przenosi do aktu rangi niższej niż ustawa regulację, która ogranicza ochronę własności.

1.2. Paragraf 4 rozporządzenia określa zasady i sposób szacowania szkód powstałych w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia uprawy lub plodów rolnych, a także zasady ustalania wysokości odszkodowania.

Paragraf 5 rozporządzenia stanowi, że przy ostatecznym szacowaniu szkody w uprawach wymagających zaorania odszkodowanie ustala się, jeżeli szkoda powstała: 1) do 15 kwietnia – w wysokości 25%, 2) od 16 kwietnia do 20 maja – w wysokości 40%, 3) od 21 maja do 10 czerwca – w wysokości 60%, 4) od 11 czerwca – w wysokości 85% kwoty obliczonej w sposób określony w § 4 ust. 7 rozporządzenia.

Skarżąca nie odniosła się szczegółowo do treści kwestionowanych przepisów rozporządzenia. Argumenty dotyczące niekonstytucyjności przedstawiła łącznie. W szczególności podnosiła, że do szacowania szkód w uprawie trawnika rolowanego nie mogły mieć zastosowania procentowe stawki redukcyjne z § 5 rozporządzenia. Zdaniem skarżącej, § 4 i § 5 rozporządzenia, uzależniające wysokość odszkodowania dotyczącego upraw i plodów rolnych od momentu wystąpienia szkody, przesądziły o ograniczeniu należnej jej kompensaty przez zastosowanie stawek procentowych określonych w § 5 rozporządzenia zależnych od terminów wystąpienia szkody. Okoliczność ta nie ma znaczenia w wypadku trawnika rolowanego, którego uprawa zajmuje około 48-54 miesięcy i dopiero po tym okresie jest uprawą pełnowartościową.

Skarżąca wskazała też, że § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z 8 marca 2010 r. naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 ustawy – Prawo łowieckie, gdyż ograniczając prawo do wynagrodzenia szkód wyrządzonych w uprawach rolnych przez zwierzynę łowną, wykraczają poza delegację ustawową, a także są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą ochrony prawa własności wyrażoną w art. 1 protokołu nr 1 do EKPC.

2. Przechodząc do analizy dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej, Trybunał zbadał możliwość oceny zgodności z Konstytucją skarżonych przepisów ustawy – Prawo łowieckie i rozporządzenia.

Trybunał może bowiem na każdym etapie postępowania weryfikować, czy nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania. Badaniu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy nie stoi na przeszkodzie to, że skardze konstytucyjnej nadano bieg w ustawowym trybie. Skład rozpoznający sprawę co do *meritum* nie jest bowiem związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne, gdyż w tej fazie postępowania nie są wydawane orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytu-

cji (zob. np. postanowienia z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 28 maja 2002 r., sygn. K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 marca 2007 r., sygn. SK 40/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 36).

2.1. Pierwszym z przepisów będących przedmiotem kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej jest art. 49 ustawy – Prawo łowieckie. Jest to przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, na podstawie którego wydano rozporządzenie, w którym zawarte są kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy § 4 i § 5.

Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy treści ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącej wynika, że art. 49 ustawy – Prawo łowieckie nie był podstawą tego orzeczenia. Przepis ten ma charakter kompetencyjny, a jego adresatem jest Minister Środowiska, który musi wydać akt wykonawczy o określonej treści. To znaczy, że art. 49 ustawy – Prawo łowieckie nie kształtuje w sposób bezpośredni praw i obowiązków skarżącej. Dopiero rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu wpływa na jej sytuację prawną.

Z powyższego wynika, że kwestionowanie przepisu upoważniającego, niebędącego podstawą orzekania przez sąd w sprawie, w związku z którą wniesiono niniejszą skargę konstytucyjną, czyni postępowanie w tym zakresie niedopuszczalnym.

Na marginesie należy stwierdzić, że teza skarżącej, iż art. 49 ustawy – Prawo łowieckie narusza art. 64 ust. 3 Konstytucji, gdyż przenosi do aktu niższej rangi niż ustawa treści, które ingerują w prawo własności, nie jest wystarczająca, by uprawdopodobnić naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, czego wymaga się przy wnoszeniu tego środka ochrony prawnej.

Zarzut skarżącej jest niespójny z innymi twierdzeniami podnoszonymi w skardze konstytucyjnej. Analizując § 4 i § 5 rozporządzenia skarżąca uczyniła bowiem art. 49 ustawy – Prawo łowieckie wzorcem kontroli. Zatem pośrednio uznała, że upoważnienie ustawowe było legalne, gdyż ustawodawca we właściwy sposób przekazał do uregulowania w rozporządzeniu określony zakres spraw o określonej treści.

Powyższe okoliczności świadczą o tym, że wydanie wyroku w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 49 ustawy – Prawo łowieckie jest niedopuszczalne.

2.2. Kolejnymi przepisami, które zostały wskazane jako przedmiot kontroli w skardze konstytucyjnej, były § 4 i § 5 rozporządzenia. Z akt sprawy wynika, że przepisy te stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Okoliczność ta nie przesądza jednak jeszcze o tym, że sprawa może być rozpoznana merytorycznie.

Trybunał Konstytucyjny przypominał, że dotychczasowe przepisy ustaw regulujących postępowanie przed TK nakładały na podmioty występujące z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

W momencie składania skargi konstytucyjnej obowiązywała ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK należało uzasadnić skargę oraz uzasadnić postawiony zarzut, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Taki sam wymóg wynika z obowiązującego art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

Trybunał podkreślił, że uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. Argumentacja ta nie może się opierać jedynie na subiektywnych odczuciach lub wyobrażeniach inicjatora postępowania. Musi ona zawierać dowody na poparcie przedstawianych twierdzeń. Samo sformułowanie zarzutu lub stwierdzenie, że kwestionowany przepis

jest niezgodny z przepisem aktu wyższego rzędu, nie mogą być uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym.

Brak uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli jest uchybieniem wymogu ustawowego, który powoduje konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z analizy niniejszej skargi konstytucyjnej wynika, że odnosi się ona do aktu stosowania prawa przez sąd, a nie do treści kwestionowanych przepisów. Skarżąca podczas postępowania sądowego przedstawiała argumenty, że jej uprawa ma charakter wieloletni, a sąd błędnie zastosował kwestionowane przepisy do jej sytuacji prawnej.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Po. z grudnia 2014 r. wynika, że: „Charakter wyłącznie polemiczny ma zarzut dotyczący błędnych ustaleń faktycznych w zakresie przyjęcia, że uprawa trawnika rolowanego nie jest uprawą wieloletnią w sytuacji, gdy jego uprawa trwa dłużej niż 12 miesięcy. Stanowisko powoda pozostaje w całkowitej opozycji do treści postanowień rozporządzenia Komisji (WE) nr (...), zgodnie z którymi – trwałe użytki zielone oznaczają grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych), niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie przez okres 5 lat lub dłużej. (...).

Aby wprowadzić rozróżnienie między gruntami ornymi, a uprawami trwałymi lub trwałymi użytkami zielonymi stosuje się próg pięcioletni, którego to kryterium uprawa trawnika rolowanego nie spełnia, a zatem dla ustalenia wysokości odszkodowania zastosowanie mają przepisy § 4 i § 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”.

Skarżąca nie wzięła pod uwagę, że zastosowanie przepisów przez sąd miało związek z tym, że organ ten w inny sposób zakwalifikował jej uprawę. Należy przy tym mieć na uwadze, że sąd, ustalając wysokość należnego odszkodowania, orzekał na podstawie obowiązujących przepisów prawa; dokonał ich prawidłowej wykładni, co znalazło swój wyraz w treści uzasadnienia wyroku. Zdaniem sądu, trudno uznać uregulowania zawarte w § 4 i § 5 rozporządzenia jako przejaw dyskryminacji przy ustalaniu wysokości należnego skarżącej odszkodowania.

Ponadto skarżąca, kwestionując przed sądem przyjęte zasady obliczenia szkody, nie wskazała przesłanek przemawiających za uznaniem, że uprawa trawnika rolowanego jest uprawą wieloletnią. Przeciwnie, przyznała, że nie jest to uprawa 5-letnia, co zgodnie z odrębnymi przepisami mogłoby ją do tej kategorii zaliczyć.

Skarżąca nie wykazała, że podnoszone przez nią zarzuty dotyczące klasyfikacji uprawy mają źródło w kwestionowanych przepisach. Zarzut przez nią wskazany ograniczył się do stwierdzenia, że w jej sprawie sądy wadliwie zakwalifikowały uprawę trawników rolowanych do upraw wymagających zaorania w rozumieniu § 5 rozporządzenia. Skarżąca nie wzięła pod uwagę, że wykładnia zastosowana przez sąd w jej sprawie jest oparta na przepisach UE i jest stosowana przez sądy.

Trybunał zauważył też, że skarżąca przedstawiła twierdzenia dotyczące niekonstytucyjności § 4 i § 5 rozporządzenia łącznie. Przepisy te mają różną treść i są rozbudowane. Nie wiadomo jest zatem, czy skarżąca zakwestionowała całe paragrafy, czy poszczególne punkty w ramach tych jednostek redakcyjnych. To powoduje, że nie zostały spełnione wymogi dotyczące właściwego uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

Podsumowując, wydanie wyroku w sprawie konstytucyjności zaskarżonych § 4 i § 5 rozporządzenia jest niedopuszczalne ze względu na to, że skarżąca zakwestionowała sposób zastosowania tych przepisów przez sąd w jej sprawie i nie wykazała, w jaki sposób ich treść wpływa na naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że wzorcem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną mogą być tylko takie przepisy, które wyrażają określone konstytucyjne wolności i prawa. W związku z tym nie mogą być to przepisy Konstytucji, które regulują innego rodzaju zagadnienia. Nie mogą to również być przepisy umów międzynarodowych wyrażających prawa człowieka. Z tego względu nie mogły być wzorcem kontroli przepisy EKPC i protokołu nr 1 do EKPC, a także powołane samoistnie art. 2, art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: uotpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16. Nie zgadzam się z umorzeniem postępowania w tej sprawie. Uważam, że skarga powinna być rozpoznana merytorycznie w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanych przepisów 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: rozporządzenie) z art. 92 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

1. Rozpatrywana skarga konstytucyjna, jak niemal wszystkie wnoszone do Trybunału, zawiera zarzuty zgłoszone „na wyrost”: nienależycie uzasadnione lub takie, których rozpoznanie w trybie kontroli skargowej jest niedopuszczalne (tutaj konwencyjne wzorce kontroli). W skardze tej znalazły się jednak także sformułowania uzasadniające w sposób dostateczny poważne zarzuty konstytucyjne, podnoszone zresztą przez skarżącą na wszystkich etapach postępowania sądowego.

Zarzuty te wyraża już pierwsze zdanie uzasadnienia skargi, w którym czytamy: „Przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia (...), wydanego na podstawie (...) art. 49 ustawy – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013, poz. 1226 ze zm.), które stanowiły podstawę zapadłych w sprawie Skarżącej wyroków: (...), przesądziły o ograniczeniu należnego Skarżącej odszkodowania do stawek procentowych z § 5 ww. rozporządzenia, zależnych od terminu wystąpienia szkody”. W kolejnym zdaniu skarżąca wskazała, że oznacza to naruszenie prawa do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). W dalszym ciągu uzasadnienia skarżąca wyraźnie sformułowała zarzut przekroczenia ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Jej zdaniem: „Przepisy § 4 i § 5 rozporządzenia (...) są niezgodne z art. 92 ust. 1 konstytucji RP, gdyż wykraczają poza zakres delegacji ustawowej wyrażonej w art. 49 ustawy – Prawo łowieckie”, co – według skarżącej – oznacza również naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W mojej ocenie, cytowane fragmenty uzasadnienia stanowią dostateczną podstawę merytorycznego rozpoznania sformułowanych w nich zarzutów naruszenia konstytucyjnej gwarancji ochrony własności przez przepisy rangi podustawowej, wydane z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 49 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.).

2. Gdy chodzi o zarzut przekroczenia przez ministra zakresu delegacji ustawowej, to wymaganie przez TK głębszego umotywowania tego zarzutu, a zwłaszcza – wskazania dowodów naruszenia konstytucyjnych praw, uważam za wyraz formalizmu, którego celem jest wyłącznie uzasadnienie decyzji o umorzeniu postępowania. Ocena zarzutu przekroczenia przez akt wykonawczy zakresu upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 Konstytucji), ze względu na jego istotę, co do zasady powinna być dokonana na podstawie porównania treści samych przepisów: upoważniającego i wykonującego to upoważnienie ustawowe. Można by postawić pytanie: jakie inne dowody, poza analizą tekstu prawnego, mieliby przytaczać skarżący dla wykazania, że rozporządzenie wykroczyło poza delegację ustawową do jego wydania?

Gdy chodzi o zarzut naruszenia własności, charakterystyczne jest, że skarżąca przeprowadziła dość obszerną analizę okoliczności faktycznych, której celem było wykazanie uszczerbku majątkowego, do jakiego prowadzi stosowanie kwestionowanych przepisów rozporządzenia. TK nie potraktował jednak tej analizy jako wspierającego tezę skarżącej dowodu na niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji ograniczenie ochrony własności, lecz przyjął, że skarżąca kwestionuje stosowanie prawa w jej sprawie, które – jak wiadomo – nie podlega kontroli sądu konstytucyjnego. W konsekwencji TK uznał, że w skardze „brak uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli”. Pomijając tę niekonsekwencję stanowiska TK, należy zwrócić uwagę, że jeśli argumentem przemawiającym za umorzeniem ma być skierowanie skargi przeciw sposobowi wykładni i zastosowania prawa, celowe byłoby wcześniejsze zasięgnięcie w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym stosownych informacji (TK dysponuje procesową możliwością zwrócenia się o przekazanie informacji co do praktyki stosowania kwestionowanych przepisów – art. 70 ust. 1 uotpTK) lub przeprowadzenie własnej analizy orzecznictwa sądowego.

3. Choć zdanie odrębne dotyczy postanowienia proceduralnego o umorzeniu postępowania, a nie merytorycznej oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów, której TK nie dokonał, trudno powstrzymać się od uwagi, że § 4 i § 5 rozporządzenia w sposób bardzo wyraźny wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 49 Prawa łowieckiego. Przepis ustawy upoważnił ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, do określenia sposobu postępowania przy szacowaniu szkód łowieckich. Tymczasem kwestionowany § 5 rozporządzenia wprowadza daleko idące procentowe ograniczenie wysokości odszkodowania ustalanego na podstawie § 4 rozporządzenia. Minister nie został upoważniony do obniżenia wysokości odszkodowania. Co więcej, w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji ustawodawca nie może dopuścić, by akt rangi podustawowej ograniczał odszkodowanie za naruszenie własności. Zauważył to Prokurator Generalny, który w swym stanowisku wyraźnie podkreślił, że art. 46 Prawa łowieckiego zawiera jedyne, dopuszczalne w prawie polskim, ograniczenia (w zestawieniu z zasadami prawa cywilnego) zakresu odszkodowania za szkody łowieckie (s. 10, 11 pisma). Już z tego twierdzenia wynika, że rozporządzenie ograniczające procentowo zakres odszkodowania nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji), ale ponadto stanowi naruszenie prawa własności (przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji).

W tej sytuacji trudno mi zaakceptować stanowisko TK, który uznał, że zawarte w uzasadnieniu skargi zarzuty opierają się na „subiektywnych odczuciach lub wyobrażeniach” skarżącej.

4. Na zakończenie zwracam uwagę, że z mocy art. 42 pkt 3 uotpTK uczestnikiem postępowania przed TK jest zawsze autor kwestionowanego aktu prawnego. W rozpoznawanej sprawie oznacza to udział w sprawie nie tylko Sejmu (ze względu na zaskarżenie przepisu

ustawy), lecz także autora rozporządzenia, a zatem Ministra Środowiska. Minister nie wyraził jednak swego stanowiska, mimo kilkakrotnego wezwania go przez TK. Brak tego stanowiska potwierdza moje przekonanie, że sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona.

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16.

Zgłaszam zdanie odrębne, gdyż nie zgadzam się z przyjętymi podstawami umorzenia postępowania oraz merytoryczną oceną zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej.

Przed wszystkim nie podzielam poglądu, w myśl którego art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.; dalej: prawo łowieckie) nie stanowił podstawy orzeczenia o prawach skarżącej oraz nie był źródłem naruszenia jej praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie powyższego poglądu opiera się na stwierdzeniu, że art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego ma charakter kompetencyjny, nie kształtuje w sposób bezpośredni praw i obowiązków skarżącej. Samo wskazanie, że art. 49 prawa łowieckiego przenosi do aktu niższej rangi niż ustawa treści, które ingerują w prawo własności, jest niewystarczające dla uprawdopodobnienia naruszenia praw skarżącej.

W mojej ocenie, źródłem naruszenia praw i wolności człowieka mogą być przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia określającego jego sytuację prawną. Skoro art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, to przepis ustawy upoważniający do dokonania takich ograniczeń w drodze rozporządzenia prowadzi do naruszenia tej gwarancji. Przepis upoważniający powinien wskazywać jakie materie mogą zostać przekazane do rozporządzenia oraz w jaki sposób rozporządzenie może kształtować sytuację prawną osoby. Zawsze jednak zasadnicze materie dotyczące ograniczenia prawa własności powinny być regulowane w ustawie. Nie mogę przyjąć argumentacji uzasadnienia, powtarzanej za stanowiskiem Sejmu i Prokuratora Generalnego, że przepis zawierający upoważnienie ustawowe stanowi jedynie kontekst normatywny, a prawa konstytucyjne skarżącej zostały skonkretyzowane wyłącznie w rozporządzeniu. Takie rozumienie art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego w zestawieniu z interpretacją wymogów dopuszczalności skargi konstytucyjnej prowadzi do rezultatu zaprzeczającemu *ratio legis* art. 79 ust. 1 Konstytucji. Oznaczałoby ono, że w drodze skargi konstytucyjnej nie można podnosić zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawy, jako koniecznego wymogu dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw. Wymóg ten, wyrażony w art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i wielu innych przepisach rozdziału drugiego Konstytucji, stanowi kluczową gwarancję prawidłowego ograniczania praw konstytucyjnych. Niemożność zarzucania w skardze konstytucyjnej naruszenia tego wymogu podważałaby sens skargi konstytucyjnej. Oznaczałoby, że osoby składające skargi konstytucyjne nie mogą dochodzić ochrony kluczowej gwarancji prawa własności polegającej na tym, że ograniczenie prawa własności powinno nastąpić w drodze ustawy.

Z podobnych względów nie podzielam poglądu, że art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego nie stanowił podstawy orzeczenia sądu w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał

Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat konieczności autonomicznego i szerokiego rozumienia zwrotu „aktu normatywnego, na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach”. W zakres tego określenia wchodzi wszystkie przepisy, które kształtują normatywną podstawę rozstrzygnięcia sądu i w konsekwencji kształtują sytuację skarżącego (zob. wyrok z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27 i powołane tam orzeczenia; zob. też postanowienie z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 7). Wąskie rozumienie art. 79 ust. 1 Konstytucji, ograniczone wyłącznie do przepisów bezpośrednio kształtujących proces wyrokowania oznaczałoby np. niemożność kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej przepisów procesowych stosowanych w trakcie postępowania. W niniejszej sprawie art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego był m.in. podstawą decyzji walidacyjnych podejmowanych przez sądy oraz wynikających z nich decyzji interpretacyjnych dotyczących zakresu odszkodowania. Inaczej mówiąc, w oparciu o zaskarżony przepis sądy obu instancji rozstrzygły o zastosowaniu w sprawie skarżącej § 4 i § 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: rozporządzenie) oraz rozstrzygał, czy kryteria dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej znajdują się w ustawie czy w rozporządzeniu. Wydając załączone do skargi konstytucyjnej wyroki, sądy obu instancji uznały, że mogą orzec o roszczeniu odszkodowawczym i jego ograniczeniu na podstawie przepisów rozporządzenia. Możliwość taką stworzył m.in. art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego. Dlatego uważam, że skarżąca prawidłowo wskazała ten przepis jako źródło naruszenia jej konstytucyjnych praw i podstawę orzeczeń konkretyzujących te prawa.

Zarzut, który należało rozpatrzyć w niniejszej sprawie sprowadza się do stwierdzenia, że art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego nie uregulował sposobu postępowania przy szacowaniu szkód w uprawach i płodach rolnych oraz sposobu wypłaty odszkodowań. W ramach sposobu postępowania mieści się również problem wprowadzenia kryteriów ograniczenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej. Skarżąca jednoznacznie wskazała, że materia odesłana do rozporządzenia powinna być uregulowana w ustawie, zgodnie z wymogiem art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zarzut ten w pełni podzielam. Uważam, że art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego naruszył art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, decydując się na uregulowanie materii wymienionych w zaskarżonym przepisie, powinien to uczynić normą ustawową, a nie odsyłać do rozporządzenia. W ustawie powinny zostać określone, co najmniej podstawowe zasady determinujące sposób ustalania odszkodowania. Brak takiej regulacji i ogólne odesłanie do rozporządzenia spowodowały, że wiele kluczowych, z punktu widzenia ochrony prawa własności, postanowień znalazło się w akcie podustawowym. Ilustracją niekonstytucyjności takiego stanu rzeczy są orzeczenia sądów obu instancji, które o zakresie prawa do odszkodowania orzekły w oparciu o przepisy rozporządzenia. Analizując materię samego rozporządzenia, trudno byłoby znaleźć bardziej dobitny przykład naruszenia wymogu art. 64 ust. 3 Konstytucji wskazującego, że ograniczenie prawa własności może nastąpić tylko w drodze ustawy.

Podsumowując, art. 64 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek wprowadzenia do systemu prawnego instytucji prawnych gwarantujących ochronę prawa własności. Przykładem takiej konkretyzacji są przepisy prawa łowieckiego, określające sposób wypłaty odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych. Z art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika, że przynajmniej zasadnicze elementy regulacji, dotyczące sposobu wypłaty odszkodowań, oraz kryteria wpływające na sposób ustalania wysokości szkody powinny być określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu wykonawczym. Przepisem, który powinien realizować powyższy wymóg jest przede wszystkim art. 49 ust. 1 prawa łowieckiego.

Jeżeli chodzi o zarzuty skargi dotyczące rozporządzenia, to w uzasadnieniu postanowienia trafnie wskazano, że są one wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony skarżąca wskazuje, że upoważnienie ustawowe jest zbyt ogólne i nie reguluje istotnych kwestii dotyczących

odpowiedzialności odszkodowawczej, z drugiej strony, wskazuje, że przepisy rozporządzenia przekraczają zakres ustawowego upoważnienia. Nie można jednak przekroczyć granic, które nie zostały sformułowane. Kwestia wadliwości tego zarzutu oraz braku szerszych rozważań skargi w zakresie rozdziału materii regulacyjnej między ustawę a rozporządzenie, w kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji, nie ma w tej sprawie znaczenia. Stwierdzenie niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego powinno bowiem skutkować utratą mocy obowiązującej całego rozporządzenia.

Moje zdanie odrębne dotyczy również składu w jakim Trybunał Konstytucyjny rozpoznał niniejszą sprawę. Skład ten został ukształtowany z naruszeniem Konstytucji, w szczególności z naruszeniem jej art. 194 ust. 1. Wyznaczony do składu orzekającego w niniejszej sprawie Mariusz Muszyński został wybrany przez Sejm do Trybunału Konstytucyjnego na miejsce już zajęte, do czego Sejm VIII kadencji nie miał prawa. Sejm VII kadencji wybrał na sędziów konstytucyjnych Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego oraz Krzysztofa Ślebza-ka. Wątpliwości prawne dotyczące ustawowej podstawy ich wyboru zostały rozstrzygnięte w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (Dz. U. poz. 2129). Rozstrzygnięcie to zostało następnie potwierdzone w postanowieniu TK z 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1). Podstawa ustawowa wyboru wskazanej trójki sędziów była zgodna z Konstytucją. Sejm VIII kadencji nie mógł samodzielnie rozstrzygać wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustawowej podstawy wyboru sędziów, gdyż kompetencja ta na mocy art. 188 pkt 1-3 Konstytucji jest zastrzeżona dla Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji samodzielna ocena Sejmu, dotycząca niekonstytucyjności podstawy prawnej wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie mogła stanowić podstawy podjęcia prawnie wiążącej uchwały stwierdzającej, że wybór piastuna organu władzy publicznej nie doszedł do skutku (szerzej por. zdanie odrębne Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28).